

Maaparandussüsteemide negatiivsete mõjude leevendus- ja kompensatsioonimeetmete rakendamise juhise õiguslik analüüs

Kaarel Relve

Tartu 2023

Sisukord

Sisukord.....	2
Kokkuvõte	3
Sissejuhatus.....	4
1. Õigusraamistik	5
1.1. Keskkonna säästmise kohustus ja keskkonnahäiringute ohjamine KeÜS-s	5
1.2. Keskkonnahäiringute ohjamine maaparandusseaduses	7
1.3. Kuivendustöö keskkonnamõju hindamine	10
1.4. Omandipõhiõiguse riive ja võrduspõhiõiguse riive	14
2. Juhise ettepanekute õiguslik rakendatavus.....	16
2.1. Üldised rakendusprobleemid.....	16
2.2. Vajaduspõhimõte	17
2.3. Eksperthinnang ja tegevusluba.....	18
2.4. Keskkonnarajatised	19
2.5. Kuivendustööst hoidumine kui keskkonnameede	22
2.6. Kaitstavad alad	23
2.6. RMK.....	24

Kokkuvõte

Analüüsi eesmärk on selgitada õiguslike takistusi juhise ettepanekute elluviimisel loaandja vaatepunktist. Olulisemad tähelepanekud on järgmised.

Maaparandusseaduses tuleks täpsustada ehitusloast keeldumise regulatsiooni lähtuvalt KeÜS vältimispõhimõtte teisest lausest, mille kohaselt keskkonnanõu tuleb erandina taluda. Samuti oleks vajalik täpsustada, kas ja millises ulatuses on loa andjal hindamis- ja kaalumisruum keskkonnanarajatiste ehitamise nõudmisel.

Juhise ettepanekute elluviimist raskendab asjaolu, et ettepanekutes ei eristata selgelt keskkonnanõu ja riske, ettepanekute üldine ebamäärus ja alusuuringute puudulikkus.

Takistusi ei ole ettepanekule sõnastada maaparandusseaduses põhimõtte, et kuivendussüsteeme ei ehitata ja nende hoiutöid ei teostata ilma objektiivse maaparandusliku vajaduseta, et hoida ära tarbetud keskkonnahäiringud. Põhimõtte elluviimise suurimaks takistuseks on ebaselgus kuivendustööde kasust ja kahjust.

Juhises soovitatakse eksperthinnangute koostamist teatud juhtudel, kuid ettepanekute elluviimist takistab eksperthinnangute täpsemate (menetlus) nõuete puudumine.

Juhises on keskkonnanarajatiste loetelu pikem kui kehtivas õiguses ja nõuded rangemad. Raskusi võib tekitada veekogu tundlikkuse õiglane arvestamine keskkonnanarajatiste kohustuse määratlemisel. Küsitav on puhastuslodude ja avaveeliste tehismärgalade rajamise nõude kohustuslikkus kõigil tavamaaviljelusega (PST) aladel, sest toetust antakse põllumajandusmaa kasutamises hoidmiseks mitte keskkonnanarajatiste ehitamiseks. Juhise ettepanekute elluviimine on oluliselt keerulisem, kui keskkonnanarajatiste ettepanekuid tuleks rakendada ka väljaspool ehitusloa taotlemise menetlust. Eriti selles kontekstis tuleks täpsustada, mis juhtudel saab kuivendussüsteemi omaniku tegevusetust pidada keskkonnanõuete elluviimiseks ja millistel juhtudel on tegemist maaparandusalaste nõuete rikkumisega.

Juhise ettepanekute elluviimist takistab asjaolu, et need ei haaku hästi LKS üldise süsteemiga, mille kohaselt kaitse ulatus sõltub sellest, kas liik või elupaik on antud kaitstava ala kaitse-eesmärgiks. Kaitsereežiimi rangemaks muutmisel tuleb arvestada, et see võib tuua kaasa taotluste kasvu kinnisasja omandamiseks riigi poolt.

RMK tegevuse tähtsuse tõttu metsakuivendustööde negatiivsete mõjude ohjamisel tuleks kaaluda üldise regulatsiooni kehtestamise asemel RMK tegevuse suunamist. RMK tegevust saab suunata läbi erinormide kehtestamise, mis reguleerivad üksnes RMK tegevust, läbi RMK põhimääruse muutmise, läbi RMK nõukogu, ministri poolt teostatava haldusjärelvalve ning ka arengukavade jms dokumentide kaudu.

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on koostatud töövõtuna Tartu Ülikoolile. Analüüs käsitleb Keskkonnaameti tellimusel Tartu Ülikooli teadlaste poolt koostatud juhist: Riinu Rannap, Maarja Vaikre, Elin Soomets-Alver, Kai Vellak, Liina Remm, Piret Lõhmus „Maaparandussüsteemide negatiivsete mõjude leevendus- ja kompensatsioonimeetmete rakendamise juhise. Täiendatud versioon“ Tartu Ülikool, Ökoloogia ja maateaduste instituut, Loodusressursside õppetool, Tartu 2023. Juhises võetakse kokku olemasolev teaduskirjandus ja parimad praktikad Eestis ja lähiriikides. Juhise lõpus on esitatud ettepanekud meetmete tõhustamiseks Eestis, mis reeglina sisaldavad ka soovitusi muuta õigusnorme.

Tuleb märkida, et õiguses nimetatakse juhiseks õiguse rakendamist hõlbustavat õiguslikult mittesiduvat dokumenti, nt defineerimata õigusmõistete tähenduse selgitamist kohtupraktika analüüsi abil. Sellistes juhistes ei tehta reeglina ettepanekuid kehtiva õiguse muutmiseks. Neis siiski sisalduvad muudatusettepanekud pole tavaliselt põhimõttelist, vaid pigem redaktsioonilist laadi, nt tehakse ettepanek kirjutada mõni säte täpsemaks. Analüüsitav juhise pole olemuselt selline, vaid pigem lähtekoht poliitiliseks diskussiooniks ja aluseks õigusloomele. Õiguslikus analüüsis ei hinnata juhise abinõude vajalikkust, sest see on loodusteaduslik küsimus. Samuti ei hinnata, kas mõni muu era- või avalik huvi kaalub üles looduskaitse vajaduse, sest see on väärtushinnangute küsimus, mis tuleb lahendada poliitilises protsessis.

Õigusliku analüüsi eesmärk on selgitada, millised on õiguslikud takistused juhise ettepanekute elluviimisel lähtudes haldusorgani vajadustest tagada looduskaitse eesmärkide saavutamine loa andmisel ja loa kooskõlastamisel. Analüüsi esimeses pooles (ptk 1) käsitletakse teatud üldisi õiguslikke küsimusi, et anda hilisemale käsitlusele raamistik ja vältida selles pikki selgitusi ja kordusi. Analüüsi teises pooles (ptk 2) käsitletakse ettepanekute rakendusprobleeme teemade kaupa. Analüüsi tööversioon oli sisendiks juhise koostamisele. Analüüsi lõppversioonis sisalduvad vaid endiselt relevantseid märkused, kuid üldine osa on esitatud täismahus, sh keskkonnamõjude hindamise osa, kuigi juhise lõppversioonis ei sisaldu enam KeHJS muutmissettepanekuid.

Analüüsis kasutatakse mõistet „kuivendustöö“ üldise mõistena, mis hõlmab kuivendussüsteemi rajamise ja olemasoleva rekonstrueerimise, samuti kuivendussüsteemi hoiutööd, st uuendamise ja hoolduse.

1. Õigusraamistik

1.1. Keskkonna säästmise kohustus ja keskkonnahäiringute ohjamine KeÜS-s

Juhise eesmärk on vähendada ja kompenseerida maaparandussüsteemide negatiivseid mõjusid looduskeskkonnale. Negatiivsete keskkonnamõjude vähendamise kohustus on sätestatud juba põhiseaduse tasemel. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 esimese lause kohaselt on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Viimase normi näol on esmajoones tegemist üksikisiku põhikohustusega. PS § 5 valguses ei ole aga tõsiseltvõetavat põhjust kahelda, et põhiseadus paneb üksikisiku kõrval keskkonna kaitse kohustuse ka riigile ja kohaliku omavalitsuse asutustele.¹

Üldine negatiivsete keskkonnamõjude ohjamise õiguslik raamistik on sätestatud keskkonnaseadustiku üldosa seadusega (KeÜS), eelkõige § 3-11. KeÜS baasmõisteks on keskkonnahäiring.² Lihtsustatult on keskkonnahäiringuks inimtegevusega kaasnev mistahes ebasoodne mõju keskkonnale ja keskkonna kaudu toimiv ebasoodne mõju tervisele, sh heaolule, varale ja kultuuripärandile. Keskkonnahäiringul ei ole alumist piiri, mh saab keskkonnahäiringuks olla mõju, mis jääb allapoole kehtestatud arvulist normi.

Keskkonnahäiringu definitsioon hõlmab ka väga väikese ebasoodsa mõju. Seetõttu ei nõua seadus kõigi keskkonnahäiringute vältimist. Vältimise piiriks on keskkonnaohu olukord. Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (KeÜS § 10). Oluliseks keskkonnahäiringuks on eelduslikult näiteks keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamine, nagu veeseaduse alusel kehtestatud piirnormide ületamine.³ Üldiselt tuleb keskkonnaohte vältida. Tegevusega kaasneva keskkonnaohu talumine on õiguslikult aktsepteeritav vaid erandina olukorras, kus tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed, sh hüvitusmeetmed (vt nt KeÜS § 10, KeHJS § 29). Tuleb märkida, et keskkonnaohu vältimine ei tähenda tingimata ebasoodsa mõju ära hoidmist. Oht on kombinatsioon negatiivse tagajärje raskusest ja selle avaldumise tõenäosusest. Mida raskem on tagajärg, seda vähem kindel peab olema selle avaldumises ja vastupidi. Ohu vältimine võib seega seisneda nii tagajärje raskuse kui ka selle avaldumise tõenäosuse vähendamises piirini, kus pole enam põhjust rääkida ohust.

¹ Vt ka RKKHo 3-20-771, p 17, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-20-771/103>

² KeÜS § 3 lg 1. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

³ Keskkonnaministri 24.07.2019 määrus nr 28 „Prioriteetsete ainete ja prioriteetsete ohtlike ainete nimekiri, prioriteetsete ainete, prioriteetsete ohtlike ainete ja teatavate muude saasteainete keskkonna kvaliteedi piirväärtused ning nende kohaldamise meetodid, vesikonnaspetsiifiliste saasteainete keskkonna kvaliteedi piirväärtused, ainete jälgimisnimekirjaga seotud tegevused“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122021003?leiaKehtiv>

Muuhulgas tuleneb eelnevast, et ohu vältimine KeÜS-i mõttes võib seisneda ka üksnes leevendusmeetmete rakendamises. Keskkonnaohu vältimise tagamiseks peab seadus ette nägema loa andmisest keeldumise, kui ilmneb keskkonnaoht.

KeÜS kohaselt ei või piirduda üksnes keskkonnaohtude vältimisega, vaid lisaks tuleb vähendada ka keskkonnariske.⁴ Lihtsalt öeldes on keskkonnarisk väike keskkonnaoht. See ei anna ohu mõõtu välja, sest ebasoodne mõju ei ole piisavalt suur või selle tekkimine pole piisavalt tõenäoline. Keskkonnariske tuleb maksimaalset vähendada, kuid maksimumi ei määra üksnes keskkonnakaitse eesmärgid, vaid ka nt majanduslikud võimalused. Keskkonnariskide vähendamise nõudmine loamenetluses on võimalik, kui õigusaktidega on keskkonnariski vähendamine ette nähtud või luba antakse kaalutusõiguse alusel.

Kõik, mis jääb alla keskkonnaohu piiri pole tingimata keskkonnarisk. Riski alumiseks piiriks on ebasoodsad mõjutused, mis on nii väikesed või mille avaldumise tõenäosus on nii väike, et neid tuleb taluda. Talumiskohustuse ja keskkonnariski piir sõltub mh poliitilistest prioriteetidest.

Koos teaduslike teadmiste paranemisega muutub see, mida tuleb pidada keskkonnaohuks-ja riskiks. Paraku on ressursid teadustööks piiratud. Sageli pole konkreetse otsuse tegemisel võimalik toetuda kindlatele teaduslikele vastustele, mh võivad teadlased olla eri seisukohtadel, kas tegevus saab üldiselt või antud oludes põhjustada ebasoodsa tagajärje ja kui tõsine see tagajärg on. Ebakindluse tingimustes tuleb juhendada ettevaatuspõhimõttest (KeÜS § 11)⁵, mis üldiselt öeldes tähendab, et lõplike tõendite puudumine ei ole õigustus tegevusetusele ning tegutsemise aluseks piisab mõistlikust (teaduslikust) kahtlusest. Tegutsemine tähendab üldiselt ettevaatusmeetmete rakendamist tegevuse elluviimisel, et hoida distantsti võimalikult ebasoodsast tagajärjest, kuid raskete tagajärgede korral võib see olla ka tegevuse keelamise aluseks.

PS § 53 tulenev säästmiskohustus on eelkõige igaühe kohustus. Ka KeÜS kohustab eraisikuid keskkonnaohu vältima ja -riske vähendama sõltumata sellest, mida haldusorganid ette kirjutavad. KeÜS § 14 kohaselt peab igaüks rakendama meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks niivõrd, kui võrd seda on mõistlik eeldada. KeÜS § 15 kohaselt peab igaüks enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnaohu, omandama mõistlikus ulatuses teadmisi, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud keskkonnaohu vältimiseks. Täpsemad ja ulatuslikumad nõuded on kehtestatud § 16- § 22¹ käitajatele, kelleks võivad olla ka maaparandussüsteemi omanikud. Samuti sätestatakse asjakohaseid kohustusi eriseadustes. Nt peab maaomanik, maavaldaja või veekasutaja peab võtma meetmed, millega vähendada või vältida tegevuse mõju pinnaveekogumile,

⁴ KeÜS § 4. Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus.

⁵ KeÜS § 11lg 1. Keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada.

põhjaveekogumile või isiku varale (VeeS § 117 lg 2) ja maaparandussüsteemi omanik ei tohi maaparandushoiutööd tehes takistada veevoolu maaparandussüsteemis ega kahjustada keskkonnaseisundit, maaparandussüsteemi või selle toimimist (MaaParS § 44 lg 2).

1.2. Keskkonnanäringute ohjamine maaparandusseaduses

KeÜS ei täpsusta, milliste seaduste suhtes on see üldseaduseks. Seadust nimetatakse „üldosaks“, sest keskkonnaõiguse kodifitseerimisel koondati sellesse regulatsioon, mis on sektoripõhiste seaduste (vesi, atmosfääriõhk jne) ülene. Olen seisukohal, et tulenevalt põhiseaduslikust säästmiskohustusest ja kaudselt ka EL-i õiguse lõimimispõhimõttest tuleb KeÜS üldisi sätteid arvestada mistahes seaduse rakendamisel. Näiteks tuleb maaparandusseaduse alusel lubade andmisel juhinduda mh KeÜS-is sätestatud keskkonnaõiguse põhimõtetest, kuid mitte loamenetluse peatükist, sest nimetatud peatükk kohaldub sõnaselgelt vaid keskkonnakaitse lubadele, mille hulka ei kuulu maaparandusseaduse alusel antavad load.

Maaparandusseadus ei kasuta keskkonnaohu ja -riski mõisteid, kuid see ei tähenda vastuolu KeÜS- üldise keskkonnanäringute ohjamise raamistikuga. Vältimispõhimõttega seondub otseselt ehitusloast keeldumise regulatsioon (MaaParS § 23 lg p 9 ja § 26 lg 5 p 4), mille kohaselt tuleb loast keelduda, kui oluline keskkonnamõju on hindamata, kuigi keskkonnamõju hindamine on ette nähtud, või kui ehitatava maaparandussüsteemiga kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada. Termin „oluline keskkonnamõju“ tuleneb KeHJS-st ning on KeÜS mõistega seotud järgnevalt. Keskkonnaoht on olulise keskkonnanäringu tekkimise piisav tõenäosus (KeÜS § 5). Eelduslikult on oluliseks keskkonnanäringuks olulise keskkonnamõju põhjustamine (KeÜS § 3 lg 2 p 4). Keskkonnaohuks on seega mh piisav tõenäosus, et põhjustatakse oluline keskkonnamõju. Kuivendussüsteemile ehitusloa andmise otsustamisel ei ole ehitusloa alusel toimuva tegevuse mõju veel avaldunud – maaparandusseaduse viidatud sätetes peetakse silmas KeHJS mõttes eeldatavat ehk tõenäoliselt avalduvat olulist mõju. Luba ei saa anda, kui olulist mõju ei saa piisavalt vältida või leevendada. Olulise keskkonnamõju vähendamine hõlmab nii tagajärje raskuse vähendamise kui ka selle tekkimise tõenäosuse vähendamise. Seega ei erine olulise keskkonnamõju piisava vältimise või leevendamise kohustus maaparandusseaduses põhimõtteliselt KeÜS sätestatud keskkonnaohu vältimisest. Teiste sõnadega keelab maaparandusseadus loa andmise keskkonnaohu olukorras.

Maaparandusseaduse regulatsiooni oleks vaja siiski täpsustada lähtuvalt KeÜS vältimispõhimõtte teisest lausest, mille kohaselt keskkonnaohtu tuleb erandina taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnanäringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed, sh hüvitusmeetmed. Kehtiv õigus näeb sellise erandi selgesõnaliselt ette üksnes seoses olulise ebasoodsa mõjuga Natura alale (KeHJS § 29), st muudel juhtudel ei luba kehtiv õigus selgesõnaliselt olulist ebasoodsat mõju kunagi avaldada. Olen seisukohal, et erandit

ei saa tuletada vahetult ja üksnes KeÜS vältimispõhimõtte (§ 11) teisest lausest. KeÜS põhimõtted on tõlgendamissuunised, mitte otsekohalduvad normid. On vaieldav, kas erandit saab tuletada maaparandusseaduse sätetest isegi kui võtta arvesse KeÜS vältimispõhimõtte sõnastust. Kokkuvõttes tuleks maaparandusseaduses selgelt ette näha erandi tegemise võimalus. See eeldab mh läbi mõtlemist ja poliitilist kokkulepet, millistes huvides saab erandi teha (nt toidujulgeolek), kes ja kuidas teeb kindlaks muu olulise huvi olemasolu ja kuidas huve kaalutakse. Samuti tuleb läbi mõelda, kuidas toimub erandi tegemisel kahju kompenseerimine keskkonnale. Sisulise kompenseerimise tagamiseks peaks see olema asjakohaste looduväärtuste seisundi reaalne parandamine mitte üldisesse riigieelarvesse makstav kahjuhüvitis.

Maaparandusseadus näeb ette ka keskkonnariskide ohjamise, eelkõige läbi keskkonnarajatiste ehitamise kohustuse. Vastav regulatsioon on üksikasjalik. Asjakohaseid detaile on käsitletud analüüsi järgmistes osades. Siinkohal on oluline välja tuua, et projekteerimismääruse⁶ § 2 lg 4 kohaselt projekteeritakse keskkonnakaitse tagamiseks vajaduse korral asjakohane keskkonnakaitserajatis. Vajadust täpsustakse määruse §-s 26-34 ning uurimistöö nõuete⁷ §-s 35. Nimetatud normides viidatakse eelkõige hajukoormuse leviku ohule (st ei kasutata riski mõistet), kuid KeÜS mõttes võib tegu olla keskkonnaohu või -riskiga sõltuvalt sellest, kui suure tõenäosusega ja kui raske tagajärje toob keskkonnarajatiste ehitamata jätmine konkreetsel juhul kaasa.

Kuigi keskkonnarajatiste normid on väga detailsed, ei reguleerita neis siiski kõiki küsimusi lõplikult, nt puhastuslodu osas seda, mis on suubumiskoha vahetu lähedus (projekteerimismääruse § 29 lg 2 p 1). On tavaline, et normides pole kõike pisasjadeni reguleeritud, mh kasutatakse õiguses tihti (lõpuni) määratlemata mõisteid, mida tuleb õiguse rakendamisel igakordselt sisustada. Õiguslikust vaatepunktist tuleks aga eristada hindamis- ja kaalumisruumi.

Kaalutusõigus on haldusorganile antud volitus valida õigusnormi rakendamisel erinevate õiguslike tagajärgede vahel (otsustus- või valikudiskretsioon, HMS § 4 lg 1). Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Kaalumissituatsioonis ei ole haldusorgani ülesandeks üksnes võrrelda erinevaid huve ja selgitada välja neist kaalukamad. Haldusorgani ülesandeks on ka tasa-kaalustada erinevaid kaalukaid huve.⁸ Kaalutusõigus tähendab üldiselt väärtusotsuse (poliitilise otsuse) tegemist, sest otsustakse huvide kaalu üle. Näiteks ei tohi maaparandusseaduse § 47 lg 2 kohaselt olla maaparandussüsteemis koprapaisu. Säte on imperatiivne ega jäta mingit kaalumisruumi. Kaalumisruum oleks juhul, kui

⁶ Maaeluministri 06.05.2019 määrus nr 45 „Maaparandussüsteemide projekteerimismäärus“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052019001?leiaKehtiv>

⁷ Maaeluministri 20.12.2018 määrus nr 77 „Maaparanduse uurimistöö nõuded“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104112020068?leiaKehtiv>

⁸ RKHKo 3-3-1-52-13, p 31, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-52-13>

maaparandusseaduse kohaselt võib PTA projekteerimistingimuses eritingimusena ette näha koprapaisu säilitamise eesvoolus, kui see on põhjendatud elupaikade mitmekesisuse tagamiseks ja metsatulekahju kahjude vähendamiseks arvestades koprapaisu negatiivset mõju maaparandussüsteemi toimimisele ja vooluveekoguga seotud liikide elupaikadele ning vajadust vältida juurdepääsuteede üleujutusi.

Hindamisotsustega on tegemist siis, kui õigusnormi kohaldamise eeldused tehakse kindlaks hinnanguliselt, iseäranis õigusnormis kasutatud määratlemata õigusmõiste sisustamisel, faktiliste asjaolude hindamisel õigusväliste mõõdupuude alusel, samuti prognooside tegemisel.⁹ Näiteks tuleb eesvoolu keskkonnarajatised projekteerida „vajaduse korral“ eesvoolu isepuhastusvõime suurendamiseks, ökoloogilise seisundi või ökoloogilise potentsiaali parandamiseks (projekteerimismõistete § 26 lg 3). Üheks selliseks rajatiseks on vähkide tehiselupaik, mille osas pole täpsemalt määratletud selle rajamise vajadust. Vajadus tehiselupaik rajada võib tuleneda näiteks sellisest hindamisest, millest ilmneb, et tehiselupaiga rajamiseta pole võimalik saavutada veeseaduses sätestatud pinnaveekogumi head seisundit (VeeS § 32 lg 1). Hindamine ei tohiks sisaldada väärtusotsust, vaid peaks toimuma objektiivsetel alustel. Praktikas võib hindamisotsuseid olla keeruline teha mh põhusel, et normid võivad jätta suure hindamisruumi või olla nii üldiselt sõnastatud, et on raske kindlaks teha, mis täpselt on konkreetsel juhul nõutav.

On vaieldav, kas ja kui suures ulatuses võimaldavad maaparandusseaduse alusel antavad load kaalumist. Selge kaalumiskohustus on sätestatud, vaid seoses Natura erandi tegemisega (KeHJS § 29 lg 3). Seda küsimust peaks maaparandusseaduses täpsustama, mh põhjusel, et kaalutusõiguse puudumisel saaks keskkonnarajatisel ehitamist nõuda üksnes juhul, kui selle rajamise kohustus tuleneb selgelt õigusaktist (sh juhul, kus kohustus selgub hindamisest), samuti juhul kui see on vajalik olulise keskkonnamõju vältimiseks või leevendamiseks. Teisisõnu saab keskkonnariske ohjata juba õigusaktide tasemel reguleerides, mis juhtudel on keskkonnakaitserajatised kohustuslikud või jätta see küsimus mingis osas igakordseks otsustamiseks kaalutusõiguse alusel. Teine variant on paindlikum võimaldades arvestada konkreetse juhtumi asjaolusid, kuid nõuab otsustajalt suuremat pädevust ja rohkem ressursse vastavalt kaalutusõiguse ulatusele. Arvestades teema keerukust ning teaduslikku ebakindlust, näib vajalik jätta loa andjale vähemalt mingites küsimustes kaalutusruum. Loa andmine peab kokkuvõttes toimuma kaalutusõiguse alusel nagunii juhul, kui selle raames peaks olema võimalik teha vältimispõhimõtte kohast erandit.

Sõltumata sellest, kas keskkonnariskide ohjamiseks vajalikud abinõud määratletakse ainult õigusnormides või ka kaalutusõiguse alusel üksikotsuse tegemisel tuleks määratleda võimalikult täpselt, mis juhtudel tuleb keskkonnarajatised rajada või millest lähtuvalt on tuleb nende rajamine kaalutusõiguse alusel otsustada. Sellisel määratlemisel tuleb arvesse võtta muid kaalukaid huve. Esimesel juhul üksnes enne õigusaktide kehtestamist huvigruppe kaasates ja normide mõjusid hinnates, teisel juhul läbi ära

⁹ RKHKo 3-20-2474, p 17, <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid/marksonastik?asjaNr=3-20-2474/11>

kuulamise konkreetses menetluses ja läbi kaalutusõiguse, sh proportsionaalsustesti abil. Proportsionaalsustest tähendab, et loa andmisel saab seada üksnes selliseid kohustusi (sh keskkonnakaitseks), mis on kohased, vajalikud ega pole ülemääraselt koormavad (HMS § 3 lg 2).

1.3. Kuivendustöö keskkonnamõju hindamine

Mõjude hindamine on vajalik keskkonnoahtude vältimiseks, sest ilma hindamiseta ei ole sageli selge, kas kuivendustööst tekkiv keskkonnahäiring on oluline, kui kindlalt see tagajärg saabub ega see, kas keskkonnoahtu on võimalik mingite abinõudega leevendada. Mõjuhindamine on vajalik ka keskkonnariskide ohjamiseks. Mõjude hindamine aitab riske ja nende vähendamiseks kohustuslikke meetmeid selgitada. Kaalutusõiguse alusel antava loa menetluses aitab see lõppastmes leida optimaalset riskide vähendamise taset, mis arvestab konkreetsete riskide olemust, kuivendustöö tegemise huvi kaalukust ja meetmete maksumust.

Kehtivas õiguses on peamiseks kuivendustöö keskkonnamõjude hindamise vormiks KeHJS sätestatud keskkonnamõjude hindamine (KMH). See regulatsioon viib ellu kahte erinevat EL-i mõjuhindamise regulatsiooni: KMH direktiivi (2011/02/EL) ja loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) kohast mõjuhindamist Natura 2000 võrgustikule (edaspidi Natura mõjude hindamine).¹⁰ KeHJS-i sätted võivad seetõttu olla segadustekitavad, sest näiliselt sama kriteerium „oluline keskkonnamõju“ rakendub kahel eri viisil. KMH direktiivist tulenev keskkonnamõjude hindamise kohustus on mõeldud eelkõige suurprojektide mõjuhindamiseks. Loodusdirektiivist tuleneva Natura hindamise kohustusel pole rõhuasetus projekti mahul, vaid mõjul Natura ala kaitse-eesmärgi saavutamisele. Ka ühe lühikese kraavilõigu rekonstrueerimine elupaigana kaitstava märgala kõrval võib tuua kaasa mõju olulise mõju loodusdirektiivi tähenduses. Analüüsitav juhis käsitleb maaparandussüsteemide võimalikku negatiivset mõju veekogudele, märgala elupaigatüüpidele ja nendega seotud elustikule, mida kaitstakse suurel määral Natura 2000 võrgustikus kaudu.

Oluline keskkonnamõju on KeHJS-s määratletud peamiselt nõ suurprojekti loogika alusel. Esiteks loetleb KeHJS juhud, kui tegevuse olulist keskkonnamõju eeldatakse (§ 6 lg 1), mis tähendab, et mõjude hindamine tuleb algatada (§ 11 lg 3). KeHJS § 6 lg 1 p 30 sätestab KMH algatamise kohustuse üle 100 hektari suuruse pindalaga metsamaal või märgalal uue kuivendussüsteemi ehitamisel. Muudel juhtudel tuleb vajadusel anda eelhindang, et selle põhjal otsustada, kas täishindamine (st KMH algatamine) on vajalik (§ 6 lg 2, § 11 lg 2³). Vabariigi Valitsuse määruses¹¹ on loetletud tegevused, mille osas on eelhindamine

¹⁰ Juulis 2023 jõustus LKS-i Natura hindamise eriregulatsioon, kuid praegu kehtib see vaid juhtudel, kui tegevuse eesmärk on riigi julgeoleku tagamine (LKS § 91 lg 24).

¹¹ Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“ (edaspidi VVm224) <https://www.riigiteataja.ee/akt/122092020003?leiaKehtiv>

kohustuslik. Loetelus on järgmised otseselt maaparandussüsteeme käsitlevad tegevused (VVm224 § 9 p 2-4):

- uue maaparandussüsteemi või olemasoleva maaparandussüsteemi uue osa rajamine üle 200 hektari suurusele alale maatulundusmaal, välja arvatud metsamaal metsaseaduse tähenduses, ja poldrile, olenemata maa-ala suurusest;
- uue maaparandussüsteemi või olemasoleva maaparandussüsteemi uue osa rajamine maatulundusmaal, kus soomuldade, mille turbakihi sügavus on üle ühe meetri, pindala ületab 30% rajatava uue maaparandussüsteemi või olemasoleva maaparandussüsteemi uue osa maa-ala pindalast ja on suurem kui 10 hektarit;
- uue maaparandussüsteemi või olemasoleva maaparandussüsteemi uue osa rajamine karstialal.

Eelhinnangu kohustuslikkus ei sõltu siiski sellest, kas tegevus vastab loetletud kriteeriumitele, vaid kas tegevus võib tuua kaasa olulise keskkonnamõju – eelhinnangu andmist tuleb alati kaaluda, sest loetelu pole ammendav (KeHJS § 6 lg 2 p 22, VVm224 § 16 lg 1).¹²

Veelgi tähtsam on asjaolu, et VVm225 § 15 p 8 sätestab eelhinnangu andmise ühe kriteeriumina künnise, mis vastab loodusdirektiivi Natura hindamisele. Sätte kohaselt tuleb eelhinnang anda, kui kavandatakse tegevust, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis võib üksi või koostoimes muu tegevusega eeldatavalt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala või kaitstavat loodusobjekti. Antud punkt on eraldiseisev alus eelhinnangu andmiseks. See tähendab, et kui tegevuse osas pole KMH automaatselt kohustuslik nagunii olulise keskkonnamõju tõttu (st KeHJS § 6 lg 1 loetelu), siis tuleb igakordselt kaaluda eelhinnangu andmise vajalikkust mõjude tõttu kaitstavatele loodusobjektidele (VVm224 § 15 lg 8) sõltumata sellest, kas kuivendustöö puudutab maaparandussüsteemi uue osa rajamist teatud mahus või karstialal. Tuleb rõhutada, et VVm224 § 15 lg 8 kriteerium on laiem, kui Natura hindamine, sest see hõlmab mõju hindamist kõigile kaitstavatele loodusobjektidele. Natura 2000 võrgustiku alasid kaitstakse Eestis kaitstavate loodusobjektidena (LKS § 69 lg 2), kuid kõik kaitstavad loodusobjektid pole Natura alad. Kaitstavad loodusobjektid on: kaitsealad, hoiualad, kaitsealused liigid ja kivistised, püsielupaigad, kaitstavad looduse üksikobjektid (nt allikas, karst või põlispuu) ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavad loodusobjektid (LKS § 4 lg 1).

Kokkuvõttes tuleneb KeHJS § 6 lg 2 ja VVm224 loetelust, et eelhinnang tuleb anda teatud juhtudel uue maaparandussüsteemi (osa) rajamisel, kuid eelhinnangut ei saa andmata jätta üksnes põhjusel, et kuivendustööd pole määruse loetelus konkreetset nimetatud, eriti juhul kui kuivendustöö toimub hoiualal, kaitsealal või püsielupaigas või nende

¹² § 16 lg 1 sätestab: „muu käesolevas määruses nimetamata tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju“.

vahetus läheduses. Eelhindang tuleb anda, kui on mõistlik kahtlus, et tegevusel võib olla oluline mõju ja puudub objektiivne teave, mis kahtlused hajutab.

Eelhindangu põhjal tuleb teha otsus KMH algatamise kohta. Enne otsuse tegemist tuleb loa andjal küsida seisukohta kõigilt asutustelt, keda keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi kekkonnamõju vastu (KeHJS § 2³ lg 1 §11 lg 2²). Kui tegevus võib mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala, kaitseala, hoiuala, püsielupaika või kaitstavat looduse üksikobjekti, siis on selliseks asutuseks vähemalt Keskkonnaamet kui nende kaitstavate loodusobjektide valitseja (KeHJS § 11 lg 10, LKS § 21 lg 1). Keskkonnaametilt tuleb kindlasti seisukohta küsida, kui maaparandussüsteemi kavandamine või rekonstrueerimine on seotud veekoguga, mis kuulub lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade nimistusse (VeeS § 188 lg 2).

Eelhindangu põhjal tuleb KMH algatada, kui eelhindangust nähtub tegevuse oluline keskkonnamõju või ei suudeta eelhindangus objektiivse teabe alusel hajutada mõistlikke kahtlusi olulisest ebasoodsast mõjust. KMH algatamise kohustust aitab selgitada Natura hindamist puudutav kohtupraktika, mille kohaselt võib Natura hindamise jätta tegemata kahel juhul: 1) kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse eesmärkide seisukohalt olulised, või 2) kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnused, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust.¹³ Ebasoodsat mõju ei saa välistada põhjendusega, et puudub objektiivne teave tegevuse mõju kohta. Vastupidi, mida vähem on asja kohta objektiivset teavet, seda enam on põhjust täishindamine läbi viia. Kahtlust ei saa välistada ekspertarvamuse või uuringuga, kui olemas on kahtlust kinnitavaid ekspertarvamusi või uuringuid või on põhjust kahelda mõju välistava ekspertarvamuse piisavuses või objektiivsuses. Olukorras, kus ekspert on varem leidnud, et oluline mõju on võimalik, tohiks täishindamise tegemata jätta üksnes juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jäta üles mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust selle kohta, et oluline mõju võib avalduda.¹⁴ Kahtluste välistamiseks ei piisa ainuüksi sellest, et Keskkonnaamet pole kooskõlastuses täishindamist nõudnud.¹⁵

Natura hindamist puudutavat kohtupraktikat ei saa siiski üksüheselt üle kanda igasse olukorda. Mõju olulisus sõltub sellest, mida mõjutatakse. Õiguslik kaitsestaatus on oluliseks indikaatoriks, mis näitab loodusväärtuse tähtsust. Teisisõnu on märgala mõjutamine eelduslikult olulisem, kui antud märgala on osa kaitstavast alast, mille eesmärgiks on antud (tüüpi) märgala kaitse. Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavate loodusväärtuste ja ainult riigisisese õiguse alusel kaitstavate loodusväärtuste eristamine mõjuhindamise algatamisel on vajalik ka vältimis- ja leevendusmeetmete käsitlemise erisuse tõttu. KeHJS regulatsioon lubab võtta arvesse vältimis- ja leevendusmeetmete

¹³ RKHKo 3-18-529, p 18, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-18-529/137>

¹⁴ Samas, p 21.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-56-12, p 18, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-3-1-56-12>

positiivset mõju KMH algatamise otsustamisel¹⁶, kuid kohtupraktikas on korduvalt selgitanud, et eelhindamise etapis ei saa Natura mõjusid välistada vältimis- või leevendusmeetmetega. Vastupidi, kui tegevusel on mõju, mis vajab leevendamist, siis tuleb algatada täishindamine ehk KeHJS mõttes KMH.¹⁷

KMH läbiviimine, sh ainult Natura hindamiseks, on võimalik KeHJS kohaselt ainult tegevuste osas, milleks on vajalik tegevusluba (§ 11, § 26¹). Maaparandusseaduse kohaselt on lubadega reguleeritud kuivendussüsteemi rajamine ja rekonstrueerimine. KeHJS mõttes on tegevuslubadeks nii ehitusluba kui ka kasutusluba (§ 7 p 1), kuid kahte samasisulist KMH-d läbi viima ei pea (§ 11 lg 6).

Maaparandusseadus ei näe ette luba kuivendussüsteemi uuendamiseks ja hooldamiseks, mistõttu vastavate projektide keskkonnamõju ei saa üldiselt hinnata KMH vormis. Erandina on see võimalik, kui õigusnorm siiski kohustab nendeks töödeks mingit lubavat dokumenti taotlema, sest KeHJS § 7 p 4 kohaselt on tegevusluba ka „eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga kavandatavat tegevust lubav käesolevas paragrahvis nimetamata muu dokument” (KeHJS § 7 p 4). Seda üldist mõistet tuleb tõlgendada kooskõlas EL-i õigusega, mis tähendab üldiselt tegevusloa mõiste laiendavat tõlgendamist, eriti Natura hindamise kontekstis. Dokument peab siiski olema tegevuse läbi viimise õiguslikuks eelduseks. Nt saavad erametsaomanikud taotleda toetust metsakuivendussüsteemi uuendamise kava koostamiseks ja uuendustöödeks¹⁸, kuid vastava toetuse andmine ei ole uuendusele tegevusloa andmine KeHJS mõttes

KMH aruandes tuleb kirjeldada meetmeid olulise keskkonnamõju ohjamiseks (KeHJS § 20 lg 1). KeHJS kohaselt peab loa andja neid meetmeid üksnes arvesse võtma (§ 24 lg 1). Kui loa andja kaldub KMH aruandest kõrvale, siis peab ta seda otsuses põhjendama (§ 24 lg 2). Üksnes Natura hindamise kontekstis sätestab KeHJS keelu anda tegevusluba, kui tegevuse olulist mõju ei ole leevendatud (KeHJS § 29 lg 2). Eelnevast ei tulene siiski, et loa andja võib muudel juhtudel olulise keskkonnamõjuga tegevust lubada, sest loa keeldumise aluseid reguleeritakse ka eriseadustes. Maaparandusseaduse kohaselt tuleb ehitusloast keelduda, kui oluline keskkonnamõju on hindamata, kuigi keskkonnamõju hindamine on ette nähtud, või kui ehitusloa alusel ehitatava maaparandussüsteemiga

¹⁶ KeHJS § 11 lg 8¹. Keskkonnamõju hindamise algatamata jätmise otsus peab muu hulgas sisaldama asjakohaseid käesoleva seaduse § 6¹ lõike 1 punkti 6 alusel esitatud kavandatava tegevuse erisusi või keskkonnamõju muidu ilmneva võiva olulise ebasoodsa keskkonnamõju vältimiseks või ennetamiseks.

¹⁷ RKHKo 3-18-529, p 23, <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=3-18-529/137>. Vt ka Relve, K. Natura 2000 võrgustik Euroopa Liidu ja Eesti õiguses, KÕK, 2022, lk 58-61, https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%202000%20ELi%20ja%20Eesti%20õiguses_K6K2022.pdf. Tuleb märkida, et leevendusmeetmete lubatavuse eristamisel ei näi olevat mingit sisulist õigustust, mistõttu tuleks normid selles osas ühtlustada, st sama standard peaks kehtima ka juhul, kui võimalik mõju puudutab üksnes Eesti õiguse alusel kaitstavaid loodusväärtusi.

¹⁸ Keskkonnaministri 14.04.2014 määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“, § 13, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032023017?leiaKehtiv>

kaasneb oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik piisavalt vältida ega leevendada (§ 23 lg p 9 ja § 26 lg 5 p 4).

Asjaolu, et KehJS ei näe ette KMH algatamist ei tähenda, et keskkonnamõjusid üldse hindama ei pea. Uurimispõhimõtte kohaselt on haldusorganil kohustus haldusmenetluses enda algatusel välja selgitada menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel korral koguda selleks tõendeid oma algatusel (HMS § 6). Vastavat informatsiooni võivad olla kohustatud andma ka menetlusosalised. Nt maaparandussüsteemi ehitusprojekti nõuete¹⁹ kohaselt peab ehitusprojekti käsitlema ehitusprojekti hõlmatud maa-alal ja sellega piirneval maa-alal kaitstavaid loodusobjekte ning nendest tulenevaid piiranguid ehitustöödele ja soovitatavat ehitustööde tehnoloogiat, samuti kavandatava tegevusega kaasnevaid võimalikke keskkonnamõjusid ja nende ulatust ning ebasoodsate keskkonnamõjude leevendamise meetmeid sõltumata sellest, kas projekti kohta tuleb anda kohustuslik KMH eelhindang (§ 15 lg 1 p 1 ja 2, lg 2).

Asjaolude välja selgitamisel ja tõendite kogumisel tuleb haldusorganil silmas pidada menetlusökoonomia põhimõtet, mille kohaselt viiakse menetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2). Menetlustoimingud tuleb läbi viia viivitusega ja mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (lg 4). Menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses (lg 3). Põhjalikum keskkonnamõjude uurimine haldusorgani enda algatusel pole siiski välistatud. Keskkonnaamet on näiteks nt veeloa menetluses viinud loodusdirektiivi artikli 6 lg 2 elluviimiseks ise läbi ulatusliku hindamise, et selgitada jätkuva paisutuse mõju Natura ala kaitse-eesmärkidele.²⁰ Uurimispõhimõttest tulenevalt peaks näiteks riigi poolt korras hoitava ühisveevoolu uuendusprojekti koostamisel PTA korraldama projekti mõjude hindamise enda algatusel, kui on alust arvata, et uuendusel võib olla oluline ebasoodne mõju looduskeskonnale.

1.4. Omandipõhiõiguse riive ja võrduspõhiõiguse riive

Kuivendussüsteemid on rajatud sageli eraomandis oleva maa tarbeks. Selle maa kasutatavus ja väärtus sõltuvad kuivendussüsteemi toimimisest. Piiranguid kuivendussüsteemi toimimise tagamiseks vajalike töödele riivavad omandipõhiõigust. Sõltuvalt mõjutuse intensiivsusest jagunevad omandipõhiõiguse (PS § 32) riived kaheks: sundvõõrandamine ja muud kitsendused.

Omandit võib sundvõõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitsepiirangud jätavad omaniku täielikult või peaaegu täielikult ilma omandiõiguse teostamise

¹⁹ Maaeluministri 25.02.2019 määrus nr 14 „Maaparandussüsteemi ehitusprojekti nõuded“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104112020071?leiaKehtiv>

²⁰ Linnamäe hüdroelektrijaama tagantjärele Natura hindamise ja erandi hindamine (2022).

võimalusest võib põhimõtteliselt olla tegemist faktilise sundvõõrandamisega. Faktilise sundvõõrandamisega on tegemist, kui vaatamata omandiõiguse formaalsele säilimisele asetatakse omanik avaliku võimu meetmest tingitud intensiivse riive tõttu tema enda tahte vastaselt uude olukorda, kus tal pole oma vara suhtes enam võimalik omaniku õigusi mõistlikul viisil enda huvides teostada. Seejuures tuleb arvestada käsutus ja kasutusõiguse piirangute ulatust, kinnistu väärtuse vähenemise määra, omaniku positsiooni kitsendamise ulatust, vara käsutamise faktilist raskendamist ning omandi kaotuse tagasipööramatust. Looduskaitseliste piirangute kehtestamist õigustab siiski tugev üldine huvi ja omaniku kohustus looduskaitselisi piiranguid taluda on üldjuhul kõrge. Kui kinnisasjale lisatud piirangud ei välista selle valdamist, kasutamist ja käsutamist täielikult ega ka peaaegu täielikult, siis ei ole võimalik käsitleda piirangute kehtestamist faktilise sundvõõrandamisena, kuid tegu on siiski omandikitsendusega.

Põhiseadus ei nõua, et sundvõõrandamise künnist mitteületavate omandikitsenduste hüvitamine peaks tingimata olema täielik ja kohene. Hüvitis tuleb määrata üldist talumiskohustust ületavas osas, kui hüvitiseta poleks riive mõõdukas. Hüvitist tuleb maksta mõistliku aja jooksul selliselt, et hüvitis saaks täita oma funktsiooni huvide tasakaalustamisel. Isiku kohustus tema omandile seatud kitsendusi hüvitiseta taluda on seda suurem, mida tugevam üldine huvi omandikitsendust õigustab. Kohustuste proportsionaalsust peab hindama riik. Omanik võib hüvitist nõuda riigivastutuse seaduse § 16 lg 1 alusel, kui erakordne riive põhjustatakse toiminguga või haldusaktiga.²¹

Abstraktsel tasemel on keeruline öelda, kas mõne juhise ettepaneku elluviimine toob kaasa faktilise sundvõõrandamise või hüvitise maksmise kohustuse, sest see sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Lisaks eeldab ettepanekute elluviimine üldiselt kehtiva õiguse muutmist. Selle muutmise käigus on võimalik tagada kooskõla omandipõhiõigusega, nt näha ette teatud juhtudel hüvitiste maksmine või riigi kulul maaparandussüsteemi ümberehitamise.

Maaomanike põhjendamatu eristamine (nt hüvitiste maksmisel) võib tuua kaasa maaomanike ebavõrdse kohtlemise, mis on võrduspõhiõiguse (PS § 12) riive. Võrduspõhiõiguse riive on põhiseadusega vastuolus, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.²²

²¹ Vt eelkõige järgmisi Riigikohtu lahendeid:

RKHKo 3-12-2486, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-12-2486/130>

RKHKo 3-19-1841, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-19-1841/53>

RPJKo 5-21-3, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-21-3/11>

²² RKPJKo 5-22-13/17, p 54, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/marksonastik?asjaNr=5-22-13/17>

2. Juhise ettepanekute õiguslik rakendatavus

2.1. Üldised rakendusprobleemid

Ohtude ja riskide vähene eristamine. Õigusraamistiku kohaselt tuleks eristada meetmed, mis on vajalikud keskkonnaohu vältimiseks neist meetmetest, mis on vajalikud keskkonnariskide ohjamiseks. Ohte tuleb printsiibis vältida. Nt ei tohi anda maaparandussüsteemi rekonstrueerimiseks ehitusluba, kui selle ehitamisel või rekonstrueeritud süsteemi kasutamisel tekib oluline kekkonnamõju, mida ei saa leevendada. Keskkonnariskide tuleb vähendada, kuid arvestades nende kulu. Keskkonnakaitse meetmete rakendamisel tekib otsene ja kaudne kulu, nt rajatiste ehitamise maksumus ja põllumajanduseks kasutatava maa pindala või maa viljelusväärtuse vähenemine. Neid aspekte pole juhendis põhjalikult käsitletud (ega pidanudki käsitlema), kuid ka seetõttu on juhendit raskem õiguslikult ellu viia. Peamiselt tulenevad raskused siiski asjaolust, et ohte- ja riske pole selgelt eristatud.

Ettepanekute ebamäärasus. Näiteks soovitatakse juhises korduvalt mõjusid minimeerida täpsustamata, mis on looduskaitse seisukohast soovitav tulemus. Üldiselt on looduskaitse vaatest reeglina parim, kui kuivendussüsteemi üldse olemas ei oleks. Majanduslikust vaatest võib näida kasulik keskkonnakaitse meetmete arvelt maksimaalselt kokku hoidmine. Riskide ohjamine tähendab huvide vastastikku kaalumist ja optimaalse tasakaalu leidmist. Õige tasakaalupunkt sõltub huvide kaalust, kuid see on vähemalt osaliselt väärtushinnangu küsimus. Pole selget mõõdupuud, mis aitaks otsustada, mis mahu on kuivendamine põhjendatud. Ideaalis peaks väärtusotsuseid tegema huvirühmi kaasavalt seadusandja, mitte täitevvõimu teostav ametnik. Praktikas on seadusandjal raske seda abstraktselt teha. Seega võimaldatakse õiguses täitevvõimul keerulisi otsuseid teha huvirühmi kaasates kaalutusõiguse alusel. Suure hindamis- ja kaalumisruumi jätmine täitevvõimule peaks siiski olema erand, mh praktilistel põhjustel, mh kulub selleks suhteliselt palju ressursse, mis tähendab, et ainult mingi osa otsuseid saab nii teha. Juhise ülesandeks ei olnud ette ära teha poliitilist otsust öeldes, kui suures ulatuses on kuivendamine põhjendatud, kuid juhises on palju ebamäärasust ka üksnes loodusteaduslikes küsimustes. Kokkuvõttes pole juhise ettepanekud alati piisavalt täpsed, et nende alusel saaks otsustada loa andmise või selle kooskõlastamise ning ka seadusandjal oleks ettepanekute alusel keeruline sõnastada täpseid õigusnorme.

Alusandmete puudulikkus. Juhise ettepanekud on seotud märgade elupaikade ja neist sõltuvate liikide mõjutamisega. Näiteks tehakse ettepanek hoiduda piiranguvööndites setete suuremahulisest välja tõstmisest, kui see halvendab teatud loodusdirektiivi märgade elupaigatüüpide hüdroloogilisi tingimusi. Juhiste elluviimiseks ei ole tõenäoliselt alati piisavalt alusandmeid: pole selge, kas mõjutataval alal esineb nimetatud elupaiku ja liike ja kui suureks tuleks hinnata kuivenduse mõju neile. Kõigi selliste probleemide lahenduseks ei saa olla eksperthinnangu koostamine konkreetsetes menetluses, eriti juhul, kui juba eksperthinnangu nõude eelduseks on alal teatud elupaikade või liikide esinemine. Tuleb märkida, et alusandmete puudulikkus ei ole jäänud juhendis tähelepanuta, vaid

juhendis tehakse ettepanek viia läbi suur hulk üldisi uuringuid. Seni kui kõike vajalikke uuringuid pole läbi viidud on juhise ettepanekute järgimine loamenetluses siiski küsitav, sest kõiki puudusi ei pruugi olla võimalik loamenetluse seisukohalt mõistliku aja- ja rahakuluga kõrvaldada.

2.2. Vajaduspõhimõtte

Juhises tehakse läbivalt ettepanekuid muuta kuivendustööd rohkem vajaduspõhiseks ning tehakse ettepanek sõnastada vajaduspõhimõtte ka üldise põhimõttena maaparandusseaduses. Vajaduspõhisus tähendab, et kuivendussüsteemi ei ehitata ja nende hoiutöid ei teostata ilma objektiivse maaparandusliku vajaduseta, et hoida ära tarbetud keskkonnanahäiringud. Kuigi vastav regulatsioon on kehtivas õiguses kaudselt olemas (eelkõige KeÜS § 8-11, aga ka nt MaaParS § 44 lg 2) ei välista see põhimõtte eraldi ja täpsemalt sätestamist. Põhimõtte osana saaks täpsustusena lisada need olukorrad, kus vajadust tuleks hoolikamalt hinnata ning asjaolud, millele tuleb kindlasti tähelepanu pöörata. Näiteks ettepanekud vähendada kraavide korrastamist väheproduktiivsetel soomuldadel ja arvestada senisest enam puistu koguaaurumist.

Õiguspõhimõtete adressaadiks on eelkõige haldusorganid ja kohtud. Haldusorganitele on õiguspõhimõtted õiguslikult siduvateks suunisteks nende haldustegevuses, enne kõike haldusaktide andmisel. Haldusorganid ja kohtud peavad õiguspõhimõtteid arvesse võtma õigusnormide tõlgendamisel ja rakendamisel. Põhimõtte on mh suuniseks loa andmisel kaalutusõiguse teostamisel. Põhimõtte ei kirjuta ette konkreetset käitumisjuhist. Kõige lihtsamal tasandil kohustab vajaduspõhimõtte hoiduma kuivendustööde teostamisest, kui vajadus tööde teostamiseks pole selge, sest eelduslikult põhjustab kuivendus loodusele ebasoodsat mõju. Keerukamal tasandil tuleb vastastikku hinnata kuivendustöö kasu maa viljelusväärtusele ning sellest tekkivaid ebasoodsaid mõjutusi loodusele eesmärgiga maksimaalselt vähendada keskkonnariske, st selliseid keskkonnanahäiringuid, mis jäävad alla olulise keskkonnanahäiringu piiri, kuid millest siiski tuleks ettevaatuspõhimõttest lähtuvalt hoiduda. Põhimõtte elluviimine keerukamal tasemel ei tähenda tingimata KMH vms hindamise läbiviimise kohustust – eriliste hindamismenetluste kohustuslikkuse piiri sätestavad vastavad seadused.

Vajaduspõhimõtte elluviimise suurimaks õiguslikuks takistuseks on ebaselgus kuivendustööde kasust ja kahjust. Juhisest nähtub, et kuivendustööde kasu ja sellest lähtuvaid ebasoodsaid mõjutusi on eriti Eestis suhteliselt vähe uuritud. Eriti hoiutööde vajalikkuse üle otsustamisel ei ole võimalik viia läbi igakordselt uuringuid, sest need võtaksid liiga kaua aega ja oleksid liiga kulukad.

Kuna õiguspõhimõtte on abstraktne ega sätesta konkreetset käitumisjuhist, siis ei tähenda selle seadusesse kirjutamine, et puuduks vajadus konkreetsemate õigusnormide järgi. Sellised normid on seda vajalikumad, mida rohkem on määramatust kuivendussüsteemi kasu ja kahju osas, sest need annavad ebaselges olukorras otsustajale konkreetsemad suunised.

2.3. Eksperthinnang ja tegevusluba

Juhise tööversioonis tehti palju ettepanekuid KMH regulatsiooni rangemaks muutmiseks, kuid juhise lõppversioonis on neist loobutud ja soovitatakse üksnes eksperthinnanguid teatud juhtudel. Kõige üldisemalt soovitatakse eksperthinnangut suuremahulisel sette eemaldamisel (keskmise settekihi paksusega $> 0,3$ m). See vastab üldjoontes mahule, mille korral loetakse kuivendustöö uuendamiseks mitte hoolduseks.²³ KMH asemel eksperthinnangu nõudmine lahendab osa õiguslikke probleeme, sh ebakõla, et KMH on mõeldud pigem suurprojektide mõju hindamiseks, mitte suhteliselt väikesemahuliste kuivendussüsteemi hoiutööde mõjude hindamiseks. Samas pole KMH-le tuginedes vaja käsitleda nõudeid eksperdile ja ekspertarvamusele, selle kulude katmist, menetlusnõudeid jms, sest need küsimused on KeHJS-ga juba lahendatud. Muudel juhtudel tuleb need soovitusel elluviimiseks määratleda, kuid seda juhises tehtud pole. Samuti tuleb suhteliselt lihtsakoelise mõjuhindamise nõude kehtestamisel lahendada küsimus, kuidas minna sellest üle Natura hindamise menetlusse, kui ilmneb, et välistatud pole oluline ebasoodne mõju Natura alale.

Üheks oluliseks takistuseks KMH regulatsiooni ulatuslikule kohaldamisele on tegevusloa nõue, sest KeHJS kohase KMH saab läbi viia vaid juhul, kui vastava tegevuse jaoks on vaja luba. Hoiutöödeks ei ole kehtiva õiguse kohaselt vaja taotleda tegevusluba. Sellisest tegevusest tuleb vaid teavitada, kui hooldatav eesvool kattub pinnaveekogumiga veeseaduse tähenduses (MaaParS § 44 lg 4 ja 4¹). Riigi poolt korrashoitava ühisveevoolu uuendamiseks tuleb koostada ka uuendusprojekt (MaaParS § 46 lg 2). Projekt tuleb KeA-ga kooskõlastada juhul, kui see näeb ette sette eemaldamist eesvoolust, mis kattub LKS § 51 lg 2 alusel määratletud kudemis- ja elupaikade nimistusse kuuluva veekoguga (MaaParS § 46 lg 4). Juhises nähakse ühe võimalusena ette loakohustuse kehtestamine kaitstavatel aladel asuvate eesvooludele. Sellisel juhul tuleks läbi mõelda, mis on loa kontrollse ja menetlusreeglid. Loa järgi pole tingimata vajadust, kui selle ainus mõte on tagada eksperthinnangu koostamine. Põhimõtteliselt on mõeldav, et tegevuse läbi viijal on eksperthinnangu tellimise ja esitamise kohustus, kuid selleks tegevuseks luba pole vaja. Samas tuleb ka sellisel juhul ette näha mehhanism, mis tagab nõuetele vastavate hinnangute õigeaegse esitamise, sest selleks ei saa olla loast keeldumine. Riigi poolt korrashoitavate eesvoolude osas ei tohiks see põhimõtteliselt olla probleem ja vastava saaks sätestada vastava maaparandusseaduses. Hoiualadel saaks uuendamise keskkonnamõjude parema hindamise tagamiseks muuta hoiualade teatiste regulatsiooni. LKS kohaselt tuleb hoiualadel teatud tegevustest Keskkonnaametile teatada (LKS § 33 lg 1). Teatiste menetluse raames peab KeA hindama mõjusid elupaikade ja liikide seisundile (LKS § 32 lg 5). Kuivendussüsteemide osas peab praegu teatama vaid nende rajamisest ja rekonstrueerimisest (LKS § 33 lg 1 p 7). Selle maaparandusseadust dubleeriva regulatsiooni asemel oleks võimalik sätestada hoitöödest teatamine.

²³ Maaeluministri 18.12.2018 määrus nr 75 „Maaparandushoiutööde nõuded“ § 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104112020067?leiaKehtiv>

2.4. Keskkonnarajatised

Maaparandusseaduse kohaselt peab maaparandussüsteem minimeerima hajukoormuse leviku ohu. Selleks peab ohtu minimeeriv rajatis olema projekteeritud ja ehitatud selliselt, et nõue oleks täidetud kogu maaparandussüsteemi maa-alal (§ 5 lg 4 ja 7). Maaparandusseadus sätestab ka keskkonnakaitseks vajaliku rajatise üldise definitsiooni, mille kohaselt keskkonnakaitseks vajalik rajatis on keskkonnakaitse nõuete täitmiseks, eelkõige maatulundusmaa kasutamisest tuleneva hajukoormuse leviku ohu minimeerimiseks ja eesvoolu võimalikult suure isepuhastusvõime tagamiseks vajalik rajatis (lg 8).

Keskkonnarajatiste tüübid ja täpsemad nõuded neile on sätestatud projekteerimismäärustes. Nende kohaselt tuleb merre, järve ja üle kümne ruutkilomeetri suuruse valgalaga vooluveekogusse projekteerida põllu- ja metsamajandusliku hajukoormuse leviku ohu ja erosiooniohu korral veekaitsevööndi laiend, settebassein või puhastuslodu, kui uurimistöös on kindlaks tehtud hajukoormuse leviku oht ja erosioonioht. (§ 26 lg 1 ja 2). Maaparandusseaduse kohaselt tehakse uurimistöö, kui see on ette nähtud projekteerimistingimustes või kui selleks tekib vajadus projekteerimise käigus (§ 17 lg 1). Maaparandussüsteemi ehitusprojekti seletuskirjas tuleb hulgas kirjeldada põllu- ja metsamajandusliku hajukoormuse leviku ohtu ja erosiooni tõkestavaid meetmeid (ehitusprojekti nõuded²⁴ § 15 lg 1 p 3). Ehitusloast tuleb keelduda, kui ehitusprojekt ei ole kooskõlas uurimistöö tulemustega (MaaParS § 23 lg 1 p 4).

Uurimistöö nõuete § 35 kohaselt uuritakse põllumajandusmaal asuval maaparandussüsteemi maa-alal hajukoormuse leviku ohtu merre, järve ja üle kümne ruutkilomeetri suuruse valgalaga vooluveekogusse. Ohtu uuritakse üle viie hektari suurusel maaparandussüsteemi osal. Uuring peab hõlmama maaparandussüsteemiga vahetult piirneva ala, kui pinnavee juurdevool ei ole nimetatud alalt kõrvale juhitud. Püsirohumaa loetakse hajukoormuse leviku ohu vabaks. Haritava maa loetakse toitaenete väljakande osas hajukoormuse leviku ohtlikuks sõltuvalt mullatüübist ja maapinna langust.²⁵ Pinnaerosioonist tingituna loetakse haritav maa hajukoormuse leviku ohtlikuks, kui see asub erodeeritud mullaga alal. Eesvool ja kuivenduskraav on hajukoormuse leviku ohtlik, kui see paikneb kindlustamata liiva ja üle 55-protsendise lagunemisastmega turbapinnases.

Tuleb esile tuua, et Maaeluministri määrused kitsendavad keskkonnarajatiste ehitamise kohustust. Maaparandusseaduse definitsiooni järgi on keskkonnarajatis vajalik eelkõige maatulundusmaa kasutamisest tuleneva hajukoormuse leviku ohu minimeerimiseks ja eesvoolu võimalikult suure isepuhastusvõime tagamiseks. Maatulundusmaa on

²⁴ Maaeluministri 25.02.2019 määrus nr 14 „Maaparandussüsteemi ehitusprojekti nõuded“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104112020071?leiaKehtiv>

²⁵ Täpsemalt järgmistel juhtudel: 1) savi- ja raskel liivsavimullal on maapinna lang üle viie promilli; 2) keskmisel ja kergel liivsavimullal on maapinna lang üle kümne promilli; 3) liiv- ja saviliivmullal on maapinna lang üle 15 promilli, § 35 lg 3.

põllumajandussaaduste tootmiseks või metsakasvatuseks kasutatav maa ja maa, millel on põllu- või metsamajanduslik potentsiaal. (MaaKatS § 18¹ lg 9). Projekteerimismääruste kohaselt tuleb veekaitsevööndi laiend, settebassein või puhastuslodu projekteerida põllu- ja metsamajandusliku hajukoormuse leviku ohu ja erosiooniohu korral (§ 26 lg 1), juhul kui uurimistöös on kindlaks tehtud hajukoormuse leviku oht ja erosioonioht. (§ 26 lg 2). Uurimistöö nõuete kohaselt uuritakse hajukoormuse ohtu üksnes teatud põllumajandusmaal asuval maaparandussüsteemi maa-alal (35 lg 1, vt ka lg 2,3, 4 ja 8). Määruste sõnastuse põhjal näib, et muudel juhtudel pole keskkonnakaitserajatisi vaja projekteerida ka erosiooniohu tõttu. Lisaks kitsendavad mõlemad määrused seadust selliselt, et näevad keskkonnarajatise projekteerimise võimaluse ette vaid vooluveekogusse, kuid VeeS kohaselt ei loetakse veekoguks kuivenduskraavi, mille kaudu juhitakse vett maaparandussüsteemi eesvoolu (VeeS § 3 lg 4 p 2). Projekteerimismäärused on selles osas siiski vastuolulised, sest täpsemates sätetes viidatakse ka muudele süsteemi osadele, kui eesvool.²⁶

Minister saab määrustega seadust täpsustada, kuid ta ei saa jätta olulisi küsimusi reguleerimata. Seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.²⁷ Määruste nõuded tuleks seega üle vaadata analüüsitava juhises välja toodud uute teadmiste valguses sõltumata juhise ettepanekute elluviimisest. Nt märgitakse juhises, et metsakuivendus suurendab toitainete väljakannet ja mõjutab allavoolu jäävaid veekogusid tunduvalt rohkem kui varasemalt hinnatud, kuigi Eesti vastavad uuringud on veel pooleli (lk 18).

Lisaks veekaitsevööndi laiendile, settebasseinile ja puhastuslodule tuleb projekteerimismääruste kohaselt eesvoolu isepuhastusvõime suurendamiseks, ökoloogilise seisundi või ökoloogilise potentsiaali parandamiseks projekteerida eesvoolule vajaduse korral põhjapais, nõlval kivipuiste, soodi avamiskraav, koelmupadjand või vähkide tehiselupaik (lg 26 lg 3). Nende rajatiste projekteerimist ei ole seatud sõltuvusse uurimistööst. Kõigi keskkonnarajatiste kohta sisalduvad projekteerimismäärustes eraldi sätted, mis täpsustavad, mis juhtudel ja parameetritega tuleb rajatised projekteerida (§ 27-29).

Maaparandusseaduses pole täielikult lahendatud küsimus, mil määral peab maaomanik taluma enda maal teise maaomaniku huvides rajatud kuivendussüsteemi. Maaparandusseadus reguleerib sõnaselgelt vaid uue eesvoolu ehitamist ja selle paiknemise talumise kohustust (MaaParS § 20). Otseselt pole lahendatud isegi uute eesvoolude hoolduse talumiskohustus. Samuti pole käsitletud ammu ehitatud süsteemide

²⁶ Nt § 28 lg 2 sätestab, et settebassein projekteeritakse: eesvoolule, kraavile või looduslikule voolunõvale.

²⁷ RKÜK 3-18-1432, p 33, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/marksonastik?asjaNr=3-18-1432/103> RKPJKo 3-4-1-5-98, pIV, <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-5-98>

talumiskohustust ning keskkonnarajatiste talumiskohustust. Kohaldada on võimalik asjaõigusseaduse üldsätteid, nagu AÕS § 158. Olen seisukohal, et maaparandussüsteemi eesvoolu ja keskkonnakaitserajatise ei saa üldiselt käsitleda avalikes huvides olevate tehnovõrkudena, sarnaselt näiteks põhivõrgu elektriliinidele, sest need rajatakse konkreetse (era)maa väärtuse tõstmiseks. Samuti ei tohiks eeldada, et eesvool vms kuivendussüsteemi rajatis on kindlasti ka selle maaomaniku huvides, kelle maal see paikneb, sest see aitab maad kuivendada. Maaomaniku huviks võib olla ka hoopis märgala taastamine enda maal.

Juhises on keskkonnarajatiste loetelu pikem kui kehtivas õiguses ning rajatised on omadustelt mitmekesisemad ja nõuded üldiselt rangemad (nt veekaitsevöönd peab olema laiem ning taimestunud). Soovituste elluviimise teeb raskemaks asjaolu, et juhendis määratletakse rajatiste ehitamise vajadus ja rajatiste parameetrid on sageli määratletud üsna üldiselt. Näiteks tehakse ettepanek mitmekesistada olemasolevaid kraave, nt nende kallaste kaldenurka laugemaks muutes ning neid kahetasandiliseks konstrueerides. Üldiselt määratletud meetmete elluviimiseks tuleks maaparandussüsteemi ehituslubade menetluses anda loa andjale selgelt vastav hindamis- ja kaalumisruum.

Juhise ettepanekute kohaselt määrab sobiva keskkonnarajatiste valiku muu hulgas veekogu tundlikkus toitainete ja sette sissekandele. See sõltub veekogu seisundist ja üldisest koormusest veekogule. Veekogusse võib suubuda rohkem kui ühe kuivendussüsteemi liigvesi. Koormus ei pruugi tuleneda ka peamiselt kuivendussüsteemidest, vaid muudest tegevustest nagu kariloomade pidamine. Nähes ette keskkonnameetmed ette konkreetse kuivendussüsteemi osas võidakse panna selle kuivendussüsteemi omanikule ebaproportsionaalsed kohustused. Teisisõnu peaks veekogude kaitse hajuheite eest olema osa kompleksset regulatsioonist, mis on ilmseks õiguslikuks takistuseks juhendi soovitude elluviimisel. Kehtivas õiguses reguleeritakse vee kaitset (põllumajandus) heite eest ulatuslikult veeseaduses (vt eelkõige § 155- 171).

Juhise ettepanekutest ei ole alati selge, kas ja kuidas on need seotud kuivendussüsteemide negatiivsete mõjude vähendamisega. Näiteks tehakse ettepanek tavamaaviljelusega (PST) aladelt reostuskoormuse vähendamiseks muuta puhastuslodude, avaveeliste tehismärgalade ja puhverribade rajamine PST aladel üldiselt kohustuslikuks.

Eelnimetatud ettepaneku elluviimine juhises määratletud kujul tekitab tõenäoliselt ka raskusi. Jätkusuutlikkuse tagamiseks makstav põhisissetuleku toetuse (PST) andmist reguleeritakse maaeluministri otsetoetuste üldise määrusega.²⁸ Selle toetuse mõte on tagada, et põllumajandusmaid kasutatakse jätkuvalt põllumajandusliku tegevuse elluviimiseks. Põllumajanduslikuks tegevuseks on põllumajandusmaa kasutamine põllumajanduslikuks tootmiseks (taimekasvatuseks, loomade pidamiseks jne) ning põllumajandusmaa hooldamine, st hoidmine karjatamiseks ja harimiseks sobilikus

²⁸ Maaeluministri 21.12. 2022 määrus nr 71 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052023005?leiaKehtiv>

seisukorras (§ 3). Toetuse saamise eelduseks on toetuse saamise aastal maa heas põllumajandus ja keskkonnaseisundis hoidmine (§ 5). Need tingimused on sätestatud eraldi määrusega²⁹. Määruse § 4 näeb veekaitse nõudena ette vaid veekaitsevööndi, mis on kitsam, kui juhise ettepanekus soovitud. EL-i õigus ei keela laiemat puhverriba nõude kehtestamist, isegi kui see on põllumajanduse vaates aktsepteeritav, kuid probleemne näib puhastuslodu või avaveelise tehismärgala rajamise nõue. PST määruse keskkonnatõud on sisult tegevusest hoidumine. Rajatiste ehitamine käib pigem investeeringutoetuste alla. Toetuse tingimusi ei saa Eesti ka suvaliselt muuta, sest nende aluseks on Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud strateegiakava, mis koostatakse EL-i ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eelarve perioodi kohta. Selle kava muutmine perioodi kestel on küll võimalik, kuid praktilisem näib muuta toetuse tingimuse uuele perioodile üleminekul.

Ettepanekuid sõnastusest pole alati selge, kas need kohalduvad vaid uutele ja rekonstrueeritavatele süsteemidele, st olukorras kus taotletakse ehitusluba, või ka olemasolevatele süsteemidele. Viimasel juhul on nõuete elluviimine õiguslikult tunduvalt keerulisem. Piiratult on võimalik nõuda meetmete rakendamist, sh süsteemi ümberehitamist, riikliku järelevalve käigus ettekirjutustega (KorS § 28), kuid üksnes ilmse õigusnormi rikkumise või ohu olukorras, mitte juhul, kui meede üldiselt aitab kaasa süsteemi negatiivsete mõjude vähendamisele (KorS § 5 lg 1 ja 2). Uued nõuded saaks kehtestada õigusnormidega nõudes olemasolevate süsteemide ümber ehitamist mingi aja jooksul, et keskkonnariske vähendada, kuid sellise regulatsiooni eelduseks on eelnev olemasoleva olukorra põhjalik analüüs ja sellest lähtuva poliitilise tegevusplaani koostamine, nt selgitamine, mil määral saab riik ümberehitamist toetada, kuidas tagatakse seaduse täitmine (nt helled toetused vs rangemad karistused), kuidas tagatakse rakendusasutuste võimekus täiendava ülesandega toime tulla jms. Õiguslikus vaates on mh oluline, et eraomanikele ei pandaks üldistes huvides ebaproportsionaalseid kohustusi ning arvestada tuleb omanike õiguspärasest ootust, sh isiku usaldust, et antud load jäävad kehtima (HMS § 67).

2.5. Kuivendustööst hoidumine kui keskkonnameede

Juhises tehakse mitu ettepanekut, mille sisuks on kuivendustööde ulatuse piiramine. Näiteks on üheks võimalikuks abinõuks reguleerimisvõrgu kraavide täielik või osaline uuendamata või rekonstrueerimata jätmine. Maaparandusseadus lähtub eeldusest, et süsteemi omanik peaks süsteemi uuendama või rekonstrueerima, kui see on vajalik

²⁹ Maaeluministri 21.12.2022 määrus nr 68 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded ning kohustuslikud majandamisnõuded“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052023002?leiaKehtiv>

süsteemi töös hoidmiseks. Juhise ettepaneku elluviimiseks tuleks maaparandusseaduses täpsustada, millistel juhtudel saab süsteemi toimimiseks vajalike tööde tegemata jätmist käsitleda keskkonnakaitseliselt põhjendatud tegevusena, et seda selgelt eristada tegevusetusest, millele peaks järgnema õiguslik vastutus, nt ettekirjutus, trahv väärteo eest või eraõiguslik kahjunõue.

Üheks tegevusest hoidumise meetmeks juhises on soovitus säilitada (st mitte kraaviga asendada, süvendada ega õgvendada) maaparandussüsteemi osaks olevad või selle maa-alale jäävad looduslikus süngis kulgevad vooluveekogud (ka kitsad lähteojad). Sarnane keeld on kehtivas õiguses sätestatud LKS § 51 lg-s 1, mille kohaselt ei või lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigana kinnitatud veekogul või selle lõigul muuta veekogu loodusliku süngi ja veerežiimi. Sättes ei reguleerita otseselt süngi või veerežiimi muutmist nn lõhejões, kuid seda on juba varem muudetud. LKS süsteemne ja eesmärgipärane tõlgendamine ei jäta siiski kahtlust, et lõhejõel on prioriteediks kalade kudemisvõimaluste tagamine. See tähendab, et kuivendustööd ei või neid tingimusi (püsivalt) halvendada võrreldes olemasoleva olukorraga. Piirangud töödele veekogudes tulenevad ka veeõiguse üldistest eesmärkidest, milleks on vähendada inimtegevuse mõju veekeskkonnale ja vältida veeökosüsteemide, nendest sõltuvate maismaaökosüsteemide ja märgalade seisundi halvenemist ning parandada nende seisundit (VeeS § 31 lg 1 p 1 ja 2) Samuti keelab VeeS halvendada pinnaveekogumite ökoloogilist seisundit (§ 33 lg 1) ja kohustab maaomaniku, maavaldajat ja veekasutajat võtma meetmeid, millega vähendada või vältida tegevuse mõju pinnaveekogumile (§ 117 lg 2). Samas on veekogu süvendamine põhimõtteliselt lubatud (VeeS §176) ning sätte kohaselt ei loeta veekogu süvendamiseks sette eemaldamist veekogust, välja arvatud meri, korrashoiu eesmärgil. Sätte mõte jääb mõneti segaseks, sest looduslikud veekogud ei vaja iseenesest korrashoidu, st sättest on puudu selgitus, mis eesmärgil tööde teostamisel võib veekogudest setet eemaldada. On siiski selge, et silmas ei peeta maaparandussüsteemide korrashoidu, sest selle välistab sätte esimene lause otsesõnu.

2.6. Kaitstavad alad

Kehtiva õiguse kohaselt võib sihtkaitsevööndites kaitse-eeskirjaga lubada veerežiimi taastamist (LKS § 30 lg 4 p 1). Praktikas lubatakse kaitse-eeskirjades taastada looduslikku veerežiimi, st kraave sulgeda. On küsitav, kas säte võimaldaks kaitse-eeskirjas lubada kuivendussüsteemi rekonstrueerimist, sest veerežiimi taastamine ei tohi kahjustada kaitstavat loodusobjekti. Selguse huvides tuleks sättes otsesõnu maaparandussüsteemide rekonstrueerimise välistada või säte üldse kaotada, sest looduskaitsealistel eesmärkidel veerežiimi taastamise lubatavaust ei pea tingimata seaduses reguleerima. Sihtkaitsevööndites võib kaitse-eeskirjaga lubada maaparandussüsteemide hoiutöid, mis hõlmab nende uuendamise, kui see on vajalik kaitstava loodusobjekti säilitamiseks või see kahjusta kaitstavat loodusobjekti (LKS § 30 lg 4 p 1). Piiranguvööndites võib kaitse-eeskirjaga lubada uue süsteemi rajamist (LKS § 31 lg 2 p 1). Piiranguvööndites pole keelatud kraavide rekonstrueerimine ja hoiutööd ning sellist keeldu ei saa kehtestada ka kaitse-eeskirjaga. Hoiualade kaitserižiim ei käsitle otseselt kuivendustöid, kuid

üldsättega (§ 32 lg 2) on need keelatud, kui töö tooks kaasa nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamise ja kahjustamise, mille kaitseks hoiuala moodustati ning kaitstavate liikide olulise häirimise või kui see tegevus seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi.

Mistahes kaitseriežiimi puudutavate ettepanekute elluviimisel tuleb arvestada, et muutes LKS raamsätteid kaitse-eeskirjadele (eelkõige § 30 ja § 31) tuleb kaitse-eeskirjad üle vaadata ning neid vajadusel muuta. See võib tähendada märkimisväärset halduskoormust, sest kaitse-eeskirju on väga palju (sadades).

Muutes eramaal kaitstava ala režiimi rangemaks võib oluliselt suureneda taotluste arv kinnisasja omandamiseks riigi poolt. Üldiselt LKS välistab riigi poolt kinnisasjade omandamise, kui isik on kinnisasja omanikus saanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta. Üheks erandiks on olukord, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks (§ 20 lg 1¹ p 1).

Kaitstavaid alasid puudutavad ettepanekutes on ebakõlasid. Näiteks kui piiranguvööndis tuleks põhimõtteliselt hoiduda sette välja tõstmisest mahu, mis vastab kuivendussüsteemi uuendamisele, siis oleks veelgi enam põhjendatud uute süsteemide rajamise keeld, kuid seda juhises selgelt ei soovitata. Teise näitena tuleb ettepanekute kohaselt suuremahuline sette eemaldamine keelata, kui kaitstava ala piires asuvad teatud loodusväärtused. Sellise tegevuse teostamisel kaitstava ala vahetus läheduses tuleb koostada eksperthinnang. Ebakõla ei seisne selles, et ühel juhul on tegevus keelatud ja teisel juhul peab sellele eelnema eksperthinnang, vaid asjaolus, et nende soovitude eeldused ei kõla kokku. Nt tuleb kopra üleujutusala arvestada vaid väljaspool kaitstavat ala toimuva tegevuse korral.

Päris selged ei ole soovitude rakendamise eeldused ja sisu. Näiteks tehakse ettepanek hoiduda piiranguvööndites suuremahulisest sette eemaldamisest, kui see halvendab märgalade hüdroloogilisi tingimusi. Ettepanek lõpeb järgmise lausega: „Kindlasti tuleb suuremahuline sette eemaldamine kuivendussüsteemidest keelata juhul kui eeltoodud elupaigatüübid või liigid on määratud kaitseala kaitse eesmärgiks.“ Ettepanekust pole selge, kas arvestada tuleb ka sellist halvenemist, mis elupaigatüübi seisundile olulist mõju ei avalda. KeÜS raamistikuga poleks põhimõtteliselt vastuolus kaitstavatel aladel keskkonnariskide tõttu tegevuse üldine keelamine, kui keelu vajadus peaks olema hästi põhjendatud. Samuti on LKS regulatsioon üles ehitatud selliselt, et kaitstavatel aladel kaitstakse eelkõige teatud loetletud liike ja elupaiku. Juhise ettepanekutes jääb eristamine segaseks: ühel juhul peab tegevus olema kindlasti keelatud, teisel juhul tuleb sellest hoiduda, kuid haldusorgani vaatest tähendab ka hoidumine keelamist.

2.6. RMK

Eestis kuivendatud 700 000 ha metsamaast paikneb ligi 450 000 ha riigimetsas (www.rmke.ee). Seega on RMK-l erakordselt suur roll metsakuivendustööde negatiivsete

mõjude ohjamisel. RMK ei ole metsaomanik ega eraõiguslik isik, vaid riigitulundusasutus, kes majandab riigimetsa (MS § 47 lg 1). RMK tegutseb metsaseaduse kohaselt ka loodusväärtuste kaitsjana (§ 48 lg 1 p 5). Erinevalt erametsaomanike tegevuse reguleerimisest saab riik RMK tegevust põhimõtteliselt enda äranägemisel suunata. Üldiselt kehtiva omandiõigust proportsionaalselt piirava regulatsiooni väljatöötamine ja jõustamine nõuab riigilt tõenäoliselt märkimisväärselt enam ressursse, kui üksnes RMK tegevuse suunamine. Seetõttu oleks vaja läbi mõelda, kas kõigi ettepanekute osas on otstarbekas kehtestada metsaomanikele suunatud üldine regulatsioon või on mingis osas mõttekas piirduda vaid RMK tegevuse suunamisega. Riik saab RMK tegevus suunata läbi erinormide kehtestamise, mis reguleerivad üksnes RMK tegevust, läbi RMK põhimääruse muutmise, läbi RMK nõukogu, ministri poolt teostatava haldusjärelevalve ning ka arengukavade jms dokumentide kaudu. RMK tegevuse suunamist takistab mõnevõrra asjaolu, et RMK on metsaseaduse alusel loodud unikaalne riigiasutus, millele kõik üldised normid otseselt ei kohaldu, mistõttu võib olla ebaselge, kuidas täpselt saab riik RMK tegevust suunata. Näiteks sätestab Vabariigi Valitsuse seadus valitsuse struktuuri ja selle tegevuse korraldamise, kuid ei reguleeri otseselt riigitulundusasutusi, sh neile korralduste andmist.

Kehtiv õigus ei näe ette erinorme RMK metsakuivendustööde negatiivsete mõjude ohjamiseks. RMK on vastavaid suunised endale ise sõnastanud, eelkõige läbi metsakuivenduse strateegia.³⁰ Need suunised on olemuselt haldusesised aktid (halduseeskirjad). RMK saab neid muuta oma äranägemisel vastavalt asjaolude muutumisele ja vajadustele. Kuigi need halduseeskirjad on RMK-le endale siduvad ei saa teine haldusorgan loa andmisel nõuda nende täitmist loa andmise tingimusena. Samuti ei saa haldusvälised isikud halduskohtus halduseeskirja eraldiseisvalt vaidlustada. Seega ei saa halduseeskirju käsitleda kehtiva õigusena samaväärselt seadustes ja määrustes sõnastatud normidega.

Riigiasutusena peaks RMK oma algatusel oma tegevuse keskkonnamõjusid vajadusel hindama, et tagada riigi keskkonna säästmise kohustuse täitmine ja ELi-i ja Eesti keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamine. RMK koostabki enda initsiatiivil keskkonnamõju analüüse ja tellib ka täiendavaid ekspertiise, kuid nähtavasti mitte uuendusprojektidele.³¹ RMK poolt koostatavad analüüsid on palju üldisemad, kui KMH aruanded, ning nende koostamisse ei kaasata huvirühmi. Neis analüüsides esitatakse järeldused olulise keskkonnamõju kohta, kuid reeglina ei selgitata neis täpsemalt, kuidas jõuti järeldusele, et oluline mõju puudub ega viidata objektiivsele teabele, millest nähtub mõju puudumine. Vastava praktika muutmiseks ei pea tingimata muutma üldisi mõjuhindamise norme, nagu eelnevalt on selgitatud.

³⁰ Kuivendussüsteemide majandamise strateegia. Kinnitatud RMK 19.04.2011. a juhatuse otsusega nr 1-32/44, https://media.rmk.ee/files/kuivendussysteemide_majandamise_str_2023-02_lisa2_uuendatud.pdf

³¹ <https://www.rmk.ee/organisatsioon/keskkonnategevus/keskkonnamoju-analuusid>