

Alternatiivide kaalumine EL ja Eesti looduskaitseõiguses — peamised erinevused

Hannes Veinla

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

Huvide ja õiguste konflikti lahendamine

- * Märgaladega seoses põrkuvad erinevad huvid ja õigused ennekõike **keskkonnakaitse** ja **majanduslikud/sotsiaalased**
 - * Millised neist „peale jäävad“ lahendatakse õigusliku menetluse vahendusel – peamiselt **kaalutusõiguse** teostamisel.
 - * Õigus ei pakugi tihti üheseid lahendusi – need leitakse erinevate huvide/õiguste **kaalumise** teel – tavaliselt haldusmenetluse (näiteks kaitse alla võtmise menetlus) käigus
 - * Tuleb
 - * kindlaks teha kõik olulised **asjaolud**,
 - * langetada **kaalutusotsus**
 - * ja seda **põhjendada**

EL looduskaitseõigus ja Eesti looduskaitseõigus pakuvad erinevaid lahendusi

- * Kas me leiame kõik märgalade kaitset ja majandamist reguleerivad õiguslikud figuurid **Eesti** õigusest või on asjakohased veel ka mingid muud allikad.
- * Aga **muidugi** – Keskkonnaõigusest üldse ja ka looduskaitseõigusest ei ole võimalik aru saada ja rakendada ilma **EL õigust** tundmata.
- * Veelgi **enam** – EL õigus on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik – liikmesriigi kohtud ja haldusorganid On KOHUSTATUD rakendada konflikti puhul EL õigust (antud juhul ennekõike Loodusdirektiivi)

- * **Costa v. ENEL kohtuasi (C - 6/64)**
- * *“by creating a Community of unlimited duration...real powers stemming from limitation of sovereignty or transfer of powers from the States to the Community, **the Member States have limited their sovereign rights, ... , and have created a body of law which binds both their nationals and themselves.***

* Seega tuleb täpselt eristada nn
„Siseriiklikku looduskaitset“ ja
EL õigusele allutatud
looduskaitset (Natura)

* Meie õiguses ja praktikas ei ole see
piisava selgusega eristatud

Üle-Euroopaline dimensioon

- * Loodusdirektiiv 92/43/EMÜ – TÄHTIS EI OLE KONKREETNE ELUPAIK VAID **ELUPAIGATÜÜP**
- * ART. 1 -
- * *ühenduse tähtsusega ala* — ala, mis **annab olulise panuse** I lisa loodusliku elupaigatüübi või II lisa liigi soodsa kaitsestaatuse säilimisele või taastamisele selles **biogeograafilises piirkonnas** ... ning võib oluliselt kaasa aidata ka artiklis 3 nimetatud Natura 2000 sidususele ning/või aitab oluliselt kaasa asjaomase **biogeograafilise piirkonna** või **asjaomaste biogeograafiliste piirkondade bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele**.

- * Seega kui on elupaik/liik, mis on Eestis tavaline, kuid **biogeograafilises regioonis ohustatud** - tuleb meil seda ikkagi hoolikalt kaitsta – Euroopa rahvaste **ÜHISTES** huvides – see on kohustus – *erga omnes*
- * Loodusdirektiivi preambul – *meetmed „... elupaikade ja esmatähtsate liikide kaitsmise edendamiseks on kõikide liikmesriikide ühine ülesanne ...“*

Millistes küsimustes on PEAMISED erinevused

- * Kaitse alla **võtmine**
- * Kaitsserežiimi ruumiline **ulatus**
- * Kaitsserežiimi **rangus** – kas võib lubada kaitseeesmärke negatiivselt mõjutada võivaid tegevusi
- * Kas võib teha majanduslikest ja sotsiaalsetes kaalutlustes tulenevaid **erandeid**

Kaitse alla võtmine

- * Looduskaitseseadus § 7 - Loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldused – otsest kohustust midagi kaitsta, ei ole
- * Kaitse alla võtmise eeldusteks **võib** olla:
 - * Ohustatus,
 - * Haruldus,
 - * Tüüpilisus,
 - * Teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus
 - * rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus (eelkõige EL)

Eelduste olemasolu ja kaitse alla võtmise otstarbekust tuleb põhjalikult kaaluda – kui on võimalik soodsa seisundi saavutamise ilma selleta – **ei tohi kaitse alla võtta**

Õiguse üldpõhimõtete seisukohast – **mida vähem, seda parem**

Natura erisused

- * Nn Natura alade (loodus- ja linnualad) kaitse alla võtmisel on kaalutlusruum oluliselt **väiksem**
- * Linnualade puhul tuleb lähtuda **ornitoloogilistest** kriteeriumitest, valida kaitseks sobilikumad alad
- * Loodusalade puhul samuti aluseks loodusdirektiivi lisa III kriteeriumid, st majanduslikke, sotsiaalseid jms kaalutlusi arvesse võtta ei **tohi**
- * –Vt Riigikohtu otsus asjas 3-3-1-58-12 p 25 ja viidatud Euroopa Kohtu praktikat – siseriikliku õiguse alusel kaitse alla võtmisel on kaalutlusruum suur, Natura puhul piiratud või üldse puudub

Kaitsekorra ulatus

- * LKS - § 2(1) – „Loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega ...“
 - * Nn „piiritletud alad“
 - * Seega üldine arusaam, et kust algab piir, sealt algab looduskaitse
- * Natura alal sisuliselt ei olegi otsest piiri – oleneb mõju ulatusest, tegevus ise võib olla kaugel väljaspool – Selisoo.

Kaitserežiimi rangus

- * Siseriikliku kaitse puhul kaalutlusruum olemas, tihti oleneb tegevuse lubatavus haldusorgani nõusolekust
- * Hoiuala näide – Hoiuala teatis, Hoiuala valitseja:
 - 1) kinnitab teatise ja tagastab selle esitajale, kui kavandatud tööd on lubatud,
 - 2) teatab teatise esitajale tingimused, mida järgides võib kavandatud töid teha või
 - 3) keelab tööd, mis **ohustavad hoiuala** kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille tagamiseks hoiuala on moodustatud.
- * Valikuvõimalused piisavalt suured

Tegevuste lubamine siseriikliku õiguse alusel

- * Peamine instrument - KMH
- * KMH aruanne ei ole otsusetegijale jäigalt siduv – seda tuleb arvesse võtta.

Natura erisus

- * LOODUSDIREKTIIV 92/43/EMÜ - Art. 6 (3) – Waddenzee (C-127/02)
- * „asjakohane (appropriate) hindamine“ tuleb läbi viia – loodusdirektiiv ei viita KMH-le
- * Künnis – kui OBJEKTIIVSE teabe alusel ei saa välistada olulist mõju (oluline on kõik, mis puudutab kaitseesmärke)
- * Hindamise teaduslik iseloom - ASJAKOHANE tähendab antud juhul seda, et **”parimatest teadussaavutustest lähtuvalt tuleb kindlaks teha kõik ... aspektid, mis võivad ala kaitse eesmärke oluliselt mõjutada**
- * **Hinnang on haldusorganile sisuliselt siduv – Kui oluline mõju ei ole välistatud EI TOHI LUBADA**
- * haldusorgan saab teaduslikku hinnangut ümber lükata vaid teaduslikule - objektiivsele teabele viidates, **mitte majanduslikest, sotsiaalsetest kaalutlustest lähtudes**
- * Kui teaduslikus informatsioonis on vastuolusid (erinevad teaduslikult põhjendatud seisukohad), siis ei või lubada.

Erandid Natura aladel

- * Natura-aladel võib Vabariigi Valitsus erandkorras lubada ka ala oluliselt mõjutada VÕIVAT tegevust pärast **nõuetekohast** mõjude hindamist kui:
 - * Puuduvad alternatiivsed lahendused (vt nt C-239/04 *Castro Verde*) – tavaolukorras „mõistlikud alternatiivid“
 - * Tegevus on vajalik **avalikkuse** jaoks esmatähtsatel ja **erakordselt tungivatel** põhjustel (vt nt C-182/10)
- * **Esmatähtsate** liikide/elupaikade ebasoodsal mõjutamisel vaid siis,
 - * kui tegevus on seotud inimese tervisega, elanikkonna ohutusega või olulise soodsa mõjuga keskkonnaseisundile
 - * Euroopa Komisjoni loal kui tegevus on seotud muude erakordselt tungivate põhjustega(majandus)
- * Sel juhul tuleb rakendada hüvitusmeetmeid