

Tellija: Keskkonnaministeerium

Töö nr: 17077

Eesti tingimustes veepoliitika raamdirektiivi 2000/60/EÜ artikli 4(7) erandite kehtestamise analüüsi läbiviimine

Koostajad: Karl Kupits
Margus Kõiva

Tallinn
veebruar 2018

Sisukord

1	SISSEJUHATUS.....	2
2	TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED.....	7
3	KOHTULAHENDID.....	10
3.1	SISSEJUHATUS.....	10
3.2	KOHTUASJAD.....	10
3.2.1	<i>Kohtuasi C-43/10 (Kreeka)</i>	10
3.2.2	<i>Kohtuasi C-461/13: Weseri kaasus (Saksamaa)</i>	11
3.2.3	<i>Kohtuasi C-346/14 (Austria)</i>	16
3.2.4	<i>Kokkuvõte</i>	19
4	EUROOPA LIIDUS OLEVAD JUHENDID.....	20
5	ÕIGUSLIK ANALÜÜS.....	25
5.1	ARTIKKEL 4(7) SISERIIKLIKUS ÕIGUSES.....	25
5.1.1	<i>Kehtiv õigusruum</i>	25
5.1.2	<i>Kavandatud muudatused</i>	26
5.2	AVALIKKUSE KAASAMINE ERANDI KOHALDAMISE OTSUSTAMISEL JA ERANDI KOHALDAMISEKS TEABE KOGUMINE.....	29
5.3	KAALUTLUSOTSUSE JÄRELKONTROLL VEEMAJANDUSKAVA KAASAJASTAMISEL.....	34
6	TEOREETILINE JUHTUMIANALÜÜS.....	36
7	KOKKUVÕTE.....	40

1 SISSEJUHATUS

Töö eesmärk on läbi viia uuring veepoliitika raamdirektiivi 2000/60/EÜ (VRD) art 4(7) rakendamise võimaluste osas Eestis. Töö koostajateks on AS MAVES ekspert Karl Kupits (tel 5093437, e-post karl@maves.ee) ja advokaadibüroo FORT vandeadvokaat Margus Kõiva (tel 5288090, e-post margus.koiva@fortlegal.com).

Töös selgitatakse, kas erandeid on võimalik kohaldada Eesti tingimustes, millised on nõuded erandite kehtestamisel (sh arvesse võttes Euroopa Kohtu lahendeid ja teiste riikide praktikat) ning teooriate kinnistamiseks viiakse läbi juhtumite analüüsid.

Lisaks selgitatakse, kes ja kunas peaks andma alused ja põhjendused erandite seadmiseks ning tehakse soovitusel erandite kaalumise, seadmise protsessi reguleerimiseks Keskkonnaministeeriumile.

Töö eesmärk on muuhulgas läbi viia juhtumite analüüsid, kus kaalutakse ja analüüsitakse 4(7) tüüpi erandite praktilist kohaldamist.

Töö koosneb kolmest paketist:

1. Taustauuringud – teiste riikide kogemused, kohtupraktika, välja antud juhendid
2. Rakendamise uuring – Eesti õiguse analüüs, juhtumite analüüs
3. Soovituste koondamine

Käsitletava artiklis sisu on järgmine:

Liikmesriigid ei riku siiski käesolevat direktiivi, kui:

- põhjavee head seisundit, head ökoloogilist seisundit või vajaduse korral head ökoloogilist potentsiaali ei saavutata või pinnaveekogu või põhjaveekogumi seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes või muudatuste tõttu põhjaveekogumite tasemes või
- suutmatus ära hoida pinnaveekogu langemist väga heast seisundist heasse seisundisse tuleneb inimeste uuest püsivast arendustegevusest

ning kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- a) võetakse kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju veekogu¹ seisundile;

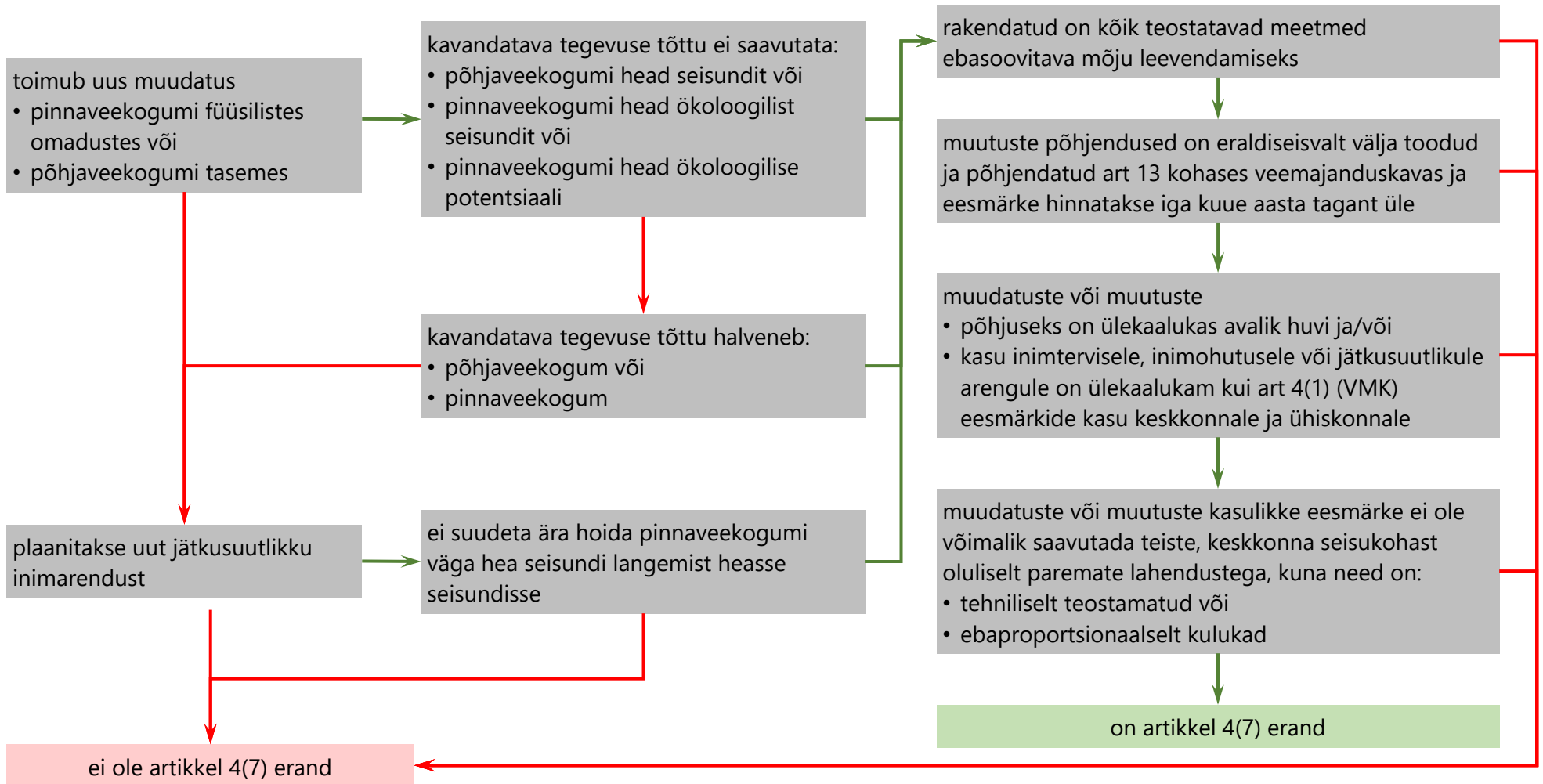
¹ Inglisekeelses direktiivi redaktsioonis water body. Veeseaduses kasutatakse direktiivi eestikeelse redaktsiooni mõiste „veekogu“ asemel mõistet „veekogum“. Siin ja edaspidi tuginetakse direktiivi eestikeelse redaktsiooni sõnastusele.

- b) kõnealuste muudatuste põhjused on konkreetselt esitatud ja selgitatud art 13 kohaselt nõutavas vesikonna majandamiskavas ning eesmärgid vaadatakse iga kuue aasta järel uuesti läbi;
- c) nende muudatuste põhjused on eriti tähtsad üldiste huvide seisukohalt ja/või hüved, mis tulenevad uutest muudatustest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule, kaaluvad üles lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve ning
- d) veekogu muutmisest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

Artikli sisu on graafiliselt esitatud järgneval joonisel.

Joonis 1 Art 4(7) süsteem

→ = ei → = jah



Art 4(7) esimese harus kasutatakse direktiivi Eesti keelses tõlkes sõnapaari „füüsilised omadused“, Inglise keelses versioonis „*physical characteristics*“. Tekitanud on küsimusi, mida väljend konkreetselt sisaldab arvestades, et VRD-s kasutatakse veel väljendeid „füüsikalise-keemilised elemendid“ (*ingl k physico-chemical elements*) ja „hüdromorfoloogilised elemendid“ (*ingl k Hydromorphological elements*).

Ilmselge on, et antud kohas ei ole soovitud kasutada väljendit sünonüümina „füüsikalise-keemilistele elementidele“. Viimane on sisustatud VRD lisa 5, kus näiteks jõgede puhul on füüsikalise-keemilisteks elementideks:

- temperatuuriolud;
- hapnikusisaldus;
- soolsus;
- hapestumus;
- toitainete sisaldus;
- saasteained;
- ohtlikud ained.

Vastasel juhul oleks ka art 4(7) sõnastuses kasutatud selgelt sisustatud väljendit. Seega füüsilise omadusi ei samastata füüsikalise-keemilistele elementidega.

VRD-s kasutatakse ka väljendit hüdromorfoloogilised elemendid, mis lisa 5 järgi sisaldab endas:

- Hüdroloogiline režiim
 - vee vooluhulk ja -dünaamika
 - ühendus põhjaveekogumitega
- Jõevoolu tõkestamatus
- Morfoloogilised tingimused
 - jõe sügavuse ja laiuse vahelduvus
 - jõesängi struktuur ja aluspõhi
 - kaldavööndi struktuur

Füüsiliste muutuste all ei ole mõeldud ainuüksi hüdromorfoloogilisi elemente. Vastasel juhul oleks kasutatud ühtset väljendit.

Oluline on tähele panna, et sõna „physical“ on Eesti keelde tõlgitav kahel viisil, kusjuures mõlemal on erinevad varjundid:

- füüsiline – kehaline, looduslik;
- füüsikaline – füüsikalised omadused (füüsika teadusesse puutuv).²

² Eesti õigekeelsussõnaraamat. Eesti Keele Instituut. 2013

Inglise keeles antakse sõnale „physical“ kolm tähendust³:

- Relating to the body as opposed to the mind. (näide „a range of physical and mental challenges“);
 - Involving bodily contact or activity. (näide „less physical sports such as bowls“; „a physical relationship“)
- Relating to things perceived through the senses as opposed to the mind; tangible or concrete (näide “the physical world”);
- Relating to physics or the operation of natural forces generally (näide “physical laws”).

Art 4(7) puudutavates kohtulahendite tõlgetes on kasutatud mõlemat sõna läbisegi (vt peatükk 3.2 “Kohtuasjad”), pigem sünonüümina.

Paraku ei ava mõistet ka art 4(7) rakendamiseks koostatud juhend.⁴

Tuginedes eelnevale võib asuda seisukohale, et

- sõna „füüsiline“ ja „füüsikaline“ ei ole art 4(7) mõistes selgelt eristatud;
- VRD mõistes ei ole väljend „füüsikalis-keemiline“ võrdsustatav väljendiga „füüsikaline“;
- väljend „füüsilised omadused“ ei võrdu füüsikalis-keemiliste elementidega;
- väljend „füüsilised omadused“ ei sisalda keemilisi elemente;
- väljend „füüsilised omadused“ võib sisaldada mõnesid füüsikalis-keemilisi elemente (nt temperatuur) ja hüdro-morfoloogilisi elemente (nt jõesängi kuju), mis on selgelt liigitatavad füüsilisteks või füüsikalisteks.

³ <https://en.oxforddictionaries.com/definition/physical>

⁴ https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF

2 TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED

Kuna riikide tasandil konkreetse artikli rakendamine ei ole avalikult kättesaadav, kasutati info kogumiseks uuritavate riikide vastavat teemat käsitletavate ametiasutuste ametnike kirjalikku intervjuerimist. Kontakti püüti saada järgmiste riikide esindajatega:

- Saksamaa,
- Holland,
- Soome,
- Ühendkuningriigid,
- Rootsi,
- Poola,
- Taani.

Oma kogemust olid valmis jagama Soome, Poola, Taani, Saksamaa ja Šotimaa esindajad. Riikide kogemuste kirjeldus on toodud allolevas tabelis:

RIIK	ESINDAJA	PRAKTIKA KIRJELDUS
Soome	Sara Kymenvaara, University of Eastern Finland School of Law	Praktika puudub. Art 4(7) on seadusandlusesse sõna sõnalt üle võetud.
Rootsi	Sara Kymenvaara, University of Eastern Finland School of Law	Praktika puudub. Lähiajal võetakse art 4(7) seadusandlusesse sõna sõnalt üle.
Ahvenamaa	Sara Kymenvaara, University of Eastern Finland School of Law	Praktika puudub. Lähiajal võetakse art 4(7) seadusandlusesse sõna sõnalt üle.
Poola	Piotr Piórkowski, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (National Water Management Authority)	Artikli nõuded on peamiselt integreeritud veeseadusesse paragrahvi 38j ⁵ . Paragrahvi sisu on sarnane Eesti veeseaduses ja vee raamdirektiivis kirjeldatuga. ⁶ Täiendavalt on viide veeseaduse art-le 38j keskkonnamõju hindamise seaduses. Poolas puudutas erand Odra ja Visla jõgesid. Erandid olid lisatud esimesse veemajanduskavasse. Euroopa Komisjon hindas põhjendusi ebapiisavaks. Selle tulemusena täiendati veemajanduskavasid

⁵ <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2017/1121/D2017000112101.pdf>

⁶ Kasutatud Google tõlketeenust Poola keel -> Eesti keel ja Poola keel -> Inglise keel

RIIK	ESINDAJA	PRAKTIKA KIRJELDUS
		<p>jõgesid puudutavate koondkavadega. Nende sees hinnati läbi kõik jõe ääres olevad arendustegevused, mis võisid jõgede seisundit olulisel määral mõjutada. Vajalikele arendustele viidi läbi art 4(7) põhine hindamine. Mõlema jõe peale kokku koostati 554 erandit (Odra 176, Visla 378). Iga hindamise kohta koostati fakteleht.⁷</p> <p>Alates 2018. aastast rakendub kord, mille järgi on veemajandusametkondadel võimalik art 4(7) taotlusi hinnata ka VMK-de koostamise vahepeal nii, et arendaja saab tegevusloa enne VMK jõustamist (st erand on võimalik saada ka veemajandusperioodi keskel).</p>
Šotimaa (UK)	Catherine Bernasconi, Scottish Environment Protection Agency (SEPA)	<p>SEPA kontrollib tegevusloa taotluse põhjal, kas tegevusel võib olla oluline mõju vee seisundile ning kas mõju kaalub üles saadava kasu ja kas kõik realselt rakendatavad meetmed on kasutusele võetud. Art 4(7) vastavust kontrollib vastav ekspertgrupp.</p> <p>Esimese veemajanduskava koostamise käigus tuvastati 97 art 4(7) tegevust. Nende kohta on koostatud seisukoha kokkuvõtted⁸. Järeldused on Euroopa Komisjoni poolt aktsepteeritud.</p>
Taani	Rune Raun-Abildgaard, Ministry of Environment and Food of Denmark	<p>Artiklit on mõnel juhul kasutatud.</p> <p>Juhis erandite kehtestamiseks puudub. Direktiivi sätted on üsna sõna-sõnalt üle võetud erinevate määruste ja seadusega</p>
Saksamaa	Ralf Wessels, Division WR I 2, Water Management Legislation, Federal	<p>Direktiivi sätted on sõna-sõnalt üle võetud veeseadusesse⁹. Veeseaduse rakendamisega tegelevad liidumaad. Art 4(7) rakendamise juhust koostatud pole. Liidumaade vahel on kokku lepitud,</p>

⁷ <http://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/ramowa-dyrektywa-wodna-plan-y-gospodarowania-wodami>
Faktelehed on iga veemajanduskava lisas.

⁸ <https://www.sepa.org.uk/data-visualisation/water-environment-hub/> Sellel lehel: View more data and maps... -> Article 4 Explanations.

⁹ https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/BJNR258510009.html § 31 lg 2.

RIIK	ESINDAJA	PRAKTIKA KIRJELDUS
	Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety	et art 4(7) juhtumianalüüs käib olemasolevate loamenetluste põhjal. See tähendab, et eraldi art 4(7) menetlusnormi nagu näiteks konkreetselt selle teemaline taotlus vms, ei ole. Liidumaad pole saavutanud ühtset seisukohta, kas heitvee juhtimine veekogusse võib olla füüsikaliste muutuste põhjustaja.

Kokkuvõtvalt võib väita, et ükski uuritud riik ei ole art 4(7) sisu oma õigusruumis hakanud täiendama vaid säte on üle võetud *in verbatim* (sõna sõnalt).

Erandeid on riigid kehtestanud veemajanduskava jõustamisega/avalikustamisega kui ka veemajanduskavade koostamise vahepeal (st ei ole oodatud uue veemajanduskava valmimist).

Erandite kehtestamist kaaluvad ametiasutused. Erandi kaalumiseks vajaliku info annab loa taotleja.

3 KOHTULAHENDID

3.1 Sissejuhatus

Euroopa Kohus on viimase kümne aasta jooksul oluliselt vähendanud ebaselgust art-s 4 sätestatud kohustuste siduvuse, erandite kohaldamise ja nende põhjendamise osas.¹⁰ Liikmesriikide vähese praktika tõttu art 4 rakendamisel on ka kohtupraktika piiratud. Euroopa Kohus on ka varasemas praktikas kinnitanud erandite piiravat tõlgendamist, eeldades reeglist kõrvalekaldumise igakordset kaalumist ja motiveerimist.¹¹ VRD art 4 tõlgendamisel on Euroopa Kohus lähtunud samast põhimõttest: art-s 4(7) on sätestatud ammendavad erandid siduvast reeglist, erandite kohaldamise aluseid tuleb kontrollida ning kohaldamist igakordselt põhjendada.

Käesolevalt käsitletakse Euroopa Kohtu peamiseid kaasuseid, mis käsitlevad detailselt VRD art 4(7) rakendamist.¹² Tuleb arvestada, et siseriiklike õigusaktide muutmise ja täiendamise kaalumisel on asjakohane ka Euroopa Kohtu varasem mahukas praktika, millest tulenevad suunised VRD ja selles kajastatud põhimõtete tõlgendamiseks ja rakendamiseks (nt Euroopa Kohtu praktika avaliku huvi sisustamisel, looduskaitse valdkonna kohtupraktika jm).

3.2 Kohtuasjad

3.2.1 Kohtuasi C-43/10 (Kreeka)

Kohtuasjas C-43/10 selgitas Euroopa Kohus 11.09.2012 langetatud otsuses VRD art 4(7) rakendamise eeldusi (otsuse p 63 jj). Kohtuasi käsitles jõe osalise kõrvalejuhtimise projekti, mis oli mõeldud piirkonna niisutus- ja elektrienergia tootmise vajaduste rahuldamiseks ning puudutas ka piirkonna linnastute veega varustamist.

Kohus luges konkreetse vaidluse asjaolude pinnalt tuvastatuks, et veevarustus kujutab endast üldistes huvides olevat teenust. Kohus leidis, et elektrienergia tootmine ja niisutus vastab VRD art 4(3) punkti a alapunkti iii alusel üldisele huvile.

¹⁰ VRD vastuvõtmise järel puudus õiguskirjanduses artikli 4 ning erandite kohaldamise osas ühine käsitlus ning valdavalt nenditakse kirjanduses vajadust täiendavate selgituste ja kohtupraktika järele. Vt nt Grimeaud, D., The EC Water Framework Directive – an instrument for integrating water policy. [Review of European, Comparative & International Environmental Law](#) 13(1)2004, lk 33.

¹¹ Keessen, A. Et al, Transboundary river basin management in Europe. Legal instruments to comply with European water anagement obligations in case of transboundary water pollution and floods. *Utrecht Law Review*, Vol 4 Issue 3 (December) 2008, lk 42.

¹² Lisaks on Euroopa Kohus artikli 4 erandile viidanud, käsitledes teisi keskseid küsimusi (näiteks Poola kohustuste rikkumist käsitlev kohtuasi C-648/13 ja Austria keskkonnakahju käsitlev kohtuasi C-529/15).

Kohus selgitas, et veemajanduskava puudumisel kohalduvad art 4(3) tingimused projekti maksimumpiiranguna.

Kohus selgitas, et projekt, mille suhtes VRD art 4 ei kohaldata ja mis võib tuua veele kaasa art-s 4(3) nimetatud kahjulikke tagajärgi, olla lubatud, kui vähemalt:

- võeti kõik võimalikud meetmed, leevendamaks projekti kahjulikku mõju veekogu seisundile;
- selle projekti elluviimise põhjused olid konkreetselt esitatud ja selgitatud;
- see projekt oli üldistes huvides, milleks võivad muu hulgas olla veega varustamine, elektrienergia tootmine või niisutus ja/või kui hüved, mis tulenevad projektist inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule, kaalusid üles VRD art-s 4(1) sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve ning
- projektiga taotletavat hüve ei olnud tehniliste võimaluste või eaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid olnud keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

VRD tõlgendamiseks esitas kohus muuhulgas järgmised suunised:

- vee suunamine ühest vesikonnast teise või ühest valglapiirkonnast teise ei tohi VRD eesmärkide saavutamist tõsiselt ohtu seada;
- suunamist võib siiski osas, milles see võib tuua veele kaasa niisuguseid kahjulikke tagajärgi nagu on loetletud VRD art-s 4(7), lubada, kui on täidetud vähemalt art 4(7) punktides a–d osutatud tingimused ning
- kui eelnevalt mainitud tingimused on täidetud, ei ole konkreetse kohtuasja kaalutlused (asjaolu, et vesikond või valglapiirkond, kuhu vesi suunatakse, ei suuda oma veevarudest tagada joogiveega varustamiseks, elektrienergia tootmiseks ja niisutuseks vajaminevat vett) vältimatult eelduseks sellele, et vee suunamine oleks direktiiviga kooskõlas.

3.2.2 Kohtuasi C-461/13: Weseri kaasus (Saksamaa)

Euroopa Kohtu 01.07.2015 lahend kohtuasjas C-431/13 on eeskätt oluline veekogu seisundi halvenemise mõiste selgitamises ja selle tõlgendamisel.¹³ Kohtuasi käsitleb ühe olulisema küsimusena VRD-st tuleneva halvendamiskeelu ulatust. Nii kohtujuristi ettepanekus kui kohtuotsuses on lisaks käsitletud *orbiter dicta* põhjalikult ka art 4(3) rakendamise eeldusi ning erandi ulatust VRD kohustuste struktuuris. Järgnevalt käsitleks esmalt kohtujuristi poolt Euroopa Kohtule esitatud ettepanekut ja seejärel kohtu järeldusi.

¹³ Mic-Soare, C., The impact of the decision of the court of justice of the european union in case C-461/13 regarding the notion of „deterioration of the status“ of a body of surface water. Perspectives of Business Law Journal, Vol 4, Issue 1, November 2015, lk 167-179.

Kohtujuristi ettepanekus (p 76 jj) selgitatakse VRD erandite struktuuri osas, et art 4(3) kohaselt ei loeta direktiivi rikkumiseks olukorda, kus pinnaveekogu või põhjaveekogumi seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes. Erandit saab kohaldada siiski vaid tingimusel, et on võetud kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju veekogu seisundile, ning vastavad muudatused kajastuvad meetmeprogrammides ja majandamiskavades.

VRD art 4(3) on ettepaneku kohaselt peamiselt kahel põhjusel otsustava tähendusega keskkonnaalaste eesmärkide ulatuse tõlgendamisel selle artikli lõike 1 mõttes. Esiteks kinnitab erand, et kui projektid võivad kaasa tuua veekogu seisundi halvenemise, tuleb konkreetsete projektide heakskiitmisel arvestada halvenemise ärahoidmise kohustust. Teiseks kinnitab lõike sõnastus, et eesmärk, mis seisneb halvenemise ärahoidmises, on oma laadilt siduv.

Kohtuasjas seostatakse projekti erandi kaalumise vahetult majandamiskava tingimustega. Kohtujurist selgitab (viitega kohtuasjas C-43/10 esitatud kohtujuristi ettepanekule), et art 4 ei sisalda mitte üksnes põhimõttelisi kohustusi, vaid puudutab ka konkreetseid projekte, mis võivad veekogude seisundit märkimisväärselt kahjustada. Nimelt tunnistab art 4(3) lubatavaks uutest muudatustest põhjustatud vee seisundi halvenemise. See võib olla konkreetsete projektide tagajärg. Kohtujurist rõhutab, et projekti ja majandamiskava elluviimine ei saa olla kavandatud eraldi. Näiteks tuleb kava nõuetest kinni pidada ehitusloa väljastamisel niisuguse piirkonna puhul, mille kohta on olemas territooriumi arenduskava.

Kohtujuristi ettepanekust nähtuvalt on art 4(3) mistahes olulise mõjuga projekti heakskiitmisel keskse tähtsusega. Kui just tegu ei ole projektidega, mis veekogude seisundit ja seega valgapiirkonna majandamist peaaegu et ei mõjuta, kehtib ettepaneku kohaselt projektide suhtes veekogude seisundi halvendamise üldine keeld, ning neile võidakse anda heakskiit veepoliitika VRD art-s 4 ette nähtud erandite kohaldamise teel.

Saksamaa valitsus asus põhikohtuasjas seisukohale, et süvendusprojektid võivad veekogude käesoleva hetke seisundile mõjuda negatiivselt, kuid see ei tooks kaasa seisundiklassi muutmist. Pädev asutus oli seisukohal, et seisundi halvenemist ühe seisundiklassi piires ei tule käsitleda ökoloogilise potentsiaali või seisundi halvenemisena. Teise võimalusena leidis asutus, et veepoliitika VRD art-s 4(3) nimetatud tingimused on täidetud (kohtujuristi ettepanek, p 24). Kohtujurist asus ettepanekus seisukohale, et Saksamaa valitsuse tõlgendus võtaks VRD-lt selle toime, kuna võimaldaks vastu võtta puht teoreetilisi majanduskavu, millel ei ole konkreetsete meetmetega mitte mingisugust seost ja mis neid kuidagi ei mõjuta. Kohtujurist järeldas, et VRD art 4(1) punkti a alapunktis i sätestatud halvendamiskeelu kohaldamine projekti suhtes tähendaks ühtlasi, et seeläbi on rakendatud kõige sobivamat meetet, säilitamaks VRD kasulikku mõju, mis on sõnastatud VRD art-s 1. Sellise tõlgenduse alusel märkis kohtujurist, et suurem osa projektidest, mis vajavad heakskiitvat otsust ja millega võib kaasneda vee seisundi halvenemine, kuuluvad mõne selle VRD art-s 4(7) esitatud erandi kohaldamisalasse,

samas kui põhimõtteliselt on tegemist halvendamiskeelu alla kuuluvate juhtumitega (ettepaneku p 83).

Kohtujuristi ettepaneku kohaselt tuleks kokkuvõtvalt „halvenemist“ tõlgendada nii, et arvesse võetakse kõiki aineid või kvaliteedielemente, mis on kaasatud ökoloogilise seisundi hindamise veepoliitika raamdirektiivi mõttes, ka ilma et see tingimata peaks alati tooma kaasa seisundiklassi muutuse (p 100). Kohtujurist põhjendas oma seisukohta viitega klassiteooria¹⁴ ja „one out all out“ põhimõtte¹⁵ kombineeritud rakendamisele, mis tema arvates on vastuolus VRD eesmärkidega. Põhimõtte „one out all out“ kohaselt toob ühe parameetri halvenemine kaasa veekogu liigitamise madalamasse klassi. Nii võivad pärast sellist „klassilangust“ ka kõik teised parameetrid halveneda, ilma et see klasside teooria kohaselt tähendaks halvenemist.

Euroopa Kohtu 01.07.2015 otsus tugineb mitmes olulises küsimuses kohtujuristi ettepanekule, sh käsitledes art 4(7) kohaldamist (otsuse p 44 jj). Kohus leidis siiski kokkuvõtvalt, et „**halvenemine**“ **leiab aset, kui vähemalt ühe kvaliteedielemendi staatus langeb ühe klassi võrra**, isegi kui see ei too kaasa veekogu klassi langust tervikuna (p 69). Pinnaveekogu seisundi halvenemise mõiste hõlmab ka sellist halvenemist, mis ei too kaasa veekogu liigitamist madalamasse klassi (p 55). Erandiks on olukord, kus vastav kvaliteedielement on juba madalaimas klassis – sellisel juhul on mistahes kvaliteedi langus käsitletav veekogu kvaliteediklassi langusena (p 70). Võrreldes kohtujuristi ettepanekuga on kohtu lähenemine oluliselt leebem, eeldades kvaliteedielemendi langust klassi võrra, samas kui kohtujurist pidas võimalikuks elementide kahjulikke muutusi, mida tuleks käsitleda „halvenemisena“. Järgnevalt käsitletakse kohtu otsust detailsemalt.

VRD art-s 4(7) sätestatud erandid kinnitavad otsuse kohaselt tõlgendust, mille kohaselt on veekogude seisundi halvenemise ärahoidmine siduv. Erandit saab kohaldada vaid tingimusel, et on võetud kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju asjaomase veekogu seisundile, ning et vastavad muudatused kajastuvad meetmeprogrammides ja majandamiskavades. VRD art 4 puudutab otsuse kohaselt ka konkreetseid projekte ning projekti ja majandamiskava elluviimist ei saa käsitleda eraldi. Kohus selgitas, et erandi kohaldamiseks võib tekkida alus juhul, kui eesmärkide järgimata

¹⁴ Teooria, mille kohaselt vastab „halvenemise“ mõiste madalamasse seisundiklassi liigitamisele veepoliitika raamdirektiivi V lisa mõttes (kohtujuristi ettepaneku p 90). Klasside teooriale vastandub teooria, mille kohaselt seondub halvenemise mõiste igasuguste muutustega veekogude seisundis (nn *status quo* teooria).

¹⁵ Vastavalt sellele põhimõttele liigitatakse veekogu ühe astme võrra madalamasse klassi niipea, kui mõnd kvaliteedielementi iseloomustav suhtarv (*ratio*) osutub madalamaks kui hetkel kehtiva klassi vastav näitaja (kohtujuristi ettepaneku p 97).

jätmine on tingitud uutest muutustest veekogu füüsikalistes omadustes¹⁶ ja sellest tulenevad negatiivsed mõjud. See võib toimuda pärast projektile uue heakskiidu andmist.

Kohtuotsuse analüüsil tõusetub küsimus, kas erandi kohaldamise võib tingida uus loamenetlus (näiteks tähtajalise keskkonnaloa või selle tingimuste regulaarse ülevaatamise korral) ka juhul, kui veekogu füüsikalised omadused ei muutu. VDR art 4 tekst ja otsus Weseri kohtuasjas sellist järeldust ei toeta. Kohus tugineb eeldusele, et veekogu omadustes leiavad aset uued füüsikalised muutused.

Projektide suhtes kehtib veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus, mis on sätestatud VRD art-s 4. Küll aga võib need projektid art-s 4 ette nähtud erandeid kohaldades heaks kiita. Kohus kinnitas, et VRD art-s 4(1) sätestatud kohustused on iseseisvad. Liidu seadusandja on otsuse kohaselt andnud veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustusele iseseisva staatuse, mitte aga piirdunud veekogude seisundi parandamise kohustust toetava instrumendiga.

Juhul kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida veekogu seisundi igasugust halvenemist, sõltumata pikemaajalistest plaanidest majandamiskavades ja meetmeprogrammides. Veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on VRD rakendamise igas etapis siduv ja kehtib kõikidele sellise veekogu tüüpidele ja seisunditele, mille kohta on koostatud või mille kohta oleks tulnud koostada majandamiskava. Asjaomane liikmesriik peab seega keelduma kiitmast heaks projekti, kui see võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogude hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda VRD art-s 4(7) sätestatud erandit.

Kohus selgitas, et VRD art 4(1) punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad keelduma – juhul kui ei ole kehtestatud erandit – kiitmast heaks konkreetset projekti, kui see võib halvendada pinnaveekogu seisundit või ohustada pinnavee hea seisundi või pinnavee hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi saavutamist VRD-s ette nähtud ajal (otsuse p 51).

Käsitledes veekogu seisundi halvenemisega seotud küsimusi viitas kohus, et veekogu seisundi halvenemisena ei saa käsitleda üksnes „olulisi kahjustusi“. Käesolevalt on oluline kohtu selgitus, et VRD-s veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse ja VRD art-s 4(7) toodud erandite põhjenduste vahel on selge erinevus. Vaid VRD art-s 4(7) toodud erandid sisaldavad huvide kaalumise aspekte (otsuse p 68).

Otsuse analüüsil on oluline rõhutada küsimusi, milles kohus kohtujuristi ettepanekuga ei nõustunud.¹⁷ Seisundi halvenemisel lähtus kohus leebemast tõlgendusest ja tugines

¹⁶ Kuigi VRD artikli 4(7) eestikeelne tõlge kasutab väljendit „füüsikalised omadused“, kasutatakse kirjanduses ja kohtulahendites paralleelselt ka mõistet „füüsikalised omadused“.

¹⁷ Mic-Soare, C., The impact of the decision of the court of justice of the European Union in case C-461/13 regarding the notion of „deterioration of the status“ of a body of surface water. Perspectives of Business Law Journal, Vol 4, Issue 1, November 2015, lk 175.

vähemalt ühe kvaliteedielemendi langemisele klassi võrra. Kohtujuristi ettepaneku kohaselt oleks halvenemisena käsitletav seisundiklassi muutumine aset leidnud ka juhul, kui aine või kvaliteedielemendi väärtus osutuks madalamaks kui vastav näitaja hetkel kehtiva klassi puhul. Kirjanduses nenditakse, et kohtu tõlgendus väldib olulisi täiendavaid tõkkeid uute pinnaveekogusid mõjutavate projektide elluviimisel. Kohtuotsuse kohaselt jäävad seisundi halvenemise osas erandiks madalaima klassiga veekogud, kus täiendav kvaliteedilangus lubatud ei ole – välja arvatud VRD art-s 4(6) ja (7) sätestatud erandite puhul. Liikmesriik peab keelduma kiitmast heaks projekti, kui see võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogude hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda VRD art 4(7) sätestatud erandit (otsuse p 50, resolutsiooni p 1). Otsus kinnitab, et VRD art 4(7) sätestatud erandite esinemisel on võimalik uute projektide elluviimine ka madalaima seisundiklassiga veekogudes.

Kohtuasi C-461/13 rõhutab ka VRD iseseisvat rolli uute projektide lubamisel ja annab VRD-le Euroopa Liidu keskkonnaõiguses vetoõiguse. Isegi, kui projekt oleks lubatav teiste õigusaktide alusel (nagu tööstusheite direktiiv või elupaikade direktiiv), välistab veekogude seisundi halvenemine projekti lubamise (seda eeldusel, et erandid ei ole kohaldatavad).¹⁸ Tegemist on olulise selgitusega, arvestades VRD iseloomu raamõigusaktina (ka kohus tõi eraldi välja, et VRD eesmärk ei ole liikmesriikide veevaldkonna täielik harmoneerimine). Kohtuasi nentis art 4 siduvat iseloomu ja nentis, et art 4(7) näol on sellest reeglist ka selgelt piiritletud ja ammendavad erandid.¹⁹ Kohtuasja tulemusena omandas VRD art 4 seega selge õigusliku struktuuri. Kohtuasja tulemusena keskendub edasine VRD-le tuginev analüüs kavandatud projektidega seotud huvide kaalumisele ja tasakaalustamisele.

Kirjanduses nenditakse, et keskkonnaeesmärkide ja mittehaldamise kohustuse täpsustamine võib tuua kaasa vajaduse liikmesriikide õigusaktide täiendamiseks. Liikmesriikides, kus VMK on seni käsitletud vaid juhtimis- ja planeerimisvahendina, võivad siseriiklikud õigusaktid teatud tingimustel osutada ebapiisavaks. Kirjanduses nenditakse, et uute projektide järgmise majanduskavade koostamise ootele jätmine ei ole mõistlik, mistõttu võib kohtu juhtnööride järgimiseks tekkida vajadus paindlikumate protseduuride sõnastamiseks.²⁰ Siseriiklike protseduuride täiendamine ei pruugi siiski

¹⁸ Paloniitty, T., The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany. *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, 151-158.

¹⁹ Vaatamata VRD-s sätestatud kohustusele nendib Euroopa Komisjon VRD rakendamist käsitlevas neljandas aruandes, et VRD-s sätestatud erandeid kohaldatakse liiga sageli ja ilma asjakohase põhjendusega. Enamikul juhtudel, kui kohaldatakse erandeid ja lükatakse edasi hea seisundi saavutamine, ei ole aruande kohaselt selge, kas võetud meetmed aitavad kaasa VRD eesmärgini jõudmisele. Vt Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. Veepoliitika raamdirektiiv ja üleujutuste direktiiv: meetmed ELi vee hea seisundi saavutamiseks ja üleujutusrisiki vähendamiseks (COM(2015) 120 final, lk 5). Kättesaadav Euroopa Komisjoni veebilehel http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm.

²⁰ Paloniitty, T., The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany. *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, 157.

eeldada veeseaduse muutmist ning kaaluda tuleks haldusmenetlust suunavate juhiste või protseduuride täpsustamist.

Kohtuasjas C-461/13 antud suunised mõjutavad veemajanduskavade sisu (seisundi halvenemise mõiste kohaldamine), muutmist ja kaasajastamist. Suunised on kohaldatavad ka erandite rakendamiseks veekogu seisundi halvenemist tingivate projektide korral, hõlmates tingimuste kontrolli, kaalumist ja lubamist.

3.2.3 Kohtuasi C-346/14 (Austria)

Kohtuasjas C-346/14 analüüsis kohus rikkumismenetluses VRD art 4(1) ja (7) kohaldamist. Austria Steiermarki liidumaa ametivõimud andsid 2007. a loa hüdroelektrijaama ehitamiseks seni valdavalt puutumatu jõe. Euroopa Komisjon asus kohtusse pöördudes seisukohale, et Austria Vabariik ei kohaldanud Schwarze Sulmi jõe hüdroelektrijaama ehitamiseks luba andes nõuetekohaselt VRD art 4(1) sätteid koostoimes art-ga 4(7). Komisjon heitis Austria Vabariigile ette, et alates VRD jõustumisest kuni selle art-s 13(6) ette nähtud tähtaja möödumiseni ei hoidunud Austria Vabariik selliste meetmete võtmisest, mis võiksid tõsiselt ohustada VRD art-s 4 sätestatud tulemuse saavutamist. Komisjon tugines Euroopa Kohtu suunistele kohtuasjas C-43/10, mille kohaselt ei tohtinud liikmesriigid juba enne selle sätte kohaldatavust tõsiselt ohtu seada selle eesmärgi. Austria Vabariik asus seisukohale, et projekt ei ole VRD art-ga 4 vastuolus, kuna sellega põhjustatav vee seisundi halvenemine on õigustatud VRD art 4(7) alusel.

Euroopa Kohus jõudis 04.05.2016 otsuses järgmistele järeldustele.

VRD art-s 4 sätestatud kohustused on liikmesriikides kohaldatavad alates 22.12.2009 (s.o alates VRD art 13(6) kohaselt määratud tähtaja lõppemisest, vt ka otsus kohtuasjas C-43/10, p-d 51-56) (otsuse p 50). Liikmesriigid, kellele direktiiv on adresseeritud, peavad VRD ülevõtmiseks ette nähtud tähtaja jooksul hoiduma kehtestamast õigusnorme, mis võivad VRD-s sätestatud eesmärgi saavutamise tõsiselt ohtu seada. Sellist hoidumiskohustust, mis on kõigile riigisisestele ametiasutustele kohustuslik, tuleb mõista nii, et see osutab niisugust kahjustavat mõju evida võiva igasuguse, see tähendab nii üld- kui erimeetme võtmisele (viitega otsusele kohtuasjas C-43/10, p 57 ja seal viidatud kohtupraktikale).

Seetõttu analüüsis kohus, kas projekt võis põhjustada pinnaveekogu seisundi halvenemist, ning kui see on nii, siis kas selline halvenemine võib kuuluda VRD art-s 4(7) sätestatud halvendamise keelust tehtud erandi alla. Kohus pidas võimalikuks, et vaidlusalune projekt võis põhjustada pinnaveekogu halvenemise.

Järgnevalt hindas kohus VRD art-s 4(7) nimetatud erandi kohaldamise võimalust (otsuse p 64 jj). Kohus märkis, et kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida pinnaveekogu seisundi igasugust halvenemist. Veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on VRD rakendamise igas etapis siduv ja kehtib kõikidele sellise pinnaveekogu tüüpidele

ja seisunditele, mille kohta on vastu võetud majandamiskava. Asjaomane liikmesriik peab seega keelduma kiitmast heaks projekti, kui see võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogude hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda VRD art-s 4(7) sätestatud erandit (vt otsus kohtuasjas C-461/13, p 50).

Otsuses viidatakse Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt võib projekt, mis võib tuua veele kaasa VRD art 4(7) nimetatud kahjulikke tagajärgi, võib olla lubatud, kui vähemalt on täidetud VRD art 4(7) punktides a–d sätestatud tingimused (otsus kohtuasjas C-43/10, p-d 67 ja 69).

Otsuse VRD 2000/60 art 4(7) sätestatud nõuetele vastavuse hindamisel tuleb kontrollida:

1. kas võeti kõik võimalikud meetmed, leevendamaks vaidlusaluse projekti kahjulikku mõju asjassepuutuva veekogu seisundile;
2. kas selle projekti elluviimise põhjused olid konkreetselt esitatud ja selgitatud;
3. kas see projekt on ülekaalukates üldistes huvides, ja/või kui hüved, mis tulenevad projekti rakendamisest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule, kaaluvad üles VRD art-s 4(1) sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve, ning
4. kas projektiga taotletavat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaoproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad (vt kohtuotsus kohtuasjas C-43/10, p 67).

Austria Vabariik tugines väitele, et projekt vastas VRD art-s 4(7) sätestatud nõuetele ja hüdroelektrijaama ehitamise eesmärk oli taastuvenergia arendamine. Kohus luges eelviidatud teise tingimuse täidetuks, kuna otsuses oli esitatud üksikasjalikult vaidlusaluse projekti põhjused, selle mõju keskkonnale ja projekti väidetavad eelised. Kohus leidis, et projektis käsitletud hüdroelektrijaama ehitus võib tõepoolest olla ülekaalukates üldistes huvides.

Kohus leidis, et projekti ülekaaluka huvi hindamisel tuleb liikmesriikidele jätta hindamisruum. Kohus viitas, et direktiiv sätestab vee kaitsmiseks ühised põhimõtted ja üldise tegevusraamistiku ning tagab liidus üldiste vee kaitse ja säästva kasutuse põhimõtete ja struktuuride kooskõlastamise ja integreerimise ning kaugemas perspektiivis ka edasiarendamise. Neid põhimõtteid ja seda raamistikku peavad liikmesriigid edasi arendama, võttes vastu konkreetseid meetmeid. Kohus järeldas, et VRD eesmärk ei ole liikmesriikide veevaldkonda reguleerivate õigusnormide täielik ühtlustamine (viitega otsustele kohtuasjades C-32/05, p 41; C-525/12, p 50, C-461/13, p 34). Kohus järeldas, et selle hindamisruumi raames võis Austria Vabariik õigustatult leida, et vaidlusalune projekt, millega soovitakse hüdroenergiaga edendada taastuvenergia tootmist, on ülekaalukates üldistes huvides. Kohus tugines eesmärkide

hindamisel mh liidu energiapoliitika eesmärkidele, taastuvate energiaallikate edendamise ja Kyoto protokollide eesmärkide saavutamisele.

Lõpuks rõhutas kohus, et ametiasutused kaalusid vaidlusaluse projekti eeldatavat kasu võrreldes projektiga põhjustatava pinnaveekogu seisundi halvenemisega. Selle kaalumise põhjal võisid nad asuda seisukohale, et see projekt tuleb kasuks säästvatele arengule, et võetud on kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju selle pinnaveekogu seisundile, ning et projektiga taotletavat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad. Kohus viitas ka projekti kahjulikku mõju leevendavatele meetmetele kalapäasu näol.

Kohus tuvastas, et liikmesriigi asutus jõudis järeldusele, et avalik huvi hüdroelektrijaama ehitamise vastu kaalub selgelt üles kahjuliku mõju, mida projekt avaldab keskkonnanalastele eesmärkidele. Kohus tuvastas ka selle, et majandamiskava sisaldas VRD art 4(7) punkti b kohast analüüsi vaidlusaluse projekti eeldatava kasu kohta. Kohus järeldas, et asutus oli analüüsinud vaidlusalust projekti tervikuna, sealhulgas selle otsest ja kaudset mõju VRD eesmärkidele, ja kaalus selle projekti eeliseid projekti kahjuliku mõjuga pinnaveekogule. Eelkõige arvestas asutus selle analüüsi käigus asjaoluga, et see jõgi on ökoloogiliselt kõrge kvaliteediga, kuid leidis, et arvestades projekti eeldatavaid eeliseid, on sellega seotud avalikud huvid selgelt ülekaalus võrreldes VRD-ga taotletava eesmärgi – seisundit mitte halvendada – kahjustamisega. Seejuures ei piiratud üksnes abstraktse viitamisega ülekaalukale üldisele huvile, mida kujutab endast taastuvenergia tootmine, vaid tugineti üksikasjalikule ja konkreetsele seda projekti käsitlevale teaduslikule analüüsile, ning jõuti seejärel järeldusele, et halvendamise keelust erandi tegemise tingimused on täidetud.

Kohus leidis, et pädev asutus tegi otsuse niisuguse instituudi uuringu põhjal, kes oli võimeline esitama talle vaidlusaluse projekti tagajärgi käsitlevat asjakohast teavet, võttis arvesse kõiki VRD 2000/60 art 4 lõikes 7 sätestatud tingimusi ning võis põhjendatult järeldada, et need tingimused olid täidetud.

Kohtuotsusest nähtuvalt jättis kohus Euroopa Komisjoni vastuväited arvestamata põhjusel, et komisjon ei esitanud toetavaid võrdlusandmeid. Kohtuotsusest nähtub siiski, et kohus saab kaaluda otsuse aluseks oleva uuringu puudusi, hinnata analüüsi piisavust ja prognooside usaldusväärsust. Komisjoni hagi jäeti otsusest nähtuvalt põhjendamata ja vastuväidete üldise iseloomu tõttu rahuldamata. Kirjanduses on siiski peetud üllatavaks, et kohus pidas piisavaks taotleja enda keskkonnanaraportit kordavaid kaalutlusi, nõudmata art-le 4(7) vastavuse põhjendamisel objektiivsematele allikatele või keskkonnamõju hindamise tulemustele tuginemist.²¹

²¹ Moules, R., Significant EU Environmental Cases: 2016. Journal of Environmental Law, 2017, 29, 182.

3.2.4 Kokkuvõte

Vaatamata kohtupraktikale ei ole VRD art 4(7) tingimuste sisustamise osas ebaselgust täielikult kõrvaldatud. Näitena on VRD art 4(7) kohaldamise eelduseks tingimus, et projektiga taotletavat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad. Tegemist on aspektiga, mis ei ole senises kohtupraktikas vajaliku detailsusega tõusetunud. Kirjanduses nenditakse, et ebaproportsionaalselt suurte kulude põhjendamiseks ei ole liikmesriigid välja töötanud vajalikku metoodikat (Rootsi, 2016) või on sellisele alusele tuginemine liikmesriigi praktikas täielikult motiveerimata (Hispaania, 2015).²²

Ebaselgust kõrvaldavad oluliselt Euroopa Komisjoni rakendamisstrateegiana vormistatud suunised.²³ Tuleb siiski arvestada, et Euroopa Komisjon on suuniste sõnastamisel tuginenud eeskätt käesolevas memorandumis käsitletud kohtuasjadele ja varasemale keskkonnaõiguse valdkonna kohtupraktikale. Tulenevalt liikmesriikide õigusaktide üldisest sõnastusest ja vähesest rakenduspraktikast on kohtu suunised konkreetsete art 4(7) rakendamise meetmete osas napid. Teatud tingimuste osas on Euroopa Kohus kinnitanud liikmesriikide diskretsiooni – nt ülekaaluka avaliku huvi sisustamisel (kohtuasi C-346/14), kuid konkreetsed siseriiklikud meetmed ei ole ulatuslikku kohtulikku kontrolli läbinud.

²² Maia, R., *The WFD implementation in the European Member States*. Water Resources Management (Springer 2017), lk 354. Kulude proportsionaalsuse hindamist käsitletakse ka: Squintani, L., van Rijswick, H., *Improving Legal Certainty and Adaptability in the Programmic Approach*. Journal of Environmental Law, 2016, 28, 443-470.

²³ Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No 35. Exemptions to the Environmental objectives according to Article 4(7).

4 EUROOPA LIIDUS OLEVAD JUHENDID

Direktiivi rakendamiseks on Euroopa Komisjon koostanud erinevaid juhendeid²⁴ VRD üldisest juurutamisest lõpetades vee tasakaalustatud kasutusest. Juhiseid on praeguseks hetkeks 34. Siiski selgub kohtupraktikast ja veemajanduskavade koostamise praktikast, et endiselt puudub teadmisi teatud probleemide lahendamisel. Üheks nendest on erandite seadmine art 4(7) alusel²⁵. Seetõttu on Euroopa Komisjoni tasandil konkreetse juhendi puudumisel võimalik lähtuda teemat puudutavatest muudest kohati üldisematest suunistest. Alljärgnevalt on loetletud kättesaadavad juhised ning nende sisu lühikirjeldus.

2007. aastal välja antud tegevussuunised (*policy paper*)²⁶ võtab seisukoha, et art 4(7):

- ei ole rakendatav saasteainete tõttu seisundi halvenemisel;
- ei ole rakendatav seisundi ajutisel halvenemisel;
- rakendamine ei sõltu kavandatava tegevuse mastaabist;
- ei ole rakendatav otseselt strateegilistele plaanidele, kuid nende koostamisel tuleb arvestada artikli piiranguid;
- rakendatavust võiks sobival juhul hinnata läbi keskkonnamõju (strateegilise) hindamise, juhul kui kavandatav tegevus mõju hindamise alla ei kuulu, tuleb viia läbi *ad hoc* hindamine;
- ei sisusta jätkusuutliku arendustegevuse mõistet, seda tuleb sisustada juhtumipõhiselt
- ei eelda mõjude kompenseerimist
- määratleb ülekaaluka avaliku huvina
 - tegevused või strateegiad, mis on suunatud kodanike elu põhiõiguste tagamiseks (tervis, turvalisus, keskkond)
 - riigi ja ühiskonna põhistrateegiate (*fundamental policies*) täitmine
 - majanduslikud, sotsiaalsed tegevused, mis on suunatud ühiskonna spetsiifilistele vajadustele

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm.

²⁵ Olemas on küll konkreetset artiklit käsitleva juhise mustand (järjekorranumbriga 35), kuid ametlik dokument seni puudub.

²⁶ Common implementation strategy for the Water Framework Directive. Exemptions to the environmental objectives under the water framework directive allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD article 4.7). Policy Paper. 2007.
https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/env/wfd/Library/framework_directive/thematic_documents/integrated_management/environmental_objectives/WFD%20Article%204-7%20-%20final%20version%20for%20Circa.pdf.

Seisundi halvenemise ja tegevusest saadava tulu võrdlemiseks soovitatakse kasutada kulude-tulude analüüsi (*cost benefit analysis*).

Tegevussuunised on koostatud Euroopa Komisjoni, liikmesriikide (veemajanduse eest vastutavad ministrid), assotsieerunud riikide, Norra ja valitsusväliste organisatsioonide poolt. Tegevussuunised on jõustatud veemajanduse eest vastutavate ministrite poolt eesmärgiga aidata mõista VRD art 4(7). Samas on tähendatud, et suunised on mittesiduvad ning artikli sisu tõlgendamise siduv õigus jääb Euroopa Komisjonile.

Erandite juhend²⁷ mõtestab VRD art 4(7) sisu. Peamiselt on tegu VRD refereeringuga. Täiendavalt tuuakse esile, et artikli alla ei kuulu saasteainete heite tõttu seisundi halvenemine.

Juhend annab üldiseid suunitlusi, ei esita praktilisi näpunäiteid. Oluline on märkida, et juhendis lubab muutusi veemajanduskavasse viia enne uue veemajanduskava koostamist (*/.../ does not mean that Member States must wait until the publication of the River Basin Management Plan before allowing a new physical modification or new sustainable development activity to proceed*).

Artikli 4(7) töökoosoleku järeldused²⁸ tõstatavad üles olulisemad küsimused, mida tuleb art 4(7) juhendis käsitleda. Üldisel tasandil mõtestatakse artikli erinevaid lõike: käsitlusala, kasutamise tingimused, realistlike meetmete rakendamine mõju vähendamiseks, ülekaalukas avalik huvi, teostatavate alternatiivide puudumine, seos veemajanduskavadega. Lisaks antakse ülevaade seosest teiste direktiividega: üleujutused (2007/60/EC), keskkonnamõju strateegiline hindamine (2001/42/EC), keskkonnamõju hindamine (85/337/EEC), merestrateegia direktiiv (2008/56/EC), elupaikade direktiiv (92/43/EEC), linnudirektiiv (2009/147/EC)

Artikli 4(7) rakendamise juhendi eelnõu²⁹. Jaotub nelja põhiossa:

1. seos teiste kavade ja õigusaktidega,
2. artikli üldine põhimõte,

²⁷ Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 20. Guidance document on exemptions to the environmental objectives. Euroopa Komisjon. 2009. https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance_documentN%C2%B020_Mars09.pdf.

²⁸ Exemptions under Article 4(7) of the Water Framework Directive Common Implementation Strategy Workshop. 13-14 December 2016, Brussels Key Issues Paper. <https://circabc.europa.eu/sd/a/d453b9ae-e001-461c-80cc-a056d308295e/Key%20Issue%20Paper%204.7%20-%20Final.pdf>.

²⁹ COMMON IMPLEMENTATION STRATEGY FOR THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE (2000/60/EC) Guidance Document No. 35 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), version 3, seisuga 6.10.2017 – mustand ei ole avalikult kättesaadav.

3. erandi kasutamise tingimused (millistel juhtudel on õigustatud erandi testi läbi viia),
4. erandi testi läbi viimine.

Juhendis toodud olulisemad järeldused (sulgudes on toodud eelnõus rea number, kus vastav järeldus asub):

- Ökoloogiline seisund sisaldab bioloogilisi, hüdro-morfoloogilisi, keemilisi ja füüsikalisi-keemilisi indikaatoreid. (642–644)
- Muudatustest põhjustatud mõjusid tuleb arvestada nii kogumis, kus muudatusi tehakse, kui ka sellega seotud kogumites (712–714);
- Jätkusuutlik inimarendus sisaldab majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnaaspekte, kuid on täpsemalt sisustatav juhtumipõhisel. (722–732)
- Artikli osa, mis puudutab kogumi väga hea seisundi langus heasse seisundisse hõlmab ainult looduslikke pinnaveekogumeid. Ei puuduta põhjaveekogumeid, tugevasti muudetud ega tehiskogumeid. (754–763).
- Artikli osa, mis puudutab kogumi väga hea seisundi langust heasse seisundisse hõlmab ka saasteainete juhtimist vette (768–770).
- Artikli osa, mis puudutab hea seisundi (potentsiaali) saavutamist, ei hõlma punkt- ja hajukoormusallikatest pärinevaid saasteaineid. (764–765)
- Oluline on kogumite asjakohane määratlemine (tunnuste analüüs), et kogumina võetaks arvele asjakohased veekogud (millel on oluline tähtsus veesüsteemis). Sellest sõltub hiljem ka erandite rakendamise vajadus. (836–842)
- Seisundi halvenemine tähendab ka üksiku indikaatori seisundi halvenemist klassi võrra isegi siis kui kogumi koondseisund ei halvene. (881–883)
- Erandi vajaduse üle otsustamisel tuleb arvestada ka kumulatiivset mõjudega. (1169–1170)
- Küsimuse juures, kas rakendatud on kõik teostatavad meetmed ebasoovitava mõju leevendamiseks, käsitletakse leevendusmeetmete kõrval ka kompensatsioonimeetmeid. (1552–1558)
- Ülekaaluka huvina võib muuhulgas näha
 - Tegevusi või poliitikaid, mille eesmärk on kaitsta kodanike põhiõigusi (tervis, ohutus, keskkond),
 - Ühiskonna staatust määravad aluspoliitikad,
 - Avalikke teenuste osutamist võimaldavad sotsiaalsed ja majanduslikud tegevused. (1771–1778)
- Hüdroenergia kasutamine ei ole automaatselt ülekaalukas huvi isegi arvestades, et kasutatakse taastuvenergiat. (1793–1795)

Šotlastel on koostatud artikli 4(7) rakendamiseks kolmeosaline juhend mille abil jõutakse veendumusele,

1. kas tegevus on kirjeldatav erandina veekeskkonnale avalduva ebasoodsa mõju kontekstis³⁰;
2. kui oluline on tegevuse mõju sotsiaalsele, majanduslikule ja looduslikule keskkonnale³¹;
3. kas soovitud tegevusele on looduskeskkonna seisukohast oluliselt paremat alternatiivi³².

Juhend on praktiline ja annab täpseid juhiseid (aspektide loetelu, olulisuse hindamine). Samas puudub koondav maatriks lõppjärel dusele jõudmiseks. Põhjusena tuuakse asjaolu, et otsusele jõudmine nõuab asjakohaste informatsiooni tasakaalukat arvestamist. Otsuse tegemine on liiga kompleksne, et sellest kujundada maatriksit. Juhis on mõeldud Šoti keskkonnakaitse agentuuri ekspertidele.

Šotlased on teadaolevalt rakendanud erandit 97 juhul ning nende põhjendus veemajanduskavades on napp (vt ka peatükk 0 Art 4(7) esimese harus kasutatakse direktiivi Eesti keelses tõlkes sõnapaari „füüsilised omadused“, Inglise keelses versioonis „*physical characteristics*“. Tekitanud on küsimusi, mida väljend konkreetselt sisaldab arvestades, et VRD-s kasutatakse veel väljendeid „füüsikalise-keemilised elemendid“ (*ingl k physico-chemical elements*) ja „hüdromorfoloogilised elemendid“ (*ingl k Hydromorphological elements*).

Ilmselge on, et antud kohas ei ole soovitud kasutada väljendit sünonüümina „füüsikalise-keemilistele elementidele“. Viimane on sisustatud VRD lisas 5, kus näiteks jõgede puhul on füüsikalise-keemilisteks elementideks:

- temperatuurilud;
- hapnikusisaldus;
- soolsus;
- hapestumus;
- toitainete sisaldus;
- saasteained;
- ohtlikud ained.

³⁰ Regulatory Method (WAT-RM-34). Derogation Determination - Adverse Impacts on the Water Environment. Versioon v5.1 Scottish Environmental Protection Agency. August 2017 https://www.sepa.org.uk/media/149762/wat_rm_34.pdf.

³¹ Supporting Guidance (WAT-SG-67). Assessing the Significance of Impacts - Social, Economic, Environmental. Versioon v4.1. Scottish Environmental Protection Agency. Mai 2015 https://www.sepa.org.uk/media/149801/wat_sg_67.pdf.

³² Supporting Guidance (WAT-SG-68). Assessing Significantly Better Environmental Options Versioon v3.1. Scottish Environmental Protection Agency. Mai 2016 https://www.sepa.org.uk/media/149814/wat_sg_68.pdf.

Vastasel juhul oleks ka art 4(7) sõnastuses kasutatud selgelt sisustatud väljendit. Seega füüsilisi omadusi ei samastata füüsikalise-keemiliste elementidega.

VRD-s kasutatakse ka väljendit hüdro-morfoloogilised elemendid, mis lisa 5 järgi sisaldab endas:

- Hüdroloogiline režiim
 - vee vooluhulk ja -dünaamika
 - ühendus põhjaveekogumitega
- Jõevoolu tõkestamatus
- Morfoloogilised tingimused
 - jõe sügavuse ja laiuse vahelduvus
 - jõesäangi struktuur ja aluspõhi
 - kaldavööndi struktuur

Füüsiliste muutuste all ei ole mõeldud ainuüksi hüdro-morfoloogilisi elemente. Vastasel juhul oleks kasutatud ühtset väljendit.

Oluline on tähele panna, et sõna „physical“ on Eesti keelde tõlgitav kahel viisil, kusjuures mõlemal on erinevad varjundid:

- füüsiline – kehaline, looduslik;
- füüsikaline – füüsikalised omadused (füüsika teadusesse puutuv).

Inglise keeles antakse sõnale „physical“ kolm tähendust:

- Relating to the body as opposed to the mind. (näide „a range of physical and mental challenges“);
 - Involving bodily contact or activity. (näide „less physical sports such as bowls“; „a physical relationship“)
- Relating to things perceived through the senses as opposed to the mind; tangible or concrete (näide “the physical world”);
- Relating to physics or the operation of natural forces generally (näide “physical laws”).

Art 4(7) puudutavates kohtulahendite tõlgetes on kasutatud mõlemat sõna läbisegi (vt peatükk 3.2 “Kohtuasjad”), pigem sünonüümina.

Paraku ei ava mõistet ka art 4(7) rakendamiseks koostatud juhend.

Tuginedes eelnevale võib asuda seisukohale, et

- sõna „füüsiline“ ja „füüsikaline“ ei ole art 4(7) mõistes selgelt eristatud;

- VRD mõistes ei ole väljend „füüsikaline-keemiline“ võrdsustatav väljendiga „füüsikaline“;
- väljend „füüsilised omadused“ ei võrdu füüsikalise-keemiliste elementidega;
- väljend „füüsilised omadused“ ei sisalda keemilisi elemente;
- väljend „füüsilised omadused“ võib sisaldada mõnesid füüsikalise-keemilisi elemente (nt temperatuur) ja hüdro-morfoloogilisi elemente (nt jõesängi kuju), mis on selgelt liigitatavad füüsilisteks või füüsikalisteks.

Teiste riikide kogemused Šotit puudutav osa). Käesoleva töö käigus vaadeldud 10 erandit olid eranditult seotud hüdroelektrijaama rajamisega. Kõik põhjendused viitasid taastuenergia tootmisele. Vaadeldud juhtudel jäid elektritoodangud vahemikku 0,35–10 GWh aastas (Eesti suuremad hüdroelektrijaamad toodavad vahemikus 2–7 GWh aastas). Tüüpiline kokkuvõte on järgmine:

kokkuvõtte kasust jätkusuutlikule arengule	kokkuvõtte veemajanduseesmärkide saavutamisel saadavast kasust
Võimaldab taastuvelektri toodangut 0,35 GWh/a ja aitab sellega võidelda kliimamuutustega ning toetab Šoti majandust	Kui muudatustegevusega põhjustatu 14 km ulatuses negatiivset mõju ei oleks lubatud: Oleks kesiseisundi asemel realiseerunud heast seisundist põhjustatud keskkonnaalane, sotsiaalne ja majanduslik kasu Seisundi halvenemisest põhjustatud keskkonnaalane, sotsiaalne ja majanduslik kahju oleks olnud olemata

Põhjenduste juures on viidatud SEPA hindamiste juhiste^{30;31;32} ning hüdroenergia kasutamise juhisele³³.

Eeltoodud juhendid keskenduvad peamiselt artikli esimesele lõigule, mis puudutab põhja- ja pinnaveekogumite hea seisundi mittesaavutamist füüsikaliste mõjutuste tõttu. Samas jätkusuutliku arengu tõttu väga heast heasse seisundisse langemise käsitluse osas on jäetud üsna nõutuks. Pigem on jõutud järeldusele, jätkusuutliku arenduse mõiste peaks selguma juhtumipõhisel analüüsil.

Šotlased pakuvad oma juhendist jätkusuutliku arenduse definitsioonina järgmist: „arendus, mis vastab praegustele vajadustele, kuid ei sea oma tegevusega surve alla

³³ <https://www.sepa.org.uk/regulations/water/hydropower/>.

tulevaste põlvete vajadusi”.³⁴ Jätkusuutlikule tegevuse mõõdupuuks on välja pakutud ressursside kasutuse efektiivsus. Indikaatoriks tootmises tekkivate jäätmete hulk. Mida vähem jäätmeid tekib, seda jätkusuutlikum on tegevus. See aga ei ole absoluutne, kuna lisanduv indikaator on ka kasutatud ressursside pikaajaline varu. Näiteks veevõtt on jätkusuutlik siis, kui veevaru taastub vähemalt võetava vee mahus. Kui vett võetakse rohkem, kui varu taastub, ei saa tegevus pikaajaliselt jätkuda.

Antud juhul tuleb jätkusuutlikkuse all ühest küljest vaadata ka seda, kas see üleskaaluv (sotsiaalne, majanduslik või muu looduskaitsealine) tulu on pidev või see on lõplik. See tähendab, et tekib olukord, kus saadav tulu on lühiajaline, kuid veekeskkonnale tekkiv kahju on pidev. Näiteks maavara väljamisega saab arendaja/kogukond ühekordse müügitulu, kuid pinnaveekogum kaob taastumatult.

³⁴ Pärineb 1987. aastal välja antud raportist „Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future“ <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

5 ÕIGUSLIK ANALÜÜS

5.1 Artikkel 4(7) siseriiklikus õiguses

5.1.1 Kehtiv õigusruum

Art 4(7) on siseriiklikusse õigusesse üle võetud veeseaduse §-ga 3¹². Art 4(7) kohaldamise aluseid ja menetlust täpsustatakse menetluses oleva keskkonnaseadustiku eriosa veeseaduse eelnõuga.³⁵ Kehtivad õigusaktid võimaldavad art 4(7) kohaldamist ning puuduvad olulised lüngad, mille täitmine oleks seaduse tasandil vältimatult vajalik. Taotletava tegevuse kavandamisel ja vee erikasutusloa (või laiemalt keskkonnakaitseloa³⁶) andmisel läbitavad etapid tagavad võimaluse erandi kohaldamise vajaduse tuvastamiseks, avalikkuse kaasamiseks ning kaalutusotsuse langetamiseks.

Liikmesriikidel on kohustus hinnata potentsiaalselt veekogumitele avaldatavat mõju mistahes ulatuslikuma taristu- või keskkonnaprojekti menetluses (kohtuasi C-461-13, nn Weseri kaasus). Olemasolevate menetluste ärakasutamise eelduseks on haldusesisesed protseduurid ja teadlikkus art 4(7) kohaldamise eeldustest. Menetluse alustamine (nn *trigger*) võib toimuda kehtiva õiguse raamides kõige tõenäolisemalt tegevusloa andmisega kaasnevas keskkonnamõju hindamise menetluses või keskkonnakaitseloa menetluses. Arvestada tuleb võimalusega, et erandi kohaldamist kaalutakse ka sellistes menetlustes, kus Keskkonnaministeeriumil või Keskkonnaametil puudub keskne roll. Selliseks menetluseks võib näitena olla kohaliku omavalitsuse üksuse algatatud keskkonnamõju strateegiline hindamine, kus Keskkonnaamet küll kaasatakse, kuid kus ameti roll võib menetluse algetapis piirduda seisukoha andmisega KeHJS § 36¹ alusel. Kehtiv õigus tagab piisava efektiivsusega keskkonnavaldkonna haldusorganite kaasamise. Hüpotetilise näitena võib konstrueerida väikesemahulise taristuprojekti menetluse, mis eeldab art 4(7) kontekstis erandi kaalumist, kuid mille menetluses keskkonnamõju eelhindamist ei toimu, mõju ei hinnata ning keskkonnavaldkonna haldusorganeid ei kaasata. Kui sellise hüpotetilise taristuprojektiga kaasneb veekasutus, avaneb Keskkonnaametil võimalus erandi kohaldamise kaalumiseks keskkonnakaitseloa menetluses. Kuigi menetluse õiguspärane läbiviimine eeldab kesketelt haldusorganitelt teadlikkust VRD-st tulenevatest kohustustest, ei tuvastanud analüüs kehtivas õiguses selliseid puudusi, mis võiks korrektse menetluse välistada.

³⁵ Aruande koostamise ajal on eelnõu esitatud kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile. Eelnõu eelnõude infosüsteemis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2e3372d5-7ff7-4210-83c2-59d5cd0c9129>.

³⁶ KeÜS § 40. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103072017017>.

5.1.2 Kavandatud muudatused

Kehtiva veeseaduse § 3¹² sõnastust on oluliselt korrigeeritud menetluses olevas keskkonnaseadustiku eriosa veeseaduse eelnõu §-s 45. Veeseaduse eelnõus välditakse mitmeid direktiivi eestikeelse tõlke ebatäpsusi³⁷, kuid mõningad vasturääkivused on säilinud.

Analüüsid eelnõu sõnastust teeme ettepaneku kaaluda täpsustust § 45 lg 1 p 3 osas. Eelnõu § 45 lg 1 p 3 sõnastus on järgmine:

„3) nimetatud muutuste põhjused on ülekaalukad avaliku huvi seisukohast või nendest muutustest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamiseega kaasnevad üldised keskkonnahüved;“.

VRD art 4(7) c sõnastus on järgmine:

Eesti k.	nende muudatuste põhjused on eriti tähtsad üldiste huvide seisukohalt ja/või hüved, mis tulenevad uutest muudatustest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule, kaaluvad üles lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve /.../
Ingl. k.	the reasons for those modifications or alterations are of overriding public interest and/or the benefits to the environment and to society of achieving the objectives set out in paragraph 1 are outweighed by the benefits of the new modifications or alterations to human health, to the maintenance of human safety or to sustainable development /.../
Pr. k.	ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfiques pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 1 sont inférieurs aux bénéfiques pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations /.../
Soome k.	muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt /.../

Võrdluses VRD tekstiga nähtub, et eelnõus on kaalutavad hüvesid kitsendatud ja võib tekkida olukord, kus sotsiaalmajanduslikele hüvedele ei ole võimalik VRD-ga samaväärset

³⁷ Nt „tuleneb inimeste uuest püsivast arendustegevusest“ VRD eestikeelses redaktsioonis vs „is the result of new sustainable human development activities“ (ingl. k.) ja „résulte de nouvelles activités de développement humain durable“ (pr. k.).

kaalu omistada. Lähtudes KeÜS terminoloogiast teeme ettepaneku sõnastada VRD fraas „ühiskonnale saadav hüve“ avaliku huvina.

Seetõttu teeme ettepaneku kaaluda eelnõu § 45 lg 1 p 3 järgmist sõnastust:

„3) nimetatud muutuste põhjused on ülekaalukad avaliku huvi seisukohast või nendest muutustest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamise kaaskõrval üldised keskkonnanähtused või avaliku huvi“.

Analüüsis eelnõu sõnastuse vastavust VRD tekstile teeme ettepaneku kaaluda täpsustust § 45 lg 1 p 4 osas.

Eelnõu § 45 lg 1 p 4 sõnastus on järgmine:

„4) muutustest tulenevat hüve ei ole tehnilise teostatavuse või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muul keskkonda säästvamal viisil.“

VRD art 4(7) d sõnastus on järgmine:

Eesti k.	veekogu muutmisest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.
Ingl. k.	the beneficial objectives served by those modifications or alterations of the water body cannot for reasons of technical feasibility or disproportionate cost be achieved by other means, which are a significantly better environmental option.
Pr. k.	les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.
Soome k.	kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Ei saa välistada, et termini „säästev“ kasutamisega eelnõu § 45 lg 1 p-s 4 kitsendatakse alternatiivide valikut. Terminile „säästev“ saab omistada iseseisva tähenduse mh säästva arengu põhimõtte, säästva arengu seaduse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 5 kommentaaride alusel. VRD sõnastuses viidatakse muudele vahenditele, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt parem. VRD ei sisalda keskse kaalumise alusena säästvuse kaalumist, kuigi tulenevalt keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest säilitab see kahtlemata kaalutusotsuse langetamisel oma koha. Seetõttu teeme ettepaneku kaaluda eelnõu § 45 lg 1 p 4 järgmist sõnastust:

„4) muutustest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.“

Veeseaduse eelnõu §-s 205 on esitatud KSÜS § 51 täiendavad veeloa andmisest keeldumise alused. Veeseaduse eelnõu § 205 p 8 kohaselt võib veeloa andja keelduda veeloa andmisest, kui kavandatav tegevus seab ohtu veeseaduse §-des 31–36 nimetatud keskkonnanormide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist. Teeme ettepaneku täiendada veeseaduse eelnõu § 205 p 8 viitega veeloa andmist võimaldavatele eranditele järgmises sõnastuses:

„8) kavandatav tegevus seab ohtu käesoleva seaduse §-des 31–36 nimetatud keskkonnanormide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist ja veekaitse eesmärkide saavutamise suhtes ei kohaldata erandeid käesoleva seaduse §-de 42–45 alusel;“

Nii kehtivas veeseaduses kui menetluses olevas veeseaduse eelnõus ei ole selgelt reguleeritud olukorda, kus erandi kaalumise ja selle kohaldamise otsustamine toimub enne uue veemajanduskava kinnitamist või ajakohastamist. Käesoleva analüüsi põhjal on võimalik erandi kohaldamise otsustamine ja põhjendamine keskkonnaloa andmisel. Kehtiva veeseaduse § 3¹² lg 2 reguleerib kirjeldatud olukorda järgmiselt:

„Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud erandit kohaldatakse pärast veemajanduskava kinnitamist, kuid enne veemajanduskava ajakohastamist, siis esitatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud teave veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel. Sellisel juhul tagatakse avalikkuse kaasamine käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaste muutustega seotud otsuste tegemisse haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete kohaldamisega.“

Veeseaduse eelnõu § 41 lg 1 teise lause kohaselt esitatakse erandite kohaldamise põhjendused veekogumite kaupa veemajanduskavas. Veeseaduse § 45 lg 2 täpsustab, et kui erandi kohaldamine ei ole veemajanduskavas määratud, esitatakse teave erandi ülevaatamise kohta veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel.

Teeme ettepaneku täpsustada veeseaduse eelnõu § 45 sõnastust ning näha ette selgesõnaline alus erandi kohaldamise kaalumiseks ja otsustamiseks keskkonnakaitselooaga KeÜS § 40 lg 1 tähenduses. Keskkonnakaitseluba hõlmab nii veeseadusega reguleeritavat veeluba kui keskkonnakompleksluba, mis võivad mõlemad olla erandi kohaldamist tingiva tegevuse aluseks.

Teeme ettepaneku täpsustada veeseaduse eelnõu § 41 lg 1 teise lause sõnastust ja sõnastada see järgmiselt:

„Erandite kohaldamise põhjendused veekogumite kaupa esitatakse veemajanduskavas ja asjakohasel juhul keskkonnakaitseloa taotluse kohta antavas haldusaktis.“

Teeme ettepaneku täpsustada veeseaduse eelnõu § 45 lg 2 sõnastust ja sõnastada see järgmiselt:

„Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud erandi kohaldamine ei ole veemajanduskavas määratud, esitatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud teave erandi kohaldamist otsustavas keskkonnakaitseloa taotluse kohta antavas haldusaktis ja veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel.“

5.2 Avalikkuse kaasamine erandi kohaldamise otsustamisel ja erandi kohaldamiseks teabe kogumine

Art 4(7)b kohaselt on liikmesriigil kohustus esitada veekogus aset leidvate muudatuste konkreetsed põhjused ja selgitused art 13 kohaselt nõutavas vesikonna majandamiskavas, kusjuures eesmärgid vaadatakse iga kuue aasta järel uuesti läbi. Uue arendustegevuse esmakordsel kaalumisel majandamiskavas kohalduv avalikkuse kaasamisele ja konsulteerimisele art 14 ja kehtiva veeseaduse § 3²⁰. Olukorras, kus uut arendustegevust kavandatakse enne majandamiskava koostamist ja kehtestamist, tõusetub küsimus sellest, kas ja millises ulatuses peaks kaalutusotsuse langetamine järgima majandamiskava menetlusele kohalduvad nõuded.

VRD art 14 kohaselt tehakse avalikkusele kättesaadavaks taustadokumendid ja -teave, mida on kasutatud vesikonna majandamiskava projekti koostamisel. Liikmesriigid annavad nende dokumentide kohta kirjalike märkuste tegemiseks vähemalt kuus kuud aega.

Veeseaduse § 3²⁰ kohaselt on majandamiskava koostamisel järgmised etapid:

- 1) veemajanduskava koostamise algatamise teate avaldamine väljaandes Ametlikud Teadaanded ja ühes üleriigilise levikuga päevalehes;
- 2) Keskkonnaamet kaasab maavalitsused, kohalikud omavalitsused, elanikud ja teised asjast huvitatud isikud;
- 3) üks aasta enne veemajanduskavas käsitletava ajavahemiku algust teeb Keskkonnaministeerium avalikkusele kättesaadavaks veemajanduskava eelnõu;
- 4) veemajanduskava eelnõu kooskõlastatakse ministeeriumidega, maavalitsustega ja kohalike omavalitsustega, samuti esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks veemajanduskomisjonile;
- 5) Keskkonnaministeerium korraldab 6 kuud kestva avaliku väljapaneku koos avalike aruteludega;
- 6) Keskkonnaministeerium vastab kahe kuu jooksul kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele;

7) Keskkonnaministeerium teeb avaliku väljapaneku tulemusena dokumentides vajalikud parandused ja täiendused.

Veeseaduse eelnõu §-s 52 ei ole veemajanduskava koostamise menetluse osas olulisi muudatusi tehtud.

VRD ega veeseadus ei sätesta majandamiskava menetluse väliselt erandi kohaldamise suhtes iseseisvaid nõudeid menetlusele. Olulisema riskina võib välja tuua siseriiklikus haldusmenetluses avalikkuse kaasamise väiksema ulatuse võrreldes majandamiskavade koostamise menetlusega. VRD rakendamise strateegias kinnitatakse võimalust kohaldada erandit majandamiskavade menetluse väliselt, kuid rõhutatakse samas vajadust tagada avalikkuse kaasamine ning menetluse läbipaistvus ja kontrollitavus.³⁸

Kehtiva veeseaduse § 3¹² lg 2 kohaselt esitatakse juhul, kui erandit kohaldatakse pärast veemajanduskava kinnitamist, kuid enne veemajanduskava ajakohastamist, teave veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel. Sellisel juhul tagatakse avalikkuse kaasamine veekogumi muutustega seotud otsuste tegemisse haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete kohaldamisega. Tõusetub küsimus, kas vee erikasutusloa (veeseaduse eelnõus veeloa) andmise menetlus tagab avalikkuse kaasamise sellisel määral, et erandi kohaldamise tulemustega on võimalik veemajanduskava ajakohastamisel arvestada.

KeÜS § 44, kehtiva veeseaduse § 3¹² lg 2 ja veeseaduse eelnõu § 203 alusel toimuks erandi kaalumise keskkonnaloa andmise avatud menetluses. Avatud menetluses toimub haldusmenetluse seaduse 3. peatüki kohaselt:

- 1) haldusakti adressaadi, puudutatud isikute ja haldusorganite teavitamine;
- 2) õigusakti eelnõu ja taotluse avalik väljapanek, ettepanekute ja vastuväidete esitamine vähemalt kaks nädalat kestval avalikul väljapanekul ja
- 3) haldusorgani otsusel asja arutamine istungil.

Haldusorganil on KeÜS § 44 ja HMS §-de 46-50 kohaselt avatud menetluse korraldamisel ulatuslik kaalumisruum. Haldusorgan määratleb muu hulgas avatud menetluses ise nende isikute ringi, kelle õigusi haldusakt võib piirata ja kaasatavate haldusorganite ringi. Ei saa välistada, et avatud menetluse sätetele tuginedes on võimalik läbi viia ka veemajanduskava koostamise olulisematele etappidele vastav avatud menetlus. Arvestades veekasutuse sageli kohalikku mõju ei ole see siiski tavapärane keskkonnaloa menetluse kulg. Isegi, kui avatud menetluse läbiviimist veeseaduses täpsustada, jääb küsimus erandi otsustamiseks vajaliku teabe kogumisest. Kokkuvõtvalt järeldame, et

³⁸ Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) p 5.5, kättesaadav https://circabc.europa.eu/sd/a/2a3ec00a-d0e6-405f-bf66-60e212555db1/Guidance_documentN%C2%B020_Mars09.pdf.

KeÜS ja haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete kõrval tuleks kaaluda alternatiive, kus avalikkuse ulatuslikum kaasamine on tagatud.

Lisaks avalikkuse kaasamisele on küsitav, kas haldusorganil saab keskkonnanaloo taotluse alusel koguda piisava teabe erandi kohaldamise otsustamiseks. Eeskätt tõusetub küsimus sellest, milline on VRD art-s 4(7) c nimetatud teabe allikas.

Menetluse täiendamiseks võib välja tuua kaks alternatiivi. Esimeseks alternatiiviks on veeseaduse eelnõu täiendamine tingimusega, mille kohaselt suunatakse erandi kaalumise veemajanduskava koostamise menetlusse (keskkonnanaloo menetlus on võimalik selleks ajaks peatada). Sellisel juhul piirduks erandi kaalumiseks kogutav teave eeskätt keskkonnanaloo taotlusega. Erandi kaalumiseks vajaliku teabe kogumise koormus langeks suurel määral veemajanduskava eelnõu koostajale.

Teiseks alternatiiviks on KeHJS täiendamine ning erandit kohaldamist eeldava keskkonnanaloo taotluse suunamine keskkonnamõju hindamise menetlusse.

Keskkonnamõju hindamise menetlus koosneb KeHJS § 3² kohaselt järgmistest etappidest:

- 1) keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise otsuse tegemine ning sellest teavitamine;
- 2) keskkonnamõju hindamise programmi koostamine, sealhulgas keskkonnamõju hindamise ulatuse määramine. Programmi kohta küsitakse KeHJS § 15¹ alusel seisukohta asjaomastelt asutustelt ning programm pannakse KeHJS § 16 alusel vähemalt 14 päevaks avalikule väljapanekule, pärast mida korraldatakse avalik arutelu;
- 3) kavandatava tegevusega eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju hindamine ja aruande koostamine;
- 4) keskkonnamõju hindamise aruande kohta asjaomastelt asutustelt seisukoha küsimine ning aruande avalik väljapanek vähemalt 30 päevaks (KeHJS § 21);
- 5) keskkonnamõju hindamise programmi ja aruande nõuetele vastavuse kontrollimine, kooskõlastamine asjaomaste asutustega, nõuetele vastavaks tunnistamise otsuste tegemine ning nendest teavitamine;
- 6) keskkonnamõju hindamise tulemustega arvestamine tegevusloa andmise või andmata jätmise otsuse tegemisel ning otsusest teavitamine.

Selline alternatiiv suurendaks tagatud avalikkuse kaasamise ja teavitamise ulatust ning looks menetlusetapid erandi kohaldamiseks vajaliku teabe kogumiseks. Sarnaselt veemajanduskava koostamise menetlusele võimaldab keskkonnamõju hindamise programmi koostamine avalikkuse ja haldusorganite kaasamist juba vajaliku teabe kaardistamise etapis.

VRD rakendusstrateegia rõhutab vajadust luua sünergia olemasolevate menetluste ja art 4(7) erandi kaalumise vahel (nii kehtiv strateegia kui rakendamise strateegia eelnõu³⁹

³⁹ Samas, p 3.2.9.

p 4.2). Hüpooteetiliselt ei saa välistada olukorda, kus veekogumi seisundi halvenemise ja erandi kaalumise vajaduse tingib väikese ulatusega projekt, mis ei allu KeHJS kohaselt keskkonnamõju hindamise kohustusele või isegi keskkonnamõju eelhindamise kohustusele. Hüpooteetiliseks näiteks on veekogust väikese koguse vee võtmine, mis tingib juba viimase piirini halvenenud (alla ökoloogilise miinimumvooluhulga)⁴⁰ veekogu seisundi langemise kvaliteediklassi võrra. Eeldame siinjuures selguse huvides, et hüpooteetiline veekogus siiski ületab vee erikasutusloa (veeseaduse eelnõus veeloa) kohustuse läve. Kirjeldatud hüpooteetiline näide iseloomustab keskkonnalubade andmisel tõusetuvaid küsimusi laiemalt ning tegemist ei ole art 4(7) spetsiifilise riskiga. Kirjeldatud riski täielik maandamine eeldaks keskkonnakaitsete kohustuse terviklikku ümberhindamist, väljudes käesoleva analüüsi raamidest.

Osa VRD art 4(7) erandit eeldavatest keskkonnalaos taotlusest alluks juba oma eeldatavast keskkonnamõjust tulenevalt keskkonnamõju hindamisele. Sellises olukorras oleks dubleeriva mahuka menetluse rakendamine (nagu esimeses alternatiivis kirjeldatud veemajanduskava menetluse korraldamine) ebaotstarbekas. Muudatuse tagajärjeks oleks mõju hindamise menetluse laiendamine sellistele erandi kohaldamist eeldavale tegevusele, mis KeHJS § 6 alusel eeldatavat keskkonnamõju kaaludes mõju hindamisele ei alluks.

Kirjeldatud muudatuse kaalumisel tõusetub küsimus, kas vähemkoormava menetlusena võiks kaaluda eelhinnangu andmise menetluse kohaldamist, mitte erandi kaalumist kohustuslikus mõju hindamise menetluses. Arvestades eelmises lõigus kirjeldatud eesmärke ei annaks KeHJS §-s 6¹ reguleeritud eelhindamine täiendavat eelist ja kehtiv menetlus säiliks. Kohustuslik eelhindamine tagaks eeldatava olulise keskkonnamõjuga tegevuste suunamise mõju hindamise menetlusse. Eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga tegevuste osas tuleks keskkonnamõju hindamise menetlus jätta algatamata, sõltumata VRD art 4(7) erandi vajadusest. Lisaks on eelhindamine pigem otsuse tegemine olemasoleva, loemenetluses kättesaadava teabe alusel. Käsitletava erandi rakendamine nõuab suure tõenäosusega põhjalikumat lähenemist, vajadusel uuringuid.

Keskkonnamõju hindamise menetluse efektiivse rakendamise eelduseks on keskkonnamõju hindamise algatamisel ja programmi koostamisel art 4(7) kaalutluste kaasamist ning spetsiifilise kogutava teabe identifitseerimist. Keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimisel ei saa siiski vaikimisi eeldada art 4(7) kaalumise teostamist. Keskkonnamõju hindamise menetluses on sisuliseks eelduseks menetluse teadlik juhtimine art 4(7) tõusetuvatele küsimustele vastamiseks. Teisalt tagab keskkonnamõju

⁴⁰ Täpsustatud nõuded veekogu paisutamise, paisutamise seotud keskkonnaseire, vee-elustiku kaitse, paisu, paisutuse likvideerimise ja veetaseme alandamise kohta ning ökoloogilise miinimumvooluhulga määramise meetodika. § 7 lg 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/124092014001>

hindamise menetlus ja sellele järgnev keskkonnakaitseloa menetlus eelduslikult piisava avalikkuse kaasamise.⁴¹

Erandi rakendamise kaalutusotsuste rakendamise järel esitab liikmesriik art 4(7)b kohaselt muudatuste konkreetsed põhjused ja selgitused järgmises majanduskavas. Juhul, kui majanduskava menetluses leiab aset erandi rakendamise osas esmakordne avalikkuse kaasamine (või on seda varem tehtud väikeses mastaabis), suureneb vastavalt majanduskavas langetatava erandi kohaldamise otsuse kaal. Arendajale tagaks suurema õiguskindluse menetlus, kus esmane kaalutusotsus täidaks nii sisuliselt kui formaalselt (s.o menetlus osas) VRD miinimumnõuded.

Avalikkuse igakordse kaasamise tagamiseks saab ühe lahendusena kaaluda keskkonnamõju hindamise menetluse laiendamist igale juhtumile, kus antakse tegevusluba ning kavandatud tegevusel on prognoositav art 4(7) sätestatud tagajärg. Võimalik, et erandi rakendamise vajadus ilmneb keskkonnamõju hindamise menetluse vältel. Sarnaselt olulise keskkonnamõju võimaluse ilmnemisega saab algatada keskkonnamõju hindamise menetluse vajaduse ilmnemisel.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (nn KMH direktiiv) võimaldab liikmesriikidel kehtestada keskkonna kaitsmiseks rangemaid eeskirju. Sellise muudatuse puhul tuleb esiteks arvestada, et KeHJS ressursimahukas menetlus võib kohalduda ka selliste tegevuste suhtes, mille keskkonnamõju KeHJS §-s 3 sätestatava keskkonnamõju hindamise kohustuseta ei hinnataks, kuna KeHJS §-s 6 sätestatud eeldatava olulise keskkonnamõju kriteerium ei pruugi olla täidetud. Teiseks tuleb arvestada sellega, et menetlusliku erandi kohaldamine ei ole põhjendatud ainult art 4(7) osas ja kaaluda tuleks kompleksset lähenemist kõiki art 4 (veeseaduse eelnõu § 42-45) erandite osas.

Näiteks art 4 erandite kohaldamisest on kehtiva veeseaduse § 17 lg 4¹, mis annab Keskkonnaametile õiguse kalade läbipääsu tagamise kohustuse täitmist veeerikasutusloaga leevendada või vabastada paisu omaniku kohustuse täitmisest. Sätte ettevalmistamisel (eelnõu 226SE) lähtuti eeldusest, et tegemist on VRD-le tugineva erandiga. Võimalike menetluslike erisuste kaalumisel on põhjendatud kõigi art 4 erandite menetluse täiendamise kaalumise ja õigusaktide muutmine juhul, kui see on põhjendatud universaalse lahendusena (s.o mitte ainult VRD art 4(7) kontekstis).⁴²

Erandi kohaldamise menetluse allutamine kohustuslikule keskkonnamõju hindamisele eeldab KeHJS täiendamist. Seadusandja on KeHJS koostamisel näinud ette võimaluse

⁴¹ Arvestada tuleb ka VRD art 4 tuginevate kohustustega avalikkuse kaasamisel ja otsuste kohtulik kontrollil Vt nt Euroopa Komisjoni dokument „Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters“, 28.07.2017. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf.

⁴² Selline kaalumise väljub käesoleva analüüsi raamidest, mistõttu on menetlust puudutavad ettepanekud käsitletavad sisendina edasiseks kaalumiseks.

keskkonnamõju hindamise menetluse laiendamise tegevusele, mille puhul ei ole eeldatav oluline keskkonnamõju iseseisvaks otsustamise kriteeriumiks. KeHJS § 3 lg 1 p 2 kohaselt on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, kui kavandatakse tegevust, mille korral ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasnedagi eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile. KeHJS struktuuris oleks VRD art 4(7) erandi (ja teiste VRD-le tuginevate erandite) kaalumise sarnases positsioonis.

Üheks võimaluseks on KeHJS § 3 lg 1 täiendamine punktiga 3 järgmises sõnastuses:

„3) kavandatakse tegevust, mis eeldab keskkonnakaitseloa taotluse menetluses veeseaduse §-de 42-45 alusel veekogumi suhtes erandi kohaldamist.“

Arvestades VRD art 4(7) siduvat iseloomu tuleb täiendada ka KeHJS § 3 lg 2 ja sõnastada see järgmiselt:

„(2) Kui kavandatava tegevuse ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või hädaolukorra lahendamine, võib keskkonnamõju jätta hindamata, kui hindamine võib nimetatud eesmärkide saavutamist kahjustada, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud juhul.“

5.3 Kaalutusotsuse järelkontroll veemajanduskava kaasajastamisel

Liikmesriigid esitavad VRD art 15 alusel veemajanduskavad Euroopa Komisjonile, kes hindab neid art 18 alusel ja annab soovitusel kavade parandamise kohta.

Kaalumist vajab olukord, kus siseriiklik pädev asutus on andnud keskkonnakaitseloa ning otsustanud selle andmisel kohaldada art 4(7) sätestatud erandit. Euroopa Kohus on kinnitanud liikmesriikide hindamisruumi erandi kohaldamisel (sh ülekaaluka avaliku huvi sisustamisel – vt kohtuasi C-346/14). Sellele vaatamata eksisteerib võimalus, et Euroopa Kohus käsitleb art 18 alusel läbi viidava hindamise tulemusena erandi kohaldamist põhjendamatuna. Art 4(7) (ja teiste VRD-le tuginevate erandite) kohaldamise aluste osas puudub ulatuslik kohtupraktika ja seetõttu on Euroopa Komisjoni või Euroopa Kohtu positsiooni raske prognoosida.

Euroopa Kohtu praktika kinnitab, et art 4(7) tugineva erandi kaalumise ja selle kohaldamise otsustamine on liikmesriikide pädevuses. Liikmesriigile on erandi kohaldamisel jäetud ulatuslik kaalumiseruum. Erandi kohaldamise eelduseks on kaaluka avaliku huvi tuvastamine (sh uus muudatus inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvatele arengule). Sellises olukorras võib väita, et liikmesriigil on mitte ainult õigus vaid ka kohustus diskretsiooni rakendamiseks ning menetluse tulemusena langetatav otsus peaks andma arendajale vajaliku õiguskindluse. Kuigi HMS § 53 võimaldab seada haldusaktile kõrvaltingimusi (sh jätta võimalus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või

muutmiseks), ei saa kõrvaltingimus muuta erandi kohaldamise otsustamist väljaspool veemajanduskavade koostamise menetlust näiliseks ja lükata sisulise lõppotsuse langetamise kõrvaltingimuse abil edasi kuni Euroopa Komisjoni hindamise läbimiseni.

Selline kõrvaltingimus jätkaks keskkonnakaitsetoetuse andmise kaalumisel selle olulised tingimused sisuliselt lahtiseks ja vähendaks arendaja õiguspärasust.

Järelekontrollil tõusetub küsimus sellest, kas on võimalik piiritleda haldusorgani ja menetlusosalise vastutus juhul, kui Euroopa Komisjon annab erandi kohaldamisele kriitilise hinnangu või otsus osutub hilisema kohtumenetluse tulemusena õigusvastaseks. Üldistatult tuleb eeldada, et korrektsetele lähteandmetele tugineva kaalutusotsuse eest vastutab kaalutusotsuse langetaja. Kui osutub, et riik on teatud keskkonna- või sotsiaalmajanduslikele kaalutlustele omistanud erandi kohaldamisel ebaõige kaalu, ei saa sellist kaalumist omistada arendajale. Vastutuse täpsem hindamine ning piiritlemine eeldab siiski konkreetse haldusakti ning asjaolude analüüsi.

Arendaja peab samas arvestama sellega, et erandi kohaldamine allub kogumis veemajanduskava teiste eesmärkidega perioodilisele kontrollile. VRD alusel erandite kohaldamine vaadatakse veeseaduse § 43 lg 1 kohaselt veemajanduskava ajakohastamisel üle vähemalt üks kord kuue aasta jooksul. Ei saa välistada, et suuremahuliste projektide puhul eelistavad arendajad suurema õiguskindluse saavutamiseks projekti kaalumist (sh Euroopa Komisjoni hinnangu saamist) veemajanduskava menetluses. Tuleb siiski rõhutada, et veemajanduskava vaadatakse üle tervikuna. Enne kava ülevaatamist VRD art 4(7) alusel kohaldatud erandid on osaks veemajanduskavast. VRD ei toeta järeldust, mille kohaselt moodustaksid erandid kava ajakohastamisel sellise tegevuste grupi, mida oleks võimalik kärpida eelisjärjekorras.

6 TEOREETILINE JUHTUMIANALÜÜS

Käesoleva töö tulemuseks ei ole otsuse kriteeriumite määramine. Seetõttu ei läheneta juhtumite analüüsis teoreetilistele tegevusmastaapidele ja saadava kasu või kahju suurustele. Juhtumi analüüsis läbitakse protseduur, mis aitab mõista, kuidas võiks toimuda erandite kehtestamise protsess ja kas õigusruum võimaldab erandite kehtestamist.

Juhtumianalüüs ning õigusanalüüs toimusid paralleelselt, mistõttu mõlemad peatükid arvestavad juba ühes või teises toodud järeldusi.

Kokkuleppel tellijaga viiakse läbi juhtumi teoreetiline analüüs. Mängitakse läbi kaks teoreetilist juhtumit:

1. Veekogu tõkestamine ja hüdroenergia kasutamine ei võimalda kogumil saavutada head seisundit (VRD art 4(7) esimene alternatiiv);
2. Tehase rajamisega kaasneva saasteainete vette juhtimise tõttu muutub kogumi seisund väga heast heasse (VRD art 4(7) teine alternatiiv).

Oluline veekasutus eeldab veeloa (veeseadus, edaspidi VeeS⁴³, § 8, kooskõlastamisel oleva veeseaduse eelnõu § 199, edaspidi uus VeeS) või keskkonnakompleksloa (tööstusheite seadus, edaspidi THS⁴⁴, § 25) olemasolu. Seega mõlemad juhtumid nagu kõik potentsiaalsed art 4(7) juhtumid jõuavad detailse kaalumiseni vee- või keskkonnakompleksloa taotluse menetluses. Mõlema loa andjaks on Keskkonnaamet⁴⁵ (THS § 27, VeeS § 9, uus VeeS § 203). See tähendab, et igal juhul kaasatakse loa taotluse hindamisse veemajanduskavade eesmärkide ja meetmeprogrammide eest vastutav üksus, kes teeb koostööd veemajanduskomisjoniga (VeeS § 3¹⁶, uus VeeS § 54 lg 1). Veemajanduskomisjoni ülesanne on vee kasutamise ja kaitse korraldamine ning integreerimine muude valdkondadega (VeeS § 3² lg 4, uus VeeS § 46 lg 2). Kehtivas veeseaduses on veemajanduskomisjoni ülesanne veemajanduskava eelnõule arvamuse avaldamine (VeeS § 3²⁰ lg 7). Veeseaduse eelnõus enam sellist sätet pole. Veemajanduskomisjon on siiski olemuselt seotud veemajanduskava koostamisega⁴⁶.

⁴³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103032017030?leiaKehtiv>.

⁴⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/125052017008?leiaKehtiv>.

⁴⁵ VeeS § 9 lg 5 ja uue VeeS § 192 lg 6 tulenevatest erijuhtudest ka Keskkonnaministeerium.

⁴⁶ Kasvõi sellepärast, et tema ülesanne on meetmeprogrammi rakendamise korraldamine (VeeS § 3¹⁶ lg 1, uus VeeS § 54 lg 1).

Loa andja hindab kavandatava tegevuse seost veemajanduseesmärkidega lähtudes kogumi hetkelisest seisundist ning loa taotluse käigus edastatud andmetest. Täpsema juhise koostamine mõju hindamiseks ei ole mõistlik kuna see muutuks koormavalt mahukaks. Võimalikke üksteist mõjutavaid tegureid on liiga palju, mistõttu kombinatsioonide hulk on sisuliselt lõputu. Kitsamalt on mõju iseloomustavad kriteeriumid määratletud seisundi normidega⁴⁷. Otsustajale ei lange võrreldes olemasoleva olukorraga täiendavat sisulise hindamise kohustust. Oluline on otsustaja teadlikkus erandite võimalikkusest.

Vastavalt art 4(7) eeldab erandi kehtestamine detailset põhjendust, sh sotsiaalsete, majanduslike ja looduskaitselike aspektide kaalumist ning avalikkuse kaasamist sarnaselt veemajanduskava menetlusele. Juhul, kui erand kehtestatakse veemajanduskava koostamise käigus, täidetakse need nõuded veemajanduskava menetlusega. Juhul, kui erandi kehtestamine toimub veemajanduskava väliselt, tuleb erandi otsuse legitimeerimiseks läbi viia võimalikult sarnane protseduur. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus veemajanduskava koostamisel tuleb läbi viia juhtumianalüüs kuigi luba on juba antud. Lisaks looks selline olukord võimaluse õiguslikuks vaidluseks (loa väljastamine valedel alustel). Kuigi keskkonnaluba väljastatakse avatud menetlusega ei ole see põhjalikkuselt sarnane veemajanduskava avalikustamisega. Lähim, veemajanduskavale sarnane menetlusviis on keskkonnamõju hindamine (edaspidi KMH).

Võib olla olukordi, kus art 4(7) erandit põhjustav tegevus pole KMH künnist ületav (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seadus, edaspidi KeHJS⁴⁸, § 6, THS § 29). Peatükis 5.2 ette pandud KeHJS muudatus tagab ka muude tegevuste osas KMH algatamise. Enne KMH algatamist kuulatakse loa taotleja ära ja välditakse sellega olukorda, kus KMH algatamise järgselt jõuab arendaja seisukohale, et sellisel juhul ei ole arendus tema jaoks perspektiivne.

Seega pärast vee-erikasutusloa taotluse saamist veendub Keskkonnaamet art 4(7) asjaoludes. Kuulab arendaja KMH algatamise osas ära ning algatab KMH. KMH algatamise otsuses märgitakse ära erandi kehtestamise kaalumise asjaolu ja tuuakse välja vastust vajavad küsimused vähemalt alljärgnevas detailsuses:

- Kas veekogumi seisundile avalduva ebasoodsa mõju leevendamiseks on võetud tarvitusele kõik kohased meetmed? *Antud näidete puhul pöördosmoospuhasti või kalapääs.*
- Kas muutustest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad? *Antud näidete*

⁴⁷ Pinnaveekogumite moodustamise kord ja nende pinnaveekogumite nimestik, mille seisundiklass tuleb määrata, pinnaveekogumite seisundiklassid ja seisundiklassidele vastavad kvaliteedinäitajate väärtused ning seisundiklasside määramise kord <https://www.riigiteataja.ee/akt/125112010015?leiaKehtiv>

⁴⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103072017014?leiaKehtiv>

puhul kaalutakse KMH käigus näiteks heitveelasku vähemtundlikusse suublasse või tuuleenergia kasutamist.

- Kas nimetatud muutuste põhjused on ülekaalukad avaliku huvi seisukohast või nendest muutustest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamisele kaasnevad üldised keskkonna- või sotsiaalsed hüved? *Antud näidete puhul hinnatakse muuhulgas KMH-s, kas tegevus tagab märkimisväärse koguse kohaliku elanikkonna tööhõive või tagab piirkondliku elektrivarustuskindluse.*
- Kas tegevus tagab EL ülejäänud õigusruumi järjepidevuse? *Antud näidete puhul antakse KMH-s ülevaade kas kavandatavad tegevuse vajadus on põhjustatud muudest õiguslikest nõuetest?*

Kui need küsimused käsitletakse juba KMH algatamise otsuses, on arendajal ühes KMH eksperdiga ülevaade mõju hindamisele seatud ootustest.

KMH programmi ja aruande osas seisukoha võtjate ringi (huvitatud isikud) peab olema kaasatud veemajanduskomisjon. Kui tegevus puudutab põhjavett, siis ka põhjaveekomisjon⁴⁹. Veemajanduskomisjon koosneb looduskasutusega tegelevatest ekspertidest ja korraldab veekaitset⁵⁰. Laiapõhjalise info ja seisukohtade saamiseks on mõistlik kaasata Sotsiaalministeerium (inimeste tervis ja heaolu) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (tööhõive, taastuvenergia eesmärgid) või nende allasutused.

Konkreetseid juhiseid mõju hindamiseks anda ei ole mõistlik. KMH ekspertgrupil on võimalik kasutada juhiseid (sh käesolevas töös viidatud) ja varasemat praktikat tasakaalustatud otsuseni jõudmiseks.

KMH aruande kohta küsitakse seisukohta muuhulgas veemajanduskomisjonilt kuna ta on huvitatud isikute ringis. Veemajanduskomisjoni seisukohast sõltub erandi tegemise võimalikkus kuna veemajanduskomisjon üheks võtmeüksuseks veemajanduskavade koostamisel. Erandi lubamisel on vaja võimalikult varajases etapis saavutada kooskõla veemajanduskava koostamisega seotud osapooltega. Loa väljastamise või mitteväljastamise otsuses viitatakse KMH-le ja veemajanduskomisjoni seisukohale. Veemajanduskomisjon talletab menetlusedokumentid ning liidab need järgmisse veemajanduskavasse.

Veemajanduskomisjoni kaasamise korral jääb otsuse motiveerimise ja kaitsmise koormus siiski lõpliku haldusakti andjale. Veeloa andmisel langetab otsuse erandi kohaldamise kohta (see võib olla nii positiivne kui keelduv otsus) Keskkonnaamet loa andjana ja tuginemine veemajanduskomisjoni või põhjaveekomisjoni sisendile

⁴⁹ Jääb võimalus, et veemajanduskomisjon volitab põhjaveekomisjoni võtma vastu otsus erandi kehtestamise põhjendatuse osas või kasutab põhjaveekomisjoni sõltumatu eksperdina.

⁵⁰ Uus VeeS § 46 lg 2.

põhjendamiskohustust ei kärbi. Kuigi lõpliku haldusakti andja valikud võivad komisjoni seisukohast tulenevalt olla piiratud, ei ole tegemist erandliku olukorraga. Näitena on kohalikul omavalitsusel ehitusseadustiku § 55 p 8 kohaselt kohustus kasutusloa andmisest keelduda, kui pädev asutus jätab kasutusloa eelnõu kooskõlastamata. Kuigi isegi kohustusliku ja siduva kooskõlastuse suhtes ei kehti haldusaktiga samaväärset põhjendamiskohustust, on kohalikul omavalitsusel kohustus kasutusloa andmisest keeldumist põhjendada. Sellise vastuolu vältimiseks VRD art 4(7) erandi kohaldamisel tuleks haldusesiseselt tagada veemajanduskomisjoni ja/või põhjaveekomisjoni seisukohtade põhjendamine sellisel määral, et kaalutlusi oleks võimalik lõplikus haldusaktis veenvalt avada. Õigusaktide täiendamine ei ole sellise eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Esineb võimalus, et art 4(7) kohast tegevust plaanitakse strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus. Plaan ei pruugi olla projekti täpsusastmega, et tuvastada puutumus. Näiteks transpordi arengukavas nähakse ette füüsilised muutused laevateede tarbeks. Seega planeerimisdokumendiga luuakse ootus teatava tegevuse elluviimiseks, mis võib olla vastuolus veemajanduskava eesmärkidega. Võimaliku olulise mõjuga planeerimisdokumentidele viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine⁵¹ (KSH). KSH väljatöötamiskavatsus või programm saadetakse seisukohavõtuks puudutatud osapooltele. Kuigi osapooled määratleb planeerimisdokumendi koostamise korraldaja, on teoreetiline võimalus, et ringist jäävad välja Keskkonnaministerium ja Keskkonnaamet, kuid seni pole praktikas niisuguseid menetlusvigu tekkinud. Strateegilise planeerimisdokumendi koostamiskavatsuste kooskõlastamise käigus on Keskkonnaametil võimalus asjakohasel juhul juhtida tähelepanu erandi kaalumise vajalikkusele ning teha ettepanek liita huvitatud isikute ringi ka veemajanduskomisjon. Mõistlik on erandi lubamiseks teha otsus võimalikult varajases etapis. Sellega välditakse hilisemaid vaidlusi näiteks õigustatud ootuste teemal. Kui strateegiline planeerimisdokument on liialt üldine, tuleb selles erandit puudutav käsitlus võimaliku riskina välja tuua. See tähendab, et tegevus võib liigituda art 4(7) erandi alla, kuid erandi õigustatus selgub tegevuse täpsemas etapis.

⁵¹ KeHJS § 33.

7 KOKKUVÕTE

Töö käigus jõuti järgmistele järeldustele:

- Uuritud Euroopa Liidu liikmesriigid on art 4(7) üle võtnud sõna sõnalt.
- Valmimas on erandite menetlemiseks Euroopa Komisjoni juhend.
- Erinevates riikides on rakendatud erineid. Erandid puudutavad hüdroenergia kasutamist. Kaalukaks põhjenduseks on peetud hüdroenergia liigitumist taastuenergia hulka, mis vähendab kasvuhooonegaaside teket.
- Eestis ei ole mõistlik erandi rakendamise kaalumiseks eraldi juhendit koostada.
- Erandi kaalumise loa taotlemise menetluses on mõistlik läbi viia keskkonnamõju hindamise kaudu kuna see sisaldab vajalikke elemente: avalikustamine, alternatiivide kaalumine, keskkonnavalaste, majanduslike ja sotsiaalsete asjaolude arvestamine.
- Erandi kaalumisel veemajanduskava koostamise käigus ei ole vaja keskkonnamõju hindamist läbi viia. Vajalikud uuringud viiakse läbi ja avalikustamine toimub siis koos veemajanduskavaga.
- Erandi rakendamist võimaldavad õiguslikud tingimused on valdavalt olemas. Soovitav on sisse viia mõned õiguslikud täiendused, mis tagavad ka erandlike juhtude kulgemise soovitud viisil (vt soovitused allpool).
- Erandi rakendamise osas tuleb seisukohta küsida veemajanduskomisjonilt.
- Erandit on võimalik rakendada ka veemajanduskavade koostamise väliselt. See tähendab, et ei pea ootama veemajanduskava jõustumiseni.
- Erandi kehtestamisel jääb teatud risk, et Euroopa Komisjon ei pea põhjendusi piisavaks. Teiste riikide praktika kohaselt on sellistel juhtudel Komisjon palunud sisukamat põhjendust. Liikmesriigi poolt tehtu otsuse tühistamist ei ole teada.
- Euroopa Kohtu poolt otsuse tühistamisel ei ole võimalik vale otsuse eest vastutajat ennetavalt määrata. See sõltub konkreetsest juhtumist.
- Senine kohtupraktika (Weiser) ei toeta lähenemist, mille korral lõppeva tähtajaga loa järgselt uue taotlemine tegevuse jätkamiseks samal viisil oleks käsitletav kogumi uue muutmisenä.
- Teiste riikide praktika analüüs kinnitab vajadust siseriiklike üldiste juhendite järele. Näiteks aitab erandi kaalumise praktikast ühtlustada VRD art 4(7) d nimetatud kulude arvestamise meetoodika väljatöötamine.

Seadusemuudatuste ettepanekud:

Veeseaduse eelnõu § 41 lg 1 teine lause sõnastada:

Erandite kohaldamise põhjendused veekogumite kaupa esitatakse veemajanduskavas ja asjakohasel juhul keskkonnakaitseloa taotluse kohta antavas haldusaktis.

Veeseaduse eelnõu § 45 lg 1 p 3 sõnastada:

3) nimetatud muutuste põhjused on ülekaalukad avaliku huvi seisukohast või nendest muutustest tulenevad hüved inimese tervisele, ohutuse tagamisele või säästvale arengule kaaluvad üles veekaitse eesmärgi saavutamisega kaasnevad üldised keskkonnahüved või avaliku huvi.

Veeseaduse eelnõu § 45 lg 1 p 4 sõnastada:

4) muutustest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaoproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

Veeseaduse eelnõu § 45 lg 2 sõnastada:

Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud erandi kohaldamine ei ole veemajanduskavas määratud, esitatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud teave erandi kohaldamist otsustavas keskkonnakaitseloa taotluse kohta antavas haldusaktis ja veemajanduskavas selle järgmisel ajakohastamisel.

Veeseaduse eelnõu § 205 p 8 sõnastada:

8) kavandatav tegevus seab ohtu käesoleva seaduse §-des 31–36 nimetatud keskkonnaeesmärkide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist ja veekaitse eesmärkide saavutamise suhtes ei kohaldata erandeid käesoleva seaduse §-de 42–45 alusel;

KeHJS § 3 lg 1 täiendada punktiga 3 järgmises sõnastuses:

3) kavandatakse tegevust, mis eeldab keskkonnakaitseloa taotluse menetluses veeseaduse §-de 42–45 alusel veekogumi suhtes erandi kohaldamist.

KeHJS § 3 lg 2 muuta ja sõnastada järgmiselt:

(2) Kui kavandatava tegevuse ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või hädaolukorra lahendamine, võib keskkonnamõju jätta hindamata, kui hindamine võib nimetatud eesmärkide saavutamist kahjustada, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud juhul.