



KESKKONNAAGENTUUR



Rohevõrgustiku juriidiline analüüs

Siim Vahtrus



Euroopa Liit
Ühtekuuluvusfond



Eesti
tuleviku heaks



Tallinn–Tartu 2018

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Ülevaade rahvusvahelistest ning Euroopa Liidu õigusaktidest ja strateegiatest.....	4
1.1. Ülevaade rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu õigusaktidest	4
1.1.1. Rahvusvaheline õigus	4
1.1.2. Euroopa Liidu õigus	5
1.1.3. Kokkuvõte	6
2. Ülevaade rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu strateegiatest.....	6
2.1. Rahvusvahelised strateegiad	6
2.2. Euroopa Liidu strateegiad.....	7
2.3. Kokkuvõte	9
3. Eesti õigustloovate aktide piisavus rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks.....	9
3.1. Ülevaade Eesti õigustloovatest aktidest.....	9
3.2. Kokkuvõte	14
4. Hinnang Eesti õigusnormide piisavusele sisulisest aspektist.....	14
4.1. Valdkonnaülesed reeglid	15
4.2. Valdkondlikud reeglid	17
4.3. Kokkuvõte	21

Sissejuhatus

Käesolev analüüs on osa Keskkonnaagentuuri tellimisel ELME projekti¹ raames tehtud tööst „Rohevõrgustiku analüüs ja planeerimisjuhendi koostamine“² ning on viimati mainitud töö raames valminud rohevõrgustiku planeerimisjuhendit³ täiendava materjalina kasutatav üldplaneeringutes rohevõrgustiku mõtestamisel.

Rohevõrgustiku juriidiline analüüs käsitleb Eestis kehtivate õigustloovate aktide (seadused ja määrused) piisavust planeerimiseaduse alusel määratletud rohevõrgustiku toimimise ja sellega seotud eesmärkide saavutamiseks. **Analüüs on koostatud 2017. a novembri lõpu seisuga, lähtudes sellel ajahetkel kehtivatest õigusaktidest ning varasematest kohtulahenditest.** Analüüs koosneb neljast osast.

- Kõigepealt antakse ülevaade rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu õigusaktidest.
- Teises osas antakse ülevaade rahvusvahelistest ning Euroopa Liidu tasandi strateegiatest. Esimeses ja teises osas selgitatakse ka õigusaktide ja strateegiate poolt Eesti õiguskorrale esitatavaid nõudeid.
- Kolmandas osas analüüsitakse, kas Eesti kehtiv õigusruum on piisav, et nendele nõuetele vastata.
- Neljandas osas hinnatakse, kas kehtiv õigusruum on piisav selleks, et saavutada rohevõrgustiku kaitse ning sellega seotud eesmärgid (liikide ja elupaikade, elurikkuse, ökosüsteemide kaitse).

Kokkuvõte

Kokkuvõttlikult võib öelda, et kehtivad õigustloovad aktid annavad enamikus vaadeldud valdkondades võimaluse kaitsta rohevõrgustiku alasid ning saavutada analüüsi lähteülesandes loetletud eesmäärke. Seega eeldusel, et neid tõlgendatakse rohevõrgustiku seisukohalt soodsalt viisil, ei ole õigusnorme üldiselt vaja muuta. Mitmes valdkonnas (eelkõige metsaraied, vee erikasutus, kaevandamine ja maaparandus) on õigusnormide sõnastus siiski sedavõrd abstraktne, et seos üldplaneeringute ning seal kindlaks määratud rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsendustega ei pruugi olla ilmselge. Arvestades samas vajadusega vältida õigusnormide liigset detailsust ja üksikasjalikkust, on nendes valdkondades õigusnormide muutmise asemel kohaseks lahenduseks selgete tõlgendusjuhiste andmine vastavatele ametkondadele (Keskkonnaametile, Põllumajandusametile). Lisaks sellele, et on olemas õigusnormid, mis koos asjakohaste juhistega peaksid tagama regulatsiooni piisavuse, tuleb lahendada aga ka (varjatud) põhjused, miks need ei tööta (nt kulude ebaõige kandmise kohustus).

Kõige probleemsemad on rohevõrgustiku alad, kus on vajadus säilitada alade põllumajanduslik kasutus teatud viisil (nt ala püsiv kasutus püsirohumaana). Kui selline vajadus peaks teatud piirkondades esinema, on üldplaneeringus seatud kitsenduste realiseerimine praktikas raskendatud ning seetõttu on kehtivas õigusruumis lahenduseks kõige väärtuslikumate seda tüüpi alade kaitse kaitstavate loodusobjektide koosseisus (sh uute alade loomise või laiendamise läbi, kui alad ei ole juba kaitse alla võetud). Viimasel juhul saaks aladel vajalikke maakasutusega seotud tegevusi teha looduskaitseaduse §-s 17 toodud korras kas maaomaniku poolt või vajadusel ka avaliku võimu korraldamisel. Kui see lahendus ei ole mingil põhjusel praktikas rakendatav, tuleb luua täiendavaid õiguslikke võimalusi vastavate alade kaitse tagamiseks.

¹ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 tegevus nr 8.1.8 „Elurikkuse sotsiaal-majanduslikult ja kliimamuutustega seostatud keskkonnaseisundi hindamiseks, prognoosiks ja andmete kättesaadavuse tagamiseks vajalikud töövahendid“. www.keskkonnaagentuur.ee/elme

² Riigihange nr 184517, töövõtuleping nr 4-5/17/18, 5. juuli 2017. Tellija: Keskkonnaagentuur, töövõtja: OÜ Hendrikson & Ko.

³ Kutsar, R., Metspalu, P., Eschbaum, K., Vahtrus, S., Sepp, K. Rohevõrgustiku planeerimisjuhend. Tallinn–Tartu 2018. <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/eesmargid-tegevused/projektid/elme/materjalid>

1. Ülevaade rahvusvahelistest ning Euroopa Liidu õigusaktidest ja strateegiatest

1.1.1. Ülevaade rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu õigusaktidest

1.1.2. Rahvusvaheline õigus

Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon

1992. a sõlmitud elurikkuse konventsioon (*Convention on Biological Diversity, CBD*) on rahvusvahelisel tasandil olulisim õigusakt, mis elurikkuse kaitset reguleerib. Käesoleva töö seisukohalt sisaldab konventsioon mitmeid olulisi sätteid:

- artikkel 6 sätestab, et selle osapooled peavad integreerima bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säästva kasutuse asjakohastesse valdkondlikesse või valdkonnaülestesse plaanidesse, programmidesse ja poliitikatesse;
- artikkel 8 sätestab, et osapooled peavad looma kaitsealade süsteemi, ent reguleerima või majandama bioloogilise mitmekesisuse kaitse seisukohalt tähtsaid bioloogilisi ressursse ka väljaspool neid alasid ning soodustama keskkonnakaitse seisukohalt ohutut ja säästlikku arengut kaitsealadega piirnevatel aladel;
- artikkel 10 sisaldab üldist suunist integreerida looduskaitse ja bioloogiliste ressursside säästlik kasutus siseriiklikku otsusetegemisse;
- artikkel 14 nõuab meetmete võtmist, et nii olulise mõjuga konkreetsete projektide kui ka üldisemate kavade ja poliitikate mõju bioloogilisele mitmekesisusele asjakohaselt hinnataks.

Euroopa flora ja fauna ning nende elupaikade kaitse konventsioon (Berni konventsioon)

1979. a sõlmitud Berni konventsioon kohustab sellega liitunud riike kaitsma liikide elupaiku, eriti konventsiooni lisades I ja II loetletud elupaiku ning ohustatud elupaiku (artikkel 4). Konventsioon nõuab ka, et sellega liitunud riigid planeerimis- ning arengupoliitikas arvestaks vastavate elupaikade kaitseks loodud alade kaitsevajadusega, eesmärgiga vältida või võimalikult suures ulatuses vähendada selliste alade seisundi halvenemist.

Konventsiooni püsikomitee (*Standing Committee*) 16. soovitusel alusel on loodud rahvusvaheline kaitsealade võrgustik, nn Emeraldi võrgustik. Euroopa Liidus täidab seda rolli Natura 2000 võrgustik.

Euroopa maastikukonventsioon (Firenze konventsioon)

2000. a sõlmitud Firenze konventsiooni eesmärk on tunnustada ja kaitsta maastikke, mille konventsioon defineerib kui „inimese poolt tajutav, looduslike ja/või inimtekkeliste tegurite toimele ning koosmõjul kujunenud iseloomulik ala“. Konventsioon ei ole keskendunud kitsalt looduskaitsele, vaid käsitleb nii maastikke kui ka nende kaitset ka laiemalt, hõlmates ka kultuurmaastikke.

Konventsioon kohustab osalisi üldmeetmetena looma õiguslikud alused selleks, et tunnustada maastikke nende erinevates aspektides, looma ning rakendada maastikupoliitikat ning integreerima maastikuga seotud kaalutlusi erinevatesse eluvaldkondadesse (artikkel 5). Erimeetmetena tuleb osalistel riigis leiduvaid maastikke indentifitseerida ning hinnata, seada nende suhtes kvaliteedieesmärgid ning rakendada konkreetseid abinõusid maastikupoliitika elluviimiseks (artikkel 6).

Århusi konventsioon

1998. a allkirjastatud keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (tuntud kui Århusi konventsioon), reguleerib mh avalikkuse kaasamist keskkonnaasjadesse. Artiklis 6 on sätestatud avalikkuse kaasamise nõuded konkreetsetele, olulise keskkonnamõjuga tegevustele loa andmise menetluses. Mitmed selle artikli punktid kehtivad aga ka keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamise kohta (artikkel 7). Selliste kavade ja programmide hulka kuuluvad ka planeeringud ning alade looduskaitse alla võtmist puudutavad otsused. Selliste otsuste puhul tuleb üldsust otsusetegemisest ning

osalemisvõimalustest vara teavitada ning varases menetlusetapis kaasata. Lõppotsuse tegemisel tuleb üldsuse seisukohti ka asjakohaselt arvestada.

1.1.3. Euroopa Liidu õigus

Loodusdirektiiv (92/43/EMÜ)

Euroopa Liidu loodusdirektiiv (*Habitats Directive*) on õigusakt, mis on pannud aluse üleeuroopalisele Natura 2000 võrgustikule. Direktiivi üheks põhiliseks lähtekohaks on, et erikaitsealadest peab moodustuma terviklik võrgustik, mis tagab ühenduse tähtsusega liikide ja elupaigatüüpide soodsa seisundi säilitamise või taastamise (artikkel 3(1)). Võrgustiku loomiseks nähti ette eraldi menetlus, kus üldiselt on määrav roll liikmesriikidel, ent erandjuhul võib ka Euroopa Komisjon omal initsiatiivil algatada ala võrgustikku lisamise (artiklid 4–5). Natura 2000 võrgustikku kaasati automaatselt ka kõik linnudirektiivi alusel klassifitseeritud linnukaitsealad.

Natura alade kaitsereežiimi reguleerib lähemalt artikkel 6, mille kohaselt tuleb võtta nii passiivseid kui ka aktiivseid kaitsemeetmeid ning hinnata Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärke negatiivselt mõjutada võivate projektide mõjusid.

Loodusdirektiivi artikkel 10 sätestab, et kui liikmesriigid peavad seda vajalikuks, peavad nad lisaks Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele soodustama ka väljaspool alasid asuvate ülioluliste maastikuvormide kaitsekorraldust, seda eelkõige eesmärgiga parandada Natura 2000 võrgustiku ökoloogilist sidusust.

Linnudirektiiv (2009/147/EÜ)

Euroopa Liidu direktiiv loodusliku linnustiku kaitse kohta võeti esmalt vastu juba 1979 a. Hilisemate arvukate muudatuste tõttu kodifitseeriti see ja kehtestati uus terviktekst 2009. a. Direktiivi artiklite 3 ja 4 kohaselt tuleb direktiivi I lisas nimetatud liikide ning rändlinnuliikide kaitseks klassifitseerida ning piisava kaitse alla võtta selleks arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad. Nagu eelpool mainitud, on vastavad nn linnualad hõlmatud automaatselt Natura 2000 võrgustikku.

Käesoleva töö kontekstis on oluline märkida, et vastavalt artikkel 4 lõikele 4 tuleb liikmesriikidel püüda vältida lindude elupaikade kahjustamist ning saastamist ka väljaspool kaitsealasid.

Keskkonnamõju hindamise direktiiv (2011/92/EL)

Keskkonnamõju hindamise direktiivi eesmärgiks on lähtudes ettevaatuspõhimõttest selgitada enne tegevuse lubamist välja võimaliku olulise keskkonnamõjuga projektide mõjud erinevatele keskkonnaelementidele. Direktiivi artikli 3 kohaselt tuleb mh välja selgitada mõjud elurikkusele, pöörates seejuures erilist tähelepanu Natura 2000 võrgustiku aladele ning maastikele, samuti loetletud erinevate elementide vastastikusele mõjule. Direktiivi artikli 5 lõike 1 ning IV lisa kohaselt peab mõju hindamise käigus koostatav aruanne sisaldama nii kirjeldust mõjutatavate elementide (sh elurikkuse (sh taimestiku ja loomastiku), maa(-kasutuse) ja maastiku kohta kui ka eeldatava olulise mõju kohta, mis tegevusega neile elementidele kaasneb.

Direktiiv näeb ette ka põhjalikud menetlusnõuded erinevate ametiasutuste ja avalikkuse kaasamiseks.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv (2001/42/EÜ)

Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv reguleerib erinevalt keskkonnamõju hindamise direktiivist mitte konkreetsete olulise keskkonnamõjuga tegevuste, vaid neile raamistikku loovate kavade ja programmide mõju hindamist. Lisaks ettevaatuspõhimõtte realiseerimisele on direktiivi eesmärgiks tagada ka see, et keskkonnakaalutlusi arvestataks juba varases etapis ka teiste eluvaldkondade arengu planeerimisel (integreerimispõhimõtte).

Direktiivi lisa I on loetletud teave, mis tuleb keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus välja selgitada. Selle hulka kuulub nii kavandatava tegevuse, mõjutatava keskkonna kui ka mõjude kirjeldus. Täpsemalt nõuab lisa I punkt f, et hinnataks mõjusid bioloogilisele mitmekesisusele, loomastikule, taimestikule, maastikule ning nende tegurite omavahelistele suhetele.

Merealade ruumilise planeerimise direktiiv (2014/89/EL)

Euroopa Liidu õigus ei reguleeri lähemalt ruumilist planeerimist maismaal⁴, jättes selle liikmesriikide otsustada. Merealadel seevastu suunab ruumilist planeerimist 2014. a vastu võetud direktiiv. Õigusakti preambulas rõhutatakse, et see on vajalik mh märkimisväärse surve tõttu, mida inimtegevus ökosüsteemidele ning mereressurssidele avaldab (p 13). Preambuli (p 14) ja direktiivi teksti (artikkel 5 lõige 1) kohaselt tuleks ruumilisel planeerimisel rakendada ökosüsteemipõhisest lähenemist, järgides samas ettevaatuspõhimõtet. Nii preambul kui direktiivi tekst rõhutavad, et planeerimisel tuleb arvestada ka merealade ja maismaa koostoimet (nt artikli 4 lõiked 2 ja 5, artikli 7 lõige 1).

1.1.4. Kokkuvõte

Nii rahvusvaheline kui ka Euroopa Liidu õigus nõuavad Eestilt elurikkuse ja ökosüsteemide kaitsmiseks erinevate meetmete võtmist, sh õigusnormide kehtestamist. See võimalik ühelt poolt läbi looduskaitsealade määramise ja haldamise, kusjuures oluline on tagada süsteemsus – kaitstavatest aladest peab moodustuma loogiline ja terviklik võrgustik. Teiselt poolt tuleb looduslikku mitmekesisust ning ökosüsteeme kaitsta ka väljaspool looduskaitsele pühendatud alasid. See eeldab vastavate kaalutluste integreerimist teisi valdkondi (nt transport, energiamajandus) puudutavatesse ja valdkonnaülestes otsustesse. Tähtsaimateks integreerimist võimaldavateks ja hõlbustavateks tööriistadeks peetakse rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses ruumilist planeerimist ja keskkonnamõju (strateegilist) hindamist.

2. Ülevaade rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu strateegiatest

2.1. Rahvusvahelised strateegiad

Bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2011–2020 ja nn Aichi eesmärgid

Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osapoolte 10. kohtumisel võeti vastu globaalne elurikkuse strateegia ning nn Aichi eesmärgid. Strateegias on välja toodud põhilised tegevussuunad, mis on vajalikud eesmärkide saavutamiseks. Nende seas on käesoleva ülevaate seisukohalt olulisim strateegia punkt 10(b), mille kohaselt tuleks koheselt võtta meetmeid, et vähendada otseseid survetegureid elurikkusele. Punkti selgitustes on viidatud, et olukordades, kus tuleb teha kompromisse elurikkuse kaitse ning teiste sotsiaalsete eesmärkide vahel, aitab negatiivseid mõjusid sageli vähendada ruumiline planeerimine.

⁴ Välja arvatud planeeringute keskkonnamõjude hindamise osas, millele kohaldub keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv.

Aichi eesmärkidest viitavad rohevõrgustiku loomise ning ruumilise planeerimise vajadusele ja olulisusele järgnevad eesmärgid:

- eesmärk 2, mis nõuab elurikkusega seotud väärtuste arvestamist nii riiklikes kui ka kohalikes planeerimisprotsessides;
- eesmärk 5, mis nõuab nii elupaikade pindala ja kvaliteedi languse kui ka killustatuse vähendamist;
- eesmärk 11, mis nõuab, et vähemalt 17% maismaa ja siseveekogude ning 10% ranna- ja merealadest on võetud kaitse alla, kusjuures kaitsealade süsteem peaks olema omavahel hästi ühendatud ning see olema hästi integreeritud maastike ja merealadega väljaspool kaitstavaid alasid.

Neist olulisimaks võib pidada just viimast, mis viitab selgelt vajadusele mitte luua üksikuid kaitsealasid või reservaatide, vaid läheneda elurikkuse kaitsele võrgustikupõhiselt, pidades silmas ka alasid, mis ei ole otseselt looduskaitsealad. Kaitstavate alade osakaalu osas on Eesti eesmärgid täitnud (31.12.17 seisuga oli kaitse all 18,8% maismaast ja 28% veealast⁵).

2.2. Euroopa Liidu strateegiad

7. keskkonnaalane tegevusprogramm

2013. a vastu võetud järjekorras juba seitsmes Euroopa Liidu keskkonnaalane tegevusprogramm annab strateegilise raamistiku erinevatele Euroopa Liidu keskkonnavaldkonna tegevustele aastani 2020. Tegevusprogrammis on tähelepanu pööratud mh ka ökosüsteemide ruumilise sidususe temaatikale. Programmi p-s 6 tuuakse välja, et 30% kogu Euroopa Liidu territooriumist on väga killustunud, mõjutades ökosüsteemide sidusust ja tervist ning nende võimet pakkuda teenuseid ja tagada liikidele elujõulised elupaigad. Samas punktis viidatakse jätkusuutmatule maakasutusele, mis viljakate muldade kao kaudu mõjutab nii toiduga varustatust kui ka elurikkusega seotud eesmärkide saavutamist.

Tegevusprogrammi üheksa strateegilise eesmärgi all on mitmel korral viidatud ruumilisele planeerimisele ja mõjude hindamisele kui tõhusatele elurikkuse ja ökosüsteemide kaitse viisidele:

- punktis 21 rõhutatakse vajadust merealade kasutust säästvalt ning ökosüsteemide põhiselt planeerida⁶;
- punktides 23–25 viidatakse otsesõnu vajadusele maakasutusega seotud planeerimisotsustes enam arvestada keskkonnakaalutlustega (sh läbi mõju hindamise), mis on muuhulgas vajalik selleks, et vältida mulla degradeerumist ja katmist;
- punktis 27 tuuakse välja, et rohelise taristu laiema kasutus koos linnu- ja loodusdirektiivi rakendamisega peaks aitama vähendada maade killustumist. See pole vajalik mitte vaid ökosüsteemide ja elurikkuse kaitseks, vaid ka kliimamuutuste leevendamiseks ja kohanemiseks ning katastroofiriskide juhtimiseks;
- punktis 28 nähakse eeltoodu pinnalt oluliste tegevussuundadena Euroopa Liidu elurikkuse strateegia kiiremat rakendamist ning maakasutuse aspektide senisest tugevamat lõimimist otsusetegemisse;
- punktis 85 tuuakse esile keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivide rolli keskkonnakaalutluste integreerimisel muude valdkondade projektidesse ning kavadesse;
- punktis 87 tuuakse esile rohelise taristu kaasamist asjakohastesse kavadesse ja programmidesse kui meetet, mis aitab vähendada elupaikade killustatust ning säilitada või taastada ökoloogilist sidusust, suurendada ökosüsteemide vastupanuvõimet, tagades seejuures ökosüsteemiteenuste jätkumise;
- punktis 92 rõhutatakse eraldi loodusliku mõõtme tagasitoomist linnadesse ning linnamaastiku planeerimist sel eesmärgil.

⁵ http://loodus.keskkonnainfo.ee/avalik/el_fil/kaitstav_territ31122017.htm

⁶ Merialade ruumilise planeerimise direktiivi võib pidada selle tegevuskava punkti olulisemaks väljenduseks õigusaktides.

Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2020

2011. a vastu võetud Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2020 adresseerib ruumilise planeerimise ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse seoseid otseselt punktis 3.2 „Ökosüsteemide ja nende teenuste säilitamine ja parandamine“. Selles punktis kirjeldatud 2. strateegilise eesmärgiga soovitakse ühendada roheline infrastruktuur ruumilise planeerimisega ning säilitada ja parandada selle kaudu ökosüsteemiteenuseid ning taastada kahjustatud ökosüsteemid. Eesmärk hõlmab ökosüsteemide parema funktsionaalse seose tagamist nii Natura 2000 alade sees kui ka nende vahel ja muudel maa-aladel.

Eesmärk ise on sõnastatud järgmiselt: „2020. aastaks säilitatakse ja parandatakse ökosüsteeme ja ökosüsteemiteenuseid: selleks luuakse roheline infrastruktuur ning taastatakse vähemalt 15% kahjustatud ökosüsteemidest“.

Selle eesmärgi täitmise ühe meetmena on Euroopa Liit vastu võtnud täpsema rohelise taristu strateegia (vt järgmine punkt).

Strateegia vahehindamisel⁷ leiti, et eesmärgi poole küll liigutakse, ent liiga aeglaselt. Vahehindamise aruandes rõhutatakse, et ökosüsteemide taastamiseks ning rohelise taristu väljaarendamiseks tuleb välja töötada ning rakendada vajalikke raamistikke. Edusamme on vaja teha selleks, et peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine väljaspool Natura 2000 võrgustikku.

Euroopa Liidu rohelise taristu strateegia

2013. a võeti vastu Euroopa Liidu rohelise taristu strateegia. Strateegia defineerib rohelise taristu kui strateegiliselt planeeritud võrgustiku looduslikest ning pool-looduslikest aladest koos muude keskkonnamelementidega, mis on loodud ja majandatav laia hulga ökosüsteemiteenuste pakkumiseks. See hõlmab nii maapiirkondi kui ka linnalisi alasid.

Strateegia sissejuhatavas osas rõhutatakse eraldi rohelise taristu tähtsust linnades, kus sellel on suured kasud nii elurikkusele ja ökosüsteemidele kui ka inimestele (p 2.2). Samuti tuuakse välja seosed rohelise taristu ja kliimamuutuste vähendamise ja kohanemisega, põllumajanduse ja metsamajandamisega, vee kvaliteedi ning Natura 2000 võrgustiku aladega.

Strateegia sisaldab nimekirja Euroopa Liidu poolsetest tegevustest rohelise taristu senisest paremaks arvestamiseks erinevate eluvaldkondade planeerimisel. Eelkõige seisneb see olemasolevate Euroopa Liidu poliitikate rakendamisel rohelisele taristule suurema tähelepanu pööramises, info ja teadmiste kogumises ja levitamises, rahastusallikate mitmekesistamises. Samuti kaalutakse üleeuroopalise rohelise taristu võrgustiku (nn TEN-G) loomist.

Euroopa Liidu kliimamuutustega kohanemise strateegia

2013. a vastu võetud Euroopa Liidu kliimamuutustega kohanemise strateegia viitab mitmes punktis ökosüsteemide põhistele kohanemismeetmetele ning ruumilise planeerimise rollile. Strateegia meede 2 näeb ette nn LIFE-fondi rahastamisvahendi loomist, mis edendaks kliimamuutustega kohanemist linnapiirkondade maakasutuse planeerimisel. Eraldi viidatakse ka rohelise taristu strateegiale kui viisile integreerida kliimamuutustega kohanemine Euroopa Liidu poliitikavaldkondadesse (strateegia meede 7).

⁷ Dokument kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0478&from=Et>

Loodust, rahvast ja majandust käsitlev tegevuskava

Euroopa Komisjoni poolt 2017. a vastuvõetud tegevuskava tugines põhjalikule Euroopa Liidu linnu- ja loodusdirektiivi ülevaatamisele (nn REFIT-protsess). Selle käigus tuvastati mh, et üks suuremaid probleeme ökosüsteemide ja elurikkuse seisukohalt on vastavate kaalutluste vähene integreeritus Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga (ÜPP). Samuti tõdeti, et probleeme on Natura 2000 võrgustiku alade sidususega.

Eeltoodud põhjustel näeb tegevuskava p 9 ette, et Euroopa Komisjon toetab ja levitab sünergiaid ÜPP ja Euroopa Liidu looduskaitsepoliitika vahel. Punktis 12 on aga ette nähtud Komisjoni poolt juhiste andmine Natura 2000 alasid paremini ühendava roheline infrastruktuuri arendamiseks ning looduspõhiseid lahendusi kasutavate projektide toetamist.

2.3. Kokkuvõte

Nii rahvusvahelisel kui ka Euroopa Liidu tasandil on ruumilist planeerimist ning keskkonnamõju hindamist peetud oluliseks vahendiks elurikkusega eesmärkide saavutamisel, ökosüsteemiteenuste tagamisel ning viimasel ajal üha enam ka kliimamuutustega kohanemisel. Euroopa Liidu tasandil on eriti rõhutatud seda, et siinses piirkonnas on probleemiks ökosüsteemide ja looduslike alade killustatus. Kuigi Natura 2000 võrgustik peaks looma tugivõrgustiku ühenduse tähtsusega liikide ja elupaikade säilitamiseks, ei piisa sellest üksi elurikkuse ning ökosüsteemide säilitamiseks. Seetõttu on ka väljaspool Natura 2000 võrgustiku alasid vaja luua strateegiline roheline võrgustik, mis ökosüsteeme ühendaks.

3. Eesti õigustloovate aktide piisavus rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks

3.1. Ülevaade Eesti õigustloovatest aktidest

Planeerimisseadus

Planeerimisseadus (PlanS) on ruumilise planeerimise alus Eestis. Vastavalt seaduse §-le 3 on planeering konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. Seadus defineerib ka „roheline võrgustiku“. Definitsiooni kohaselt on see süsteem, mille eesmärk on tagada eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist ning tasakaalustada asustuse ja majandustegevuse mõjusid. Võrgustik peaks koosnema nii looduslikest kui ka poollooduslikest kooslustest.

Vastavalt planeerimisseadusele on planeeringute süsteem hierarhiline, kusjuures madalama taseme planeeringud (nt detailplaneering, üldplaneering) peavad olema kooskõlas kõrgema taseme planeeringutega. Seejuures sätestavad PlanS § 74 lõige 3 ning § 124 lõige 3 selgelt, **et kinnisasjadele võib kitsendusi seada vastavalt üld- ja detailplaneeringuga, ent mitte kõrgema tasandi planeeringutega (maakonna- ja üleriigilise planeeringuga).**

Lisaks eelnimetatud planeeringutüüpidele on uues, 2015. a kehtestatud planeerimisseaduses reguleeritud ka kaht liiki eriplaneeringute – riigi eriplaneeringu ning kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu – sisu ja menetlus. Mõlemat liiki eriplaneeringud on mõeldud erilise tähtsusega objektide asukohavalikuks ning ehitusõiguse määramiseks. Eriplaneeringute koostamine on kohane suurte joonobjektide (nt kõrgepingeliinid, raudteed, maanteed) ning suure ruumilise mõjuga objektide (nt lennujaamad, sadamad jms) rajamiseks.

Rohevõrgustikku tuleb seaduse kohaselt käsitleda erinevates planeeringutes erineval viisil:

- PlanS § 14 lõike 1 p 5 kohaselt tuleb üleriigilises planeeringus määratleda rohevõrgustiku toimimist ja säilimist tagavad meetmed;
- PlanS § 56 lõike 1 p 9 kohaselt tuleb maakonnaplaneeringus määratleda rohevõrgustiku toimimise tagamiseks üldised kasutustingimused;
- PlanS § 75 lõike 1 p 10 kohaselt on üldplaneeringu ülesanne täpsustada maakonnaplaneeringutes määratletud kasutustingimusi ning määrata neist lähtuvad konkreetset kitsendused, millega omakorda tuleb arvestada detailplaneeringute koostamisel ning projekteerimistingimuste andmisel.

Ehitusseadustik

Ehitusseadustik (EhS) seab nõudeid ehitamisele ja ehitistele. EhS § 12 sätestab ühe peamise nõudena ehitatavale ehitisele, et see peab olema kooskõlas detailplaneeringuga või üldplaneeringuga, kui detailplaneeringut pole. Seega peab ehitiste projekteerimisel ning ehitamisel järgima ka rohevõrgustiku tarbeks seatud kitsendusi.

Eelnimetatud üldsätet täpsustavad EhS § 26 lõike 3 p 3 ja § 27 lõike 2 p 3, mille kohaselt tuleb üldplaneeringus määratud tingimusi arvestada projekteerimistingimuste andmisel, ning EhS § 32 p 2, mis näeb ette, et kui projekteerimistingimuste taotlus ei vasta üldplaneeringule, keeldutakse projekteerimistingimuste andmisest.

Oluline on siinkohal märkida, et projekteerimistingimused ei ole samas kohustuslikud iga ehitise puhul, vaid ainult ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks. See tähendab, et nt kinnistu piirdeaedade ehitamisel ei ole projekteerimistingimused vajalikud. Sellisel juhul kohalduvad vaid eelnimetatud EhS § 12 üldnõue ning omaniku EhS §-s 19 sätestatud kohustus tagada, et ehitis vastab planeeringule.

Looduskaitseeadus

Kehtiv looduskaitseeadus (LKS) on ruumilisest aspektist alapõhise lähenemisega, st loodusväärtuste kaitse põhiliseks viisiks on vastavate üksikute objektide (alad, üksikobjektid) kaitse alla võtmine. Konkreetse kaitstava objekti roll ja tähtsus elurikkuse kaitsele ja ökosüsteemiteenuste tagamiseks kogu Eesti tasandil ei ole seaduse kohaselt otsesõnu kaitse alla võtmise eelduseks. Samas on üheks kaitse alla võtmise eelduseks see, et kaitse alla võtmine on vajalik EL loodus- ja linnudirektiivi rakendamiseks, st Natura 2000 võrgustiku loomiseks (LKS § 7 lõige 2). Eeldusel, et Natura 2000 võrgustiku alade valik on lähtunud printsipiibist, et alad peavad looma tervikliku võrgustiku, võimaldab see Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade siseriiklikult kaitse alla võtmise läbi luua rohevõrgustiku tuumiku.

Otsene seos ruumilise planeerimise ning looduskaitse reeglistiku vahel on loodud LKS § 10 lõikes 7, mis näeb ette, et üheks loodusobjektide n-ö kohaliku kaitse alla võtmise viisiks on seda teha üld- või detailplaneeringuga. Nn kohalikel kaitsealadel on LKS § 44 lõike 1 kohaselt võimalik seada piiranguvõõndis ette nähtud kitsendusi, neid asjakohaselt leevendades. Oluliste kitsendustena on kohalikel kaitsealadel eelduslikult keelatud maavarade kaevandamine ning uuendusraie, samuti uue maaparandussüsteemi rajamine, mis tähendab, et praegu on kohalikul omavalitsusel nendele piirangutele leevenduste andmisel või andmata jätmisel suur otsustusõigus. Eestis on käesoleva töö koostamise ajal kohaliku kaitse all 23 loodusobjekti, neist umbes pooled Harjumaal. Asjaolu, et just suure arendussurvega Harjumaal ja eriti Tallinna ümbruses (nt Viimsi vallas on kuus ala kohaliku kaitse all) kattuvad kohaliku kaitse all olevad alad rohevõrgustikuga, võib viidata, et rohevõrgustiku kaitseks (elurikkuse ning ka virgestusvõimaluste säilitamiseks) planeeringus sätestatust tegelikkuses ei piisa ning ala tuleb kaitse alla võtta.

Oluline on kohalike kaitsealade osas aga märkida, et vastavalt LKS §-le 43 saab taoliste kaitsealade eesmärgiks olla piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine. Seega elurikkuse ning ökosüsteemide seisukohalt vajalike tegevuspiirangute määramine ei ole kehtiva seaduse kohaselt otsesõnu selliste kaitsealade loomise eesmärgiks.

Muinsuskaitseadus

Muinsuskaitseaduse (MuKS) esmane eesmärk on kultuuripärandi kaitse. Sellest hoolimata võib selle seaduse regulatsioon teatud juhtudel toetada ka rohevõrgustiku kaitsega seotud eesmärke. MuKS § 4 sätestab, et muinsuskaitsealana võidakse kaitse alla võtta ka looduse ja inimese koostegevuse tulemusena kujunenud ala (nt poollooduslikud kooslused). MuKS § 24 loetleb konkreetsed omandiõiguse kitsendused muinsuskaitsealadel, st tegevused, mida ilma Muinsuskaitseameti loata ellu viia ei tohi. Lisaks sellele on §-s 25 loetletud muinsuskaitseala ümbritsevas kaitsevööndis kehtivad piirangud.

Suur hulk tegevusi, mille osas Muinsuskaitseameti kirjalik luba nõutav on, on tegevused, millel on võimalik negatiivne mõju elurikkusele, sh ehitamine, maakasutuse sihtotstarbe muutmine, haljastus-, raie-, kaeve- ja maaparandustööd.

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus

Keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus loodi valdkonnale ka oma üldosa seadus – keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS). Seadus sisaldab valdkonna põhimõisteid, keskkonnakaitse põhimõtteid ning tähtsamaid keskkonnavalitsuse kohustusi. Seaduse eesmärkideks on mh loodusliku mitmekesisuse kaitse, keskkonna hea seisund ning säästva arengu edendamine. Ökosüsteemiteenuste tagamist eraldi eesmärgina nimetatud ei ole.

Keskkonnakaitse põhimõtete all on välja toodud terve rida olulisi põhimõtteid, millest käesoleva töö seisukohast võib olulisimaks pidada:

- 1) keskkonnakaitse kõrge taseme põhimõtet (KeÜS § 8), mis hõlmab ka elurikkuse kaitset;
- 2) lõimimispõhimõtet (KeÜS § 9), mille kohaselt tuleks keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel (sh maavarade kasutusel, transpordi- ja energeetikavõrgustike arendamisel);
- 3) loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtet (KeÜS § 13), mille kohaselt tuleb taastuvaid ja taastumatuid loodusvarasid kasutada säästlikult. Loodusvarad hõlmavad siinkohal vähemalt teatud osas ka ökosüsteemiteenuseid.

Neid põhimõtteid tuleks avaliku võimu poolt aluseks võtta kõigi keskkonnaga seotud haldusülesannete täitmisel, sh rohevõrgustiku planeerimisel.

Säästva arengu seadus

Juba 1995. a vastu võetud säästva arengu seadus (SäAS) näeb ette, et looduskeskkonna ja loodusvarade säästlikult kasutamise eesmärgiks on inimesi rahuldava elukeskkonna ning majanduse arenguks vajalike ressursside tagamine, säilitades samal ajal looduslikku mitmekesisust (SäAS § 2). Seaduse § 3 lõige 2 viitab sellele, et looduse kaitse huvides kitsendatakse nii omandiõigust kui ka ettevõtlusvabadust. See säte kujutab endast omalaadi põhiseaduse erinevate sätete täpsustust, kujutades endast ühtlasi põhimõttelist raamistikku indiviidide vabaduste piiramisele looduskaitsealadel eesmärkidel. Samas ei ole teadaolevalt SäASi tema suurest abstraktsusastmest (seadus loetleb põhimõtteid, mitte konkreetseid reegleid) vahetult tegevuspiirangute alusena kohaldatud.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

Keskkonnamõju hindamise regulatsiooni eesmärgiks laiemalt on konkreetsete lubade ning strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel rakendada keskkonnaseadustiku üldosa seaduses loetletud põhimõtteid, sh nii lõimimis põhimõtet, keskkonna kaitstuse kõrge taseme põhimõtet kui ka ettevaatuspõhimõtet, mille kohaselt tuleb kavandatava tegevuse võimalikud keskkonnamõjud välja selgitada enne selle lubamist. Keskkonnamõju hindamist on (Euroopa Liidu õigusest tulenevalt) kaht tüüpi: konkreetsete projektide osas (tegevusloa menetluses) viiakse läbi keskkonnamõju hindamine (KMH), strateegiliste planeerimisdokumentide, sh planeeringute puhul aga keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH).

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lõikes 1 on loetletud rida tegevusi, mille kavandamise korral tuleb KMH igal juhul läbi viia. Samade projektide jaoks raamistiku loova strateegilise arengudokumendi puhul tuleb läbi viia KSH. KSH on kohustuslik ka teatud planeeringuliikide puhul, sh maakonna- ja üldplaneeringu koostamisel. Lisaks sellele võidakse KMH ja KSH algatada juhtumipõhiselt, nn eelhinnangule tuginedes. Juhtumipõhisel otsustamisel tuleb KeHJS § 6¹ lõike 1 kohaselt arvestada mh võimaliku keskkonnamõjuga, mis hõlmab loodusvarade, eelkõige mulla ja maa, kasutamist ning mõju looduslikule mitmekesisusele.

Juhul, kui KMH läbi viiakse, tuleb selle käigus KeHJS § 3¹ lõike 2 kohaselt tuvastada tegevuse mõju erinevatele keskkonnaelementidele, mille hulgas on selgelt välja toodud maa, pinnas, maastik, looduslik mitmekesisus ja kaitstavad loodusobjektid. KSH läbiviimisel on aruandele esitatavad nõuded toodud KeHJS § 40 lõikes 4. KSH aruandes tuleb samuti välja tuua elluviimisest lähtuvate keskkonnaprobleemide kirjeldus (eelkõige, mis puudutab kaitstavaid loodusobjekte) ning hinnang mh ka bioloogilisele mitmekesisusele, populatsioonidele, taimedele, loomadele ja pinnasele avaldatava mõju kohta.

Veeseadus

Veeseaduse (VeeS) regulatsioonist võivad rohevõrgustiku ehk kitsamalt veeökosüsteeme vaadates nn sinivõrgustiku toimimist mõjutada eelkõige need sätted, mis puudutavad veekogude tõkestamist. Paisude rajamine või säilitamine võib kujutada olulist koridori katkestust veekeskkonnas, takistades veeliikide liikumist üles- ning allavoolu, paisutamisel või paisude eemaldamisel tekkivad üleujutatavad alad omavad mõju ka maismaaökosüsteemidele. Maismaa rohevõrgustiku puhul on aga väga suur mõju elurikkusele ja ka inimese elukeskkonnale kaevandamisega seotud VeeS sätetel (kaevandusvee väljapumpamine jne), samuti on olulised veekogude kallaste veekaitsevööndi puittaimestiku raie piirangud (veekogude äärsed maismaa-rohekoridorid on olulised elupaigad nahkhiirtele, naaritsale jne).

VeeS § 9 lõikes 10 on loetletud vee erikasutusloa andmisest keeldumise alused. Selle lõike punkti 3 kohaselt keeldutakse loa andmisest mh siis, kui taotletav tegevus ei ole kooskõlas õigusaktidega. Seaduse sõnastusest võiks järeldada, et see hõlmab ka planeeringuid (õigusaktid üldterminina hõlmab nii üksikakte (haldusakte) kui ka üldakte (seadusi, määruseid)). Samas ei ole üheselt selge, kas loa andmiseks pädev asutus (Keskkonnaamet) seda sätet praktikas ka selliselt tõlgendab.

VeeS ja planeeringute vastastikmõju esineb ka teisel suunal. Nimelt näeb VeeS § 3¹⁴ ette, et vesikondade põhiselt koostatakse veealaste keskkonnanäesmärkide saavutamiseks meetmeprogramm, mida tuleb arvestada mh üldplaneeringu koostamisel, läbivaatamisel ja muutmisel.

Metsaseadus

Metsaseadus (MS) reguleerib Eestis nii raieid, mis tehakse metsamajandamise eesmärgiga maa-aladel kui ka raadamist ehk raiet, mille eesmärk on maakasutust muuta. Nii uuendusraie, mille käigus muutuvad maastik ja looduskooslused pikaks ajaks kui ka maakasutuse püsiv muutumine võivad omada olulist mõju rohevõrgustikule.

Raadamise osas on raied reeglina planeeringutega otseselt seotud. Vastavalt MS § 32 lõikele 4 peab raadamiseks olema alusdokument, mis on aluseks maa kasutamiseks muul otstarbel kui metsa majandamiseks. Lisaks sätestatakse MS § 4 lõikes 4, et seadust ei kohaldata sellise maatüki või kinnisasja suhtes, kus projekteerimistingimuste või detailplaneeringu kohaselt on kavandatud metsa majandamisest erinev maakasutus.

Kuna maakasutuse sihtotstarbe muutmine eeldab maakatastriseaduse § 18 kohaselt planeeringu muutmist, siis juhtudel, kus metsamaa (maatulundusmaa) soovitakse muuta nt tööstusmaaks või elamumaaks, saab selliseks alusdokumendiks olla eelkõige planeering – seega tuleb rohevõrgustikuga tegevust kavandades arvestada. Probleemseks on juhtumid, kus raadamise eesmärgiks on metsamaa kasutamine põllumaa või rohumana, kuna sellisel juhul jääb maa-ala sihtotstarve samaks ning rohevõrgustikuga arvestamine ei ole vältimatu. Taolise n-ö uudismaa harimise mahtude osas ülevaade puudub (ilmselt ei ole see praegusajal väga sage praktika).

Hiljuti võsastunud põldude ja rohumaa taastamisel aga ei pruugi MS kohalduda, kuna tegemist ei ole looduslikelt tunnustelt metsamaaga (MS § 3 lõike 2 p 2 kohaselt on metsamaaks ala, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti). Samuti ei kohaldu metsaseadus MS § 4 lõike 2 p-s 2 kirjeldatud juhul, kui MS § 3 lõike 2 p 2 kohaselt on tegu metsamaaga, kuid puude keskmine vanus ei ületa kümnet aastat ning maa ei ole maakatastrisse kantud metsamaana. Neil juhtudel otsustab maaomanik ise selle üle, kas ja kuidas noor puittaimestik alalt eemaldada, haldusorganite luba selleks vaja ei ole.

Metsateatiste registreerimisel peab Keskkonnaamet kontrollima, kas raie vastab õigusaktide nõuetele ja vastuolude esinemisel keeldub raie lubamisest. Kuna üldplaneeringud on õigusaktid, võib vastuolu rohevõrgustiku nõuetega olla keeldumise aluseks (sõltuvalt rohevõrgustiku piirangute sisust).

Maapõueseadus

Maapõueseaduse (MaapS) eesmärgiks on ühelt poolt maapõue (säätlik ja majanduslikult otstarbekas) kasutamine, teisalt võimalike keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses. Maapõue valdkonna suhe planeeringutega on detailsemalt reguleeritud osas, mis puudutab maavaradest tulenevaid kitsendusi muudele maakasutuse viisidele – kui planeeringualal asub maardla, tuleb see kooskõlastada Keskkonnaministeeriumi või ministri volitatud asutusega (täna: Maa-ametiga). Töö koostajatele teadaolevalt on praktikas olnud juhtumeid, kus maavaravaru olemasolu tõttu on jäänud planeering kooskõlastamata.

Teisalt planeeringute mõju maavarade kaevandamise lubatavusele otsesõnu reguleeritud ei ole. Seaduse sõnastuse kohaselt võiks vastuolu planeeringuga kehtiva õiguse kohaselt siiski maavara kaevandamise loa andmisest keeldumise aluseks olla. See tuleneb MaaPS § 55 lõikes 1 sisalduvast viitest keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 52 lõike 1 teatud punktidele, sh punktile 4 („kavandatav tegevus ei vasta õigusaktidega sätestatud nõuetele“). See, kas keskkonnaseadustiku üldosa seaduse vastavas sättes kasutatud mõiste „õigusaktid“ hõlmab ka planeeringuid ja millises ulatuses, ei ole erialakirjanduse kohaselt üheselt selge⁸.

⁸ Vt <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-52>, p 2.4.3. Kommentaarides väljendatud seisukoha põhjal võiks eeldada, et vähemalt rohevõrgustiku kaitset puudutav osa planeeringutest võiks olla kaevandamisloa üle otsustamisel asjakohane.

3.2. Kokkuvõte

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Eesti õigustloovad aktid võimaldavad üldjoontes rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu õigusaktidest ning strateegiatest tulenevate kohustuste täitmist, eeldusel, et neid rakendatakse ka praktikas rohevõrgustiku kaitse seisukohast soodsal viisil.

Vastavate normistike tuumiku moodustavad ühelt poolt looduskaitseseadus, mis näeb ette võimaluse kõige väärtuslikumate alade rangemaks kaitse alla võtmiseks ning planeerimisseadus, mis näeb ette võimalused seada täiendavaid piiranguid rohevõrgustiku loomiseks ja kaitseks ka väljaspool looduskaitsele pühendatud alasid. Kriitika korras võib viidata vaid sellele, et nn mitte-Natura aladest kaitstavate loodusobjektide puhul ei taga tänane õiguskord piisavalt selgelt seda, et objektide kaitse alla võtmisel ning kaitsereežiimi määratlemisel arvestataks, millist rolli ja tähendust omab konkreetne ala laiemalt, kaitsealade terviksüsteemis.

Horisontaalse, valdkonnaülese tööriistana aitab Eesti kohustusi täita ka keskkonnamõju hindamise regulatsioon. Kuigi keskkonnamõju hindamine ei ole kohustuslik iga tegevuse puhul, mis võib rohevõrgustikku, ökosüsteeme ning liike ja elupaiku mõjutada, on keskkonnamõju strateegiline hindamine kohustuslik kõigi üldplaneeringute puhul, mis vähemalt teoorias annab võimaluse vastavate kaalutlustega arvestada ning seada planeeringutes vajalikke tegevuspiiranguid. Samuti annab see võimaluse kaasata ning välja selgitada teiste ametkondade seisukohad.

Valdkondlike seaduste puhul ei tuvastanud käesolev analüüs olulisi õigustloovatest aktidest tulenevaid probleemkohti, mis välistaks või oluliselt takistaks Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmist.

Siiski on kohane välja tuua, et rohevõrgustiku kaitse seisukohalt on oluline, et õigusaktidega antud võimalusi ka praktikas kasutatakse. See ei pruugi alati nii olla (nt metsaraie ja maaparandussüsteemide osas, vt ka järgmist punkti), mh erinevate ametkondade vähese koostöö tõttu. Rakenduspraktikas esinevaid probleeme on samas kohane vähemalt lähimal ajal püüda lahendada läbi praktika suunamise (juhendite jms läbi), õigustloovate aktide muutmise peaks olema viimaseks abinõuks.

4. Hinnang Eesti õigusnormide piisavusele sisulisest aspektist

Vastavalt lähteülesandele on käesoleva analüüsi kui terviku ülesandeks hinnata, kas olemasolev rohevõrgustik on piisav selleks, et luua ruumilised eeldused Eestis:

- riikliku kaitse all olevate ja rohevõrgustikku vajavate liikide asurkondade elujõulisuse säilimiseks;
- Euroopa Liidu loodusdirektiiviga kaitstud elupaikade võrgustiku sidususe kestvaks säilimiseks;
- Natura 2000 võrgustiku sidususe kestvaks säilimiseks;
- ökosüsteemiteenuste kvaliteetse pakkumise võime kestvaks säilimiseks.

Osana sellest tööst on asjakohane hinnata ka Eestis kehtivate õigusaktide piisavust nende ülesannete ning rahvusvahelisest ning Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks.

Lähtudes olulisematest surveteguritest elurikkusele ning ökosüsteemiteenustele, käsitleb järgnev õigusliku analüüsi osa õigustloovate aktide (seaduste ja määruste) piisavust ruumiliste eelduste loomisel seoses:

- 1) kohaliku tähtsusega ehitustegevusega;
- 2) joonobjektide jt olulise ruumilise mõjuga objektide rajamisega;
- 3) metsamajandamisega;
- 4) maatulundusmaa kasutuse muutmisega (nt metsamaa muutmine põllumaaks);
- 5) maaparandustöödega;
- 6) kaevandamistegevusega;
- 7) veekogude paisutamise jms olulise mõjuga veekasutusega.

4.1. Valdkonnaülesed reeglid

Rohevõrgustiku planeerimist näeb üheselt ja selgelt ette planeerimisseadus. Selle kohaselt on maakonnaplaneeringute rolliks võrgustiku toimimise tagamiseks üldiste kasutustingimuste kindlaksmääramine, millest lähtuvalt määratakse üldplaneeringus kindlaks täpsemad kitsendused kinnisasja kasutamisele ja valdamisele. Praktikas on seega määravaks just üldplaneeringus määratud kitsendused. Viimased peaks küll lähtuma maakonnaplaneeringus toodud üldistest tingimustest, ent olema kvalitatiivselt erinevad, sisaldades konkreetseid käske ja keelde, millega maaomanikel arvestada tuleb.

Definitsiooni kohaselt peaksid rohevõrgustikku kuuluma nii looduslikud kui ka poollooduslikud alad. Kuigi planeerimisseadus seda otsesõnu ei sedasta, **on rohevõrgustiku definitsioonist lähtudes kohane eeldada, et rohevõrgustiku tuumiku peaks moodustama kaitstavad loodusobjektid** looduskaitseaduse tähenduses, eelkõige kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad. Planeeringutega määratava rohevõrgustiku rolliks peaks lähtuvalt erinevatest rahvusvahelistest ning Euroopa Liidu õigusaktidest ja strateegiatest⁹ olema looduskaitse alla võetud alade täiendamine ja looduslikel ning poollooduslikel aladel tegevuspiirangute abil tervikliku võrgustiku loomine, vältimaks looduslike elupaikade killustumist.

Kaitstavatel loodusobjektidel juba kehtivad sealsete liikide ning elupaikade kaitseks vajalikud kitsendused looduskaitseadusest ning mõningatel juhtudel kaitse-eeskirjadest tulenevalt; need kitsendused adresseerivad mh eelnimetatud survetegureid. **Seetõttu on planeeringutega täiendavate kitsenduste seadmine võimalik ja vajalik eelkõige väljaspool kaitstavaid loodusobjekte.** Järgnev analüüs keskendub just planeeringutega täiendavalt seatavatele kitsendustele ning sellele, kas nende rakendamine loob eeldused eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks.

Kõrvalmärkusena on siinkohal oluline välja tuua, et teatud juhtudel võivad rohevõrgustikku kuuluda ka alad, mis on võetud muinsuskaitse alla. Praktikas on siiski vaid üks muinsuskaitseala, mis asub väljaspool linnu (ja seegi jääb suuresti praegusest rohevõrgustikust välja), seega on muinsuskaitsealade ning rohevõrgustiku kattuvus praktikas äärmiselt tagasihoidlik. Samas on arhitektuurimälestisena kaitse all ligi 300 mõisaparki, mis võivad samuti rohevõrgustikku kuuluda ning sellesse olulise panuse anda, samuti arheoloogiamälestisena erinevad looduslikud pühapaigad – nt hiiemäed ja hiiemetsad. Sellistes olukordades võivad mõned rohevõrgustiku eesmärkide (nt elurikkuse kaitse, rekreatsioonivõimaluste tagamine) täitmiseks sobilikud piirangud tuleneda juba muinsuskaitseadusest ning planeeringuga neid täiendavate kitsendustena sätestada vaja pole. Samas ei ole muinsuskaitse esmaseks eesmärgiks elurikkuse ning ökosüsteemide kaitse, mistõttu võivad erinevalt looduskaitse all olevatest aladest täiendavad kitsendused siiski vajalikud olla.

⁹ Sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni artikkel 8, Euroopa Liidu loodusdirektiivi artikkel 10 ning rahvusvahelise bioloogilise mitmekesisuse strateegia osaks olevate Aichi eesmärkide, 7. Euroopa Liidu keskkonnavalase tegevusprogrammi, Euroopa Liidu elurikkuse strateegia ning Euroopa Liidu rohelise taristu strateegia kohaselt.

Planeerimisseadus ei sätesta, milliseid kitsendusi võidakse rohevõrgustiku kaitseks planeeringutes seada. Seega on ka selles küsimuses kohalikel omavalitsustel planeerimisotsustele omane laialdane diskretsioon. Kohalike omavalitsuste seatavad kitsendused on õiguspärased, kui nende sätestamisel järgitakse kaalutusnõudeid ning õiguse üldpõhimõtteid (eelkõige võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, õiguspärane ootus). Eriti just proportsionaalsus ning õiguspärane ootus on põhimõtted, mille rakendamine peaks välistama ebamõistlike ja -seaduslike kitsenduste rakendamise. Kuigi kinnisasja omanikud on üldjuhul kohustatud õiguspäraseid piiranguid nende omandiõigusele taluma, näeb kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõige 2 ette, et kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele, võib taotleda kinnisasja võõrandamist. Seega äärmuslikumatel juhtudel võib kohalik omavalitsus olla kohustatud piirangutega kinnisasjad välja ostma.

Teoreetiliselt saab rohevõrgustiku kaitseks seada üldplaneeringus kitsendusi, mis on otsekohaldatavad, st mille järgimist saab nõuda maaomanikelt vahetult, üldplaneeringu alusel (nt looduslike alade osakaalu säilitamise nõue). **Praktilisest seisukohast võib aga kahelda, kas maaomanikud oma tegevuses juhivad vahetult üldplaneeringust. Siin võib probleemiks olla mh maaomaniku informeeritus, ehk et kas ta on teadlik piirangutest, mis planeeringust tulenevad. Olukorras, kus kavandatava tegevuse elluviimiseks on vaja taotleda täiendavaid haldusakte, peaks aga nende haldusaktide andjad juhinduma üldplaneeringust ning maaomanik järgima täiendavaid haldusakte.** Seega on võtmeküsimuseks, kas nende täiendavate haldusaktide andmisel arvestatakse üldplaneeringus sätestatud kitsendusi või mitte.

Kitsenduste praktilise rakendatavuse seisukohalt on oluline ka see, et need oleksid selgete ja üheselt mõistetavate käitumisreeglitena sõnastatud. Samuti on oluline maaomanike informeeritus ning kohalike omavalitsuste poolne järelevalve.

Praegu ei ole planeeringute vormistamisele sätestatud tehnilisi nõudeid, mis mõjutab ruumiandmete ebaühtlase kvaliteedi tõttu ka töö „Rohevõrgustiku analüüs ja planeerimisjuhendi koostamine“¹⁰ raames teostatud kaardianalüüse. Kaaluda võiks konkreetsete nõuete (sh, et planeeringujoonis peaks olema vektorkaardil ja planeeringuga seatud kitsendused ruumiliselt selgelt määratletavad ning GIS-programmidega töödeldavad) lisamist planeerimisseaduse § 3 lõikes 6 nimetatud koostatavasse määrusesse.

Kõigi alljärgnevate tegevuste ja konfliktsituatsioonide puhul võidakse tegevusloa menetluses läbi viia keskkonnamõju hindamine (KMH). Teatud juhtudel on see kohustuslik, kuna tegemist on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse § 6 lõikes 1 loetletud tegevusega (nt on tegemist teatud parameetritele vastava raudtee või maantee rajamisega, pealmaakaevandamisega enam kui 25 hektari suurusel alal või üle 100 hektari suuruse ala raadamisega). Kõigil muudel juhtudel võidakse KMH läbi viia juhtumipõhiselt, eelhinnangule tuginedes. Nii eelhinnangu andmisel kui ka KMH läbiviimisel tuleb mh tähelepanu pöörata ka maastikele, mullale, elurikkusele ja ökosüsteemidele, st samadele teguritele, mis rohevõrgustiku loomisel ja kaitsel olulised on.

¹⁰ Riigihange nr 184517, töövõtuleping nr 4-5/17/18, 5. juuli 2017. Tellija: Keskkonnaagentuur, esindaja Madli Linder. Töövõtja: OÜ Hendrikson & Ko, esindaja Kaile Eschbaum.

4.2. Valdcondlikud reeglid

Kohaliku tähtsusega ehitustegevus

Kohaliku tähtsusega ehitustegevuses, st selliste objektide ehitamisel, mille rajamiseks pole vaja kehtestada riigi eriplaneeringut, on üldplaneeringus seatud kitsendustega arvestamine üldjuhul tagatud. Üldplaneeringud on siduvaks lähtedokumendiks nii detailplaneeringute kui ka projekteerimistingimuste koostamisel. See tagab, et üldplaneeringus seatud kitsendustega arvestatakse ehitusõiguse andmisel.

Mõnevõrra keerulisem võib praktikas olla olukord nende rajatiste ja hoonete puhul, mis ei vaja ehitusseadustiku kohaselt püstitamiseks ehitusprojekti koostamist (nt erinevad piirdeaiad). Kuivõrd sellisedki ehitised võivad omada olulist mõju rohevõrgustiku toimimisele, siis on oluline, et nende rajamisele oleks üldplaneeringus seatud põhjendatud piirangud ning neid üldplaneeringus seatud piiranguid ka järgitaks. Kuigi kohalikel omavalitsustel puudub taoliste ehitiste puhul vahel täiendava eelkontrolli võimalus (ehitamiseks ei ole vaja väljastada ühtegi haldusakti), on ehitise omanik ehitusseadustiku §-dest 12 ning 19 tulenevalt kohustatud tagama, et ehitised vastavad üldplaneeringule. Selle nõude eiramise korral on kohalikul omavalitsusel sekkuda tagantjärele ning mh kohustada omanikku rohevõrgustiku tingimustega vastuolus olevaid ehitisi kõrvaldama. Näitena võib siin tuua Eesti ulukifarmid, nn hirveaiad, mille asend on suuresti konfliktis praeguse rohevõrgustikuga (kattuvad rohevõrgustikuga). Sellised hirveaiad, mida Eestis on praegu seitse, on piiratud taraga, mis takistavad ulukite liikumist suurtel aladel (suurimad hirveaiad katavad 700 ja 1000 ha¹¹) ja on otseselt seotud rohevõrgustiku toimimise takistamisega.

Riigi eriplaneeringu objektid

Erinevalt kohaliku tähtsusega ehitustegevusest ei ole üldplaneeringus määratud rohevõrgustiku kaitse tingimused riigi eriplaneeringuga kavandatavatele objektidele (nt maanteed, raudteed, sadamad jms) siduvad. Tulenevalt planeerimisseaduse § 53 lõikest 2 on riigi eriplaneering konfliktolukordades ülimuslik ning selle lahendus asendab vastavas osas üldplaneeringu lahenduse. Seega on põhimõtteliselt võimalik, et riigi eriplaneeringuga nähakse ette ehitustegevust, mis on sisulises vastuolus kohalike omavalitsuste rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsendustega.

Eeltoodust hoolimata tuleb maastikele, bioloogilisele mitmekesisusele ning kaitstavatele loodusobjektidele avaldatava mõjuga arvestada ka eriplaneeringute mõjude hindamisel (keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 40 lõige 4). Samuti tuleb eriplaneeringuga kavandatava tegevuse mõju rohevõrgustikule, sh elurikkusele ning ökosüsteemiteenustele arvestada planeeringulahenduse koostamisel, kuna tegemist on kahtlemata olulise asjaoluga. Riigi eriplaneeringutes tuleks seetõttu vajadusel ette näha meetmeid, mis tagaksid negatiivse mõju minimeerimise (nt ökoduktide/läbipääsude rajamine) või kompenseerimise.

Metsa majandamine

Metsa majandamise seisukohalt on rohevõrgustiku kaitse seisukohalt olulisimaks teguriks raied, eriti uuendusraie võtete kasutamine. Kehtiv metsaseadus (§ 41 lõiked 7–8) näeb ette, et Keskkonnaametil on õigus keelduda raiet lubava metsateatise registreerimisest, kui see on vastuolus õigusaktide nõuetega. Kuigi „õigusaktid“ üldmõistena hõlmab ka planeeringuid, ei ole siiski üheselt selge, kas ja millisel määral on võimalik seada rohevõrgustiku kaitse eesmärgil üldplaneeringutes kitsendusi raietele. Lisandub asjaolu, et Keskkonnaamet kui metsateatise menetlev haldusorgan saab neid arvesse võtta niivõrd, kuivõrd vastav ja selgelt formuleeritud info nendeni jõuab – probleemiks on eelkõige ajakohase info operatiivne liikumine digitaalselt kujul Metsaregistrisse.

¹¹ Allikas: Keskkonnaamet

Praeguseks on välja arendatud digitaalne Metsaregister, kus metsateatiste kooskõlastamine toimub elektrooniliselt. Metsateatis kooskõlastatakse automaatselt, kui automaatkontroll piirangutega vastuolu ei leia. Raie lubatavus läheb Keskkonnaameti ametnike kätte kaalumisele alles siis, kui programm leiab vastuolu mõne kitsenduste kihiga. See eeldab aga, et Metsaregistris on digitaalsed piirangute kihid olemas. Loodus- ja keskkonnakaitsealsetest seadustest ja määrustest tulenevad Keskkonnaregistris kajastuvad kitsenduste kihid on Metsaregistris olemas. Planeeringutest tulenevad kitsenduste kihid on seal olemas vaid osaliselt, kuivõrd suur osa planeeringutest ongi olemas vaid digitaalselt programmi poolt loetamatul kujul (nt pdf-ina, pildina). Samuti on probleemiks fakt, et tihtipeale on tingimused planeeringus kirjas, aga kus need ruumiliselt füüsiliselt kehtivad, ei ole selge. Keskkonnaamet on ise üle-eestiliselt koondanud ja ükshaaval digitaliseerinud planeeringutest lageraiete piirangud, mis sisestatakse Metsaregistrisse.¹² Samas jääb siin probleem, et kiht kajastab hetkeseisu, mistõttu tuleks edaspidi ametkondade vahel kokku leppida planeeringute muutuste edastamise kord nii, et digitaalsed andmekihid edastatakse ühte ja samasse kohta, kust need operatiivselt Metsaregistrisse liiguvad. Seega seni on Keskkonnaametis kontrollitud raiete vastavust üldplaneeringutes rohevõrgustiku osas seatud kitsendustele siis, kui asjakohane info on olemas ja eelkõige siis, kui piirangud on selgelt defineeritud ja on olemas digitaalsed kihid, millega konkreetses kohas on leitud võimalik vastuolu. Eriti probleemsed on rohevõrgustiku osad, mis asuvad väljaspool kaitstavaid loodusobjekte.

Eeltoodu tõttu on äärmiselt oluline, et rohevõrgustiku kitsendusi vormistataks sellisel kujul ja formaadis, mis võimaldab nende automaatset ülekandmist Metsaregistrisse ning kohalikud omavalitsused edastaksid kehtestatud planeeringud esimesel võimalusel Keskkonnaametile.

Täiendavalt seab planeeringutega arvestamise võimaluse kahtluse alla kehtiva metsaseaduse § 23¹, mis näeb ette võimaluse planeeringuga seada uuendusraiatele piiranguid vaid kindlal eesmärgil (asula või elamu kaitseks, tuleohu vähendamiseks, metsatulekahju leviku tõkestamiseks) ning kokkuleppel maaomanikuga. Vastava sätte metsaseadusesse toonud seadusemuudatuste (seaduseelnõu 327SE, vastu võetud 10.12.2008. a) seletuskirjas on viidatud, nagu kohalduks säte detailplaneeringutele, paraku ei tule see aga seaduse sõnastusest selgelt välja.

Maatulundusmaade kasutuse muutmine

Rohevõrgustiku toimimist võib oluliselt mõjutada ka maatulundusmaa kasutuse muutmine viisil, mis ei hõlma täiendava ehitusõiguse andmist ning seega ei vaja detailplaneeringut, projekteerimistingimuste väljastamist ja ehitusloa andmist. Suurima potentsiaalse mõjuga on metsamaa raadamine ning põllumaa metsastamine või metsastamine kasutusest väljalangemise teel.

Raadamise osas näeb kehtiv metsaseadus küll ette, et raadamise teostamiseks peab olema alusdokument, milleks võib muuhulgas olla ka planeering. Samas on metsamaa ja põllumaa hõlmatud sama maakasutuse sihtotstarbega (maatulundusmaa), mistõttu ei ole planeeringu koostamine metsamaa põllumaana kasutamiseks raadamiseks tingimata vajalik.

Samuti ei ole planeeringutega seotud põllumajandusmaa kasutuse muutmine rohumaast haritavaks põllumaaks või vastupidi, samuti põllumajanduslikult kasutatava maa metsastamine või metsastuda laskmine. Kuigi rohevõrgustiku seisukohast võib tegemist olla olulise maakasutuse muudatusega, ei ole sel puhul vajalik haldusaktide andmine, mille puhul oleks võimalik rohevõrgustiku vajadustega arvestada. Samuti on kaheldav, kas üldplaneeringu alusel oleks võimalik vahetult maaomanikelt nõuda maakasutuse säilitamist muutumatuna.

¹² Allikas: Keskkonnaamet, suulised andmed.

Maaparandus

Rohevõrgustikule võib mõju avaldada ka maaparandus, mille tagajärjel muutuvad elupaigad ning neis leiduv elustik. Maaparandussüsteem on Eestis enamasti kuivendussüsteem. Põllumajandusameti andmetel on valdav osa Eestis kuivendamiseks sobivast maast juba kuivendatud. Täna uusi maaparandussüsteeme peaaegu ei rajata, maaparandussüsteemi projekteerimistingimusi võetakse eelkõige olemasoleva maaparandussüsteemi rekonstrueerimiseks.

Planeeringutega kehtestatud rohevõrgustiku ja maaparandussüsteemide rajamise ning rekonstrueerimise ja kehtiva maaparandusseaduse (MaaParS) vahel aga selge seos puudub.

MaaParS §-de 7 ja 8 kohaselt tuleb enne maaparandussüsteemi ehitusprojekti koostamist taotleda Põllumajandusametilt (PMA) projekteerimistingimuste väljastamist. Seejuures ei ole vastuolu kehtiva üldplaneeringuga projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseks. Projekteerimistingimuste kooskõlastusest keeldumine teise haldusorgani poolt on üks projekteerimistingimuste andmisest keeldumise aluseid MaaParS § 8 lõike 2 p 3 kohaselt.

Vastuolu üldplaneeringus sätestatud kitsendustega ei ole ka maaparandussüsteemi ehitusloa andmisest keeldumise aluseks. Küll on ehitusloa andmisest keeldumise aluseks see, kui ehitusprojekt ei vasta maaparandussüsteemi projekteerimismõnedele ega ehitusprojekti sisu- ja vorminõuetele. MaaParS § 9 lõike 6 alusel kehtestatud põllumajandusministri määruse nr 82¹³ § 5 lõike 1 p 9 kohaselt on ehitusprojekti seletuskirja osaks keskkonnakaitse osa, ent selgusetu on, kas ja kuivõrd selles peaks käsitlema rohevõrgustikku. MaaParS §-d 17 ja 18 näevad ette võimaluse ehitusloa kehtivus peatada ning see kehtetuks tunnistada, kui ehitamine või ehitatav objekt võib olla ohtlik keskkonnale. Teatud juhtudel võib ka rohevõrgustiku olulist kahjustamist tõenäoliselt pidada keskkonnale ohtlikuks tegevuseks, ent tulenevalt mõiste abstraktsusest ei saa kindel olla, et ka see on tõhus viis rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsenduste realiseerimiseks.

Maaparandussüsteemi ehitamiseks või rekonstrueerimiseks ehitusloa andmist kaaludes võib teatud juhtudel olla vajalik ka keskkonnamõju hindamine. Viimane annab võimaluse arvestada ka rohevõrgustiku toimimise vajadusega. Samas on mõju hindamine kohustuslik vaid maaparandussüsteemide ehitamisel ja rekonstrueerimisel, kui tegemist on metsamaa või märgalaga ning kuivendatava ala suuruseks on vähemalt 100 hektarit või kui tegevus võib kahjustada Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärke.

Selleks, et rohevõrgustikust tulenevaid piiranguid oleksid projektis arvestatud, võib PMA edaspidi lisada ka projekteerimistingimuse, mille kohaselt peab projekt vastama üldplaneeringule. Seni on PMA praktikas lisanud alati projekteerimistingimuse, mille kohaselt tuleb projekt kooskõlastada kohaliku omavalitsusega. Seega, kui kohalik omavalitsus põhjendaks üldplaneeringus selgesõnaliselt, mis on need rohevõrgustiku väärtused, mis piiranguid vajavad (mida looduskaitse seadus ei kaitse), siis on kohalikul omavalitsusel võimalus sekkuda ehitusloa andmise käigus ning juhtida tähelepanu üldplaneeringule mittevastavusele ja PMA saab selle alusel ehitusloa andmisest keelduda (MaaParS § 15 p 1: ehitusloa andmisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta projekteerimistingimustele).

Maavarade kaevandamine

Maavarade kaevandamine (eriti karjäärides) võib rohevõrgustikku mõjutada olulisel määral, tuues endaga kaasa maastiku pikaajalise või püsiva muutumise. Rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsendustega on kehtiva maapõuseaduse kohaselt võimalik arvestada kahel viisil. Esiteks võib vastuolu rohevõrgustiku kaitse vajadustega olla aluseks kohaliku omavalitsuse poolt kaevandamisloa andmisele nõusolekust keeldumiseks. Teiseks võimaluseks on

¹³ Põllumajandusministri 21.07.2005. a määrus nr 82 „Maaparandussüsteemi ehitusprojekti sisu- ja vorminõuded“.

Keskkonnametil keelduda kaevandamisloa andmisest tulenevalt maapõueseaduse § 55 lõikest 1 ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 52 lõike 1 p-st 4, mis näevad ette loa andmisest keeldumise, kui see oleks vastuolus õigusaktidega sätestatud nõuetega. Kuna „õigusaktide“ üldmõiste hõlmab ka planeeringuid, annaks vastuolu planeeringuga põhimõtteliselt aluse keelduda kaevandamisloa andmisest. Erialakirjanduses on samas väljendatud kahtlust, kas igasugune vastuolu planeeringuga saab olla keskkonnaloa andmisest keeldumise aluseks.¹⁴

Kaevandamistegevuse ja rohevõrgustiku konfliktidest lähtuvaid vaidlusi on korduvalt lahendanud ka Riigikohus, mis viitab asjaolule, et need konfliktid on praktikas sageli esinevad.

Haldusajajas 3-3-1-35-13 oli vaidlusalune kaevandamisloa väljastatud rohevõrgustiku tuumalale (tugialale). Riigikohus leidis selles asjas, et planeeringuga seatud kitsendused ei muutnud kaevandamisloa õigusvastaseks, ent samas ei anna loa enne planeeringute muutmist ka õigust kaevandamiseks. Seda, kas konkreetses asukohas on võimalik kaevandada, tuleb kaaluda planeeringu muutmiseks läbiviidavas menetluses.

Haldusajajas 3-3-1-31-16 lahendas Riigikohus samuti vaidlust, mis puudutas rohevõrgustiku alale väljastatud kaevandamisloa. Riigikohus leidis küll, et põhimõtteliselt võib rohevõrgustiku aladel lubada teistsugust maakasutust, eeldades, et see ei mõjuta oluliselt roheline võrgustiku toimimist (nagu väitis selles vaidluses Keskkonnaamet). Riigikohus leidis, et sel konkreetsel juhul oleks kaevandamistegevus kehtiva üldplaneeringuga küll vastuolus, ent rõhutas samas, et vald pidanuks oma vastuargumente esitama juba kaevandamisloa menetluses. Kaevandamisloa andmise järel peaks vald üldplaneeringu muutmist igal juhul kaaluma ning seejuures tohib sellest keelduda vaid juhul, kui vald suudab ära näidata ülekaalukad kohalikust kogukonnast võrsuvad huvid, mis muutmise keeldumist õigustavad.

Kokkuvõtvalt on Riigikohus leidnud, et rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsendused võivad küll piirata kaevandamistegevust, ent vastavasisulised argumendid tuleks esitada juba kaevandamisloa menetluses. Vastasel juhul on kohalikul omavalitsusel raske keelduda planeeringut kaevandamist lubaval viisil muutmast.

Vee erikasutus

Rohevõrgustiku toimimisele võib avaldada olulist mõju ka veekogude paisutamine, tõkestamine ning muu tegevus, mida loetakse kehtiva veeseaduse kohaselt vee erikasutuseks. Üldjuhul on vee erikasutuseks vajalik vee erikasutusloa, mille andmisest keeldumine on mh võimalik juhul, kui taotletav tegevus ei ole kooskõlas õigusaktidega. Kuna üldmõiste „õigusaktid“ hõlmab ka planeeringuid, annaks vastuolu rohevõrgustiku kaitseks määratud tingimustega teoreetiliselt õiguse keelduda vee erikasutusloa andmisest, ent nagu kaevandamisloa puhul, ei ole päris selge, kas vastuolu üldplaneeringus rohevõrgustiku kaitseks seatud kitsendustega saab olla vee erikasutusloast keeldumise aluseks.

Paisude ehitamiseks peab veeseaduse § 17 lõike 3 kohaselt olema ka ehitusseadustiku kohane ehitusloa, mistõttu kõige suurema mõjuga objektide – paisude – puhul on kohalikel omavalitsustel sekkumisvõimalus vastavalt ehitusseadustikus sätestatule.

¹⁴ Vt <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-52>, p 2.4.3. Lõplikult selgub sätte tähendus alles vastavasisulise kohtupraktika pinnalt, mida tänaseks tulenevalt õigusnormide suhtelisest uudsusest ei ole.

4.3. Kokkuvõte

Kehtivad õigustloovad aktid moodustavad üldjuhul piisava õigusliku aluse, mille põhjal on enamikes valdkondades ja konfliktisituatsioonides (sh ehitustegevuse, metsa majandamise, maaparanduse ja maavarade kaevandamise puhul) võimalik võtta rohevõrgustiku eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid. Planeerimisseaduse § 75 lõike 1 p-s 10 toodud üldplaneeringu ülesanded rohevõrgustiku osas on piisavalt üldsõnalised, et nende alusel on praktikas võimalik määrata vajaliku täpsusastmega ja iseloomuga kitsendusi ja tingimusi. Nende tingimuste tegelik mõju sõltub samas loomulikult nende täpsusest ning konkreetsusest. Arvestada tuleb aga sellega, et piirangud, mis välistavad kinnisasja kasutamise senisel sihtotstarbel, võivad kaasa tuua rahalised väljaminekud (kinnisasja sundvõõrandamise nõude kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõike 2 alusel). See koos asjaoluga, et elurikkuse kaitset ning mitmeid teisi rohevõrgustiku eesmärke peetakse riiklikeks ülesanneteks, võivad praktikas pärssida mõjusate kitsenduste seadmist üldplaneeringutes.

Probleemseks võib aga pidada maatulundusmaa kasutuse muutmist, mis ei eelda täiendavate haldusaktide taotlemist ja kehtestamist. Nt püsirohumaa muutmise haritavaks põllumaaks või metsastamine võib olla olulise negatiivse mõjuga rohevõrgustiku eesmärkidele, ent kehtivas õiguses puuduvad tõhusad vahendid sellise tegevuse piiramiseks või vajalike tegevuste läbiviimiseks väljaspool kaitstavaid loodusobjekte. Eeldusel, et sellised alasid on olulisel määral ka väljaspool tänasel päeval kaitstavaid loodusobjekte, on probleemi võimalik lahendada kahel viisil: alasid täiendavalt looduskaitse alla võttes või kehtivat õiguskorda põhimõtteliselt uute lahendustega täiendades (nt võimaldades alale seada kohalike omavalitsuste kasuks asjaõiguslikke piiranguid analoogselt metsade vääriselupaikade kaitsega).