

ETTEPANEKUD VEESEADUSE MUUTMISEKS

Riigikogu keskkonnakomisjonile

Esitame ettepanekud maaomanikke puudutavate õigusaktide muutmiseks seoses Keskkonnaameti (edaspidi KeA) hiljutise praktikaga veeloa andmisest keeldumisel olemasolevate paisude, sh töötavate hüdroelektrijaamade puhul. Olemasolev olukord ei kaitse maaomanike huve ega reguleeri ohutuse seisukohalt paisu omaniku kohustusi, kus KeA soovib töötava paisu likvideerida. Regulatsiooni lünga tõttu tuleb hüdroelektrijaama töö loa lõppemisel koheselt peatada ja asuda paisutust likvideerima. Tegelikult on vajalik tagada paisu ohutus ja paisutuse likvideerimine vajab täiendavaid menetlusi. Põhjendatud on ehitusloa väljastamise ajaks taastuenergia tootmisesse panustava hüdroelektrijaama jätkuv käitamine, sest looduskeskkonna jaoks olukord ei muutu.

Palume algatada veeseaduse muudatused. Muudatusettepanekud on toodud allajoonitud kirjas.

Ettepanek 1. Vee erikasutusloa kehtivus paisutuse likvideerimisel

Veeseaduse § 175 (4) täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 175. Veekogu veetaseme alandamine ja paisutuse likvideerimine

(4) Kui paisu omanik või valdaja ei ole taotlenud õigusaktiga nõutavat veeluba või kui veeloa andja keeldub loa andmisest, peab paisu omanik või valdaja paisutuse likvideerima. Sihotstarbeliselt kasutatava paisu ja hüdroelektrijaama puhul võib jätkuda vee erikasutus kuni ehitusloa väljastamiseni või ehitisteatise andmiseni veeloa alusel tingimusel, mis kehtisid enne käesoleva seaduse § 192 tähenduses veeloa andmisest keelduva otsuse tegemist. Ehitusloa andmisel lõppevad veeloaga kindlaksmääratud õigused ja kohustused.“

Veeseaduse § 189 täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 189. Veeloa kehtivusaeg

(1) Veeluba on tähtjatu, välja arvatud juhul, kui:

4) veetaseme alandamine ja/või paisutuse likvideerimine eeldab ehitusseadustiku tähenduses ehitusluba või ehitisteatist.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 nimetatud juhul antakse veeluba jõe paisutamiseks, veetaseme alandamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks ehitusloa või ehitisteatise andmiseni. Ehitustegevuse alustamiseks vastava õiguse saamisel lõppevad veeloaga kindlaksmääratud õigused ja kohustused.“

Selgitus:

KeA-l on õigus keelduda jõe paisutamiseks, veetaseme alandamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks keskkonnaloa andmisest. KeA on kasutanud eelviidatud õigust kaitsealuste kalade vaba liikumise tagamiseks.¹ Kui KeA keeldub loa andmisest, peab paisu omanik paisutuse likvideerima (VeeS § 175 lg 4).

VeeS ei ole arvestatud sellega, et paisu kui rajatise likvideerimine ei ole võimalik täiendavate menetluste läbiviimiseta ning ka lammutustegevuse puudumisel on veetaseme alandamine suuremate paisjärvede puhul olulise keskkonnamõjuga tegevus. Üldreeglina on paisu

¹ Linnamäe hüdroelektrijaam – <https://www.postimees.ee/7029427/kohus-ameti-tegevus-linnamae-hydrojaama-vaidluses-on-silmakirjalik>, Saesaare hüdroelektrijaam - <https://www.err.ee/1608806710/amet-tahab-likvideerida-kalade-liikumist-takistava-saesaare-paisu>

lammutamiseks vajalik kohalikult omavalitsuselt ehitusloa taotlemine ning see nõue rakendub ka juhul, kui eelnevalt on KeA poolt tehtud ettekirjutus paisutuse likvideerimiseks². Paisu ümberehitamine eeldab omakorda ehitisteatist. Ehitamine peab omakorda olema kooskõlas alal kehtivate planeeringutega (EhS § 12 lg 2).

Paisjärv ja sellega seonduvad muud rajatised on kohaliku arengu seisukohast väga olulised. Paisjärved pakuvad kohalikele elanikele mitmekesiseid rekreatsioonivõimalusi, nagu ujumine, kalastamine, paadisõit ja looduse nautimine, mis tõstavad elukvaliteeti ja toetavad aktiivset eluviisi. Paisjärved meelitavad piirkonda turiste, suurendades seeläbi kohalike ettevõtete, nagu majutusasutuste, restoranide ja vaba aja tegevuste pakkujate tulu ning edendades kogukonna majanduslikku heaolu. Paisud reguleerivad veevarustust piirkonnas, tagades põllumajandusele ja kohalikule kogukonnale stabiilse veeallika, mis on oluline nii joogiveevarustuse kui ka põllumaade niisutamise jaoks. Vähem tähtis ei ole ka see, et pais ja paisjärv võivad olla ajaloolise ja kultuurilise tähendusega, olles osa kohalikust pärandist, mis kajastab piirkonna ajalugu ja traditsioone, aidates säilitada ja edendada kogukonna identiteeti. Hüdroelektrijaam tagab kohaliku piirkonna jaoks stabiilse ja taastuva energiaallika, mis võib vähendada sõltuvust välistest energiaallikatest ning toetada piirkonna energiajulgeolekut. Näiteks Saesaare paisjärv on rajatud 1950. ndatel aastatel ning 54 ha suurune järv on osa piirkonna identiteedist.

Praktikast on näha, et kohalikud omavalitsused soovivad suurte ja ajalooliste paisutuse likvideerimiseks planeeringu ja keskkonnamõjude hindamise algatamist. Paisu kui rajatise puhul võib kohaliku omavalitsuse volikogu olulise avaliku huvi olemasolu korral algatada detailplaneeringu koostamise (PlanS § 125 lg 3). Samuti võib detailplaneeringu kohustus tulla automaatselt üldplaneeringust (PlanS § 125 lg 2). Ka Saesaare paisu likvideerimise plaaniga seoses on Põlva vald rõhutanud, et sellise tegevuse aluseks on uus planeering koos keskkonnamõjude hindamise algatamisega. Avalikes huvides peab kõigile olema ettenähtav tema kinnistu läheduses toimuv. Näiteks, kinnisasja, mis asub paisjärve läheduses, väärtuse hindamiseks või võõrandamiseks, peab paisu likvideerimise plaan ja ajaraam olema teada. Paisutuse likvideerimisel muutub piirkonna atraktiivsus, elektrienergiaga varustamise kindlus, veetase kaevudes ja võivad tekkida muudki raskesti ette ennustatavad probleemid. Kokkuvõttes väheneb kinnisvara väärtus ja halveneb inimeste elukeskkond.

Samas kehtiva õiguse kohaselt tekib VeeS § 175 lg 4 olukorra saabumisel ja ehitusloa väljastamise vahel õiguslikult ebaselge kuid ka ohtlik olukord. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku protsessid lükkavad likvideerimise edasi ca 3-5 aasta võrra. Veeloast keeldumise korral puudub regulatsioon, mis reguleeriks paisu omaniku kohustusi kuni ehitamise alustamiseni. Ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv peab olema ohutu. Järelikult peab ka likvideerimist ootava paisu kasutamine olema ohutu. VeeS § 175 lg 6 kohaselt saab KeA seada tingimusi üksnes veekogu veetaseme alandamise või paisutuse likvideerimiseks. KeA-l puudub õigus kui ka võimalus seada tingimusi ajaperioodi jaoks, mil likvideerimisele kuuluv pais ootab nõ lammutamist või ümberehitamist. Näiteks 2024 suvi oli erakordsete sademetega. Kui sel perioodil oleks puudunud Saesaare paisul veetaset reguleerida võimaldav veeluba, oleks tagajärjed võinud olla katastroofilised, st liiga kõrge veetaseme tõttu oleks võinud pais puruneda. Tulvavee korral oleks kaasnenum nii looduskeskkonda kui ka võimalik inimväärtusi hävitav tagajärg. Üksnes kehtiva veeloa olemasolu andis paisu omanikule nii õiguse kui ka võimaluse operatiivselt tegutsemiseks. Järelikult on kehtiva loa olemasolu vajalik ka sellisele paisule, mille riik on otsustanud likvideerida.

Ka hüdroenergia tootmise peatamine ja sellega kaasnev veetaseme muutus planeerimis- ja loamenetluse ajaks võib oluliselt mõjutada veekogude ja nende lähiümbruse keskkonda, sealhulgas elustikku ja elukeskkonda. Kuigi teatud mahu on veetaseme alandamine ka ehitustöödeta võimalik, ei ole see üldreeglina põhjendatud enne planeeringu lõplikku kehtestamist/ehitusloa andmist põhjusel, et see võib mõjutada kohalikke elanikke ja nende varalisi huve, nt üleujutuste või kaevude veetaseme alanemise

² Vt Advokaadibüroo Ellex Raidla. 2022. Paisutuse likvideerimise regulatsiooni rakendamise probleemide õigusanalüüs. Keskkonnaministeeriumi tellimus

tõttu. Selliste kahjude tekkimisel on maaomanikel keeruline leida vastutajat ja nõuda kahjude hüvitamist, mis võib viia pikaajaliste kohtuvaidlusteni.

Arvestades taastuenergia eesmäärke, ei ole avalikes huvides kui ka erahuvides olemasoleva ning töötava hüdroelektrijaama puhul põhjendatud selle seiskamine olukorras, kus reaalse likvideerimiseni kulub veel aastaid. Hüdroelektrijaama töö piiramist võib lubada vaid juhul, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas püstitatud eesmärgi suhtes. Paisu likvideerimise eesmärk on kaitsta kaitsealuste kalade vaba liikumist. Hüdroelektrijaama töö piiramine enne likvideerimist ei toeta püstitatud eesmärki, sest eesmärgi täitmiseks on vaja pais lammutada. Paisutuse likvideerimiseks vajalike menetluste ajal ei saa kuidagi püstitatud eesmärki täita ehk tagada kalade vaba liikumist. Sel juhul on hüdroenergia tootmise keelamine menetluste ajaks ebaproportsionaalne – tegevuse jätkamine ei tekita keskkonnale kahju ega kahjusta tulevast likvideerimisprotsessi. Vastupidi – hüdroenergia tootmine tagab Eesti energiajulgeolekut, mitmekesistab riigi energiavarustust ja on kooskõlas ka EL eesmärkidega taastuenergia osas. See toetab otseselt riigi eesmäärke kliimamuutuste leevendamisel.³ Eelnevat tõlgendust toetab ka väljakujunenud kohtupraktika, mille kohaselt kohtuvaidluse ajaks on olemasolevate ja töötavate paisude puhul põhjendatud esialgse õiguskaitse korras nende töö jätkamine kuni vaidluste lõpliku lahendamiseni⁴. Kohtud on kinnitanud, et oht jätkuva tegevuse (ajutiseks) lubamiseks puudub, kui veekogu paisutamine ja hüdroelektrijaama tootmine on toimunud aastakümneid. Seega on samu põhimõtteid võimalik kohaldada ka töötavate paisude puhul täpsustades VeeS regulatsiooni perioodiks, mil sisuliselt on otsustatud paisu likvideerimine, kuid reaalse lammutamiseni kulub veel aastaid. Eelnevat kokkuvõttes on põhjendatud, et kehtiv õigus võimaldaks sihtotstarbeliselt kasutatava paisu ja hüdroelektrijaama puhul vee erikasutust kuni ehitusloa väljastamiseni või ehitisteatise andmiseni tingimusel, mis kehtisid enne veeloa andmisest keelduva otsuse tegemist ning likvideerimisega seonduvate menetluste alustamist. Sellisel toimub veetaseme alandamine ja ehitustegevus ohutult kooskõlas alal kehtivate planeeringute ning ehitustegevust võimaldavate lubadega.

Ettepanek 2. Paisutuse likvideerimiseks peab olema kirjalik nõusolek maaomanikult, kelle maa niiskusrežiimi ja muid huve likvideerimine mõjutab

Veeseaduse § 175 täiendatakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 175. Veekogu veetaseme alandamine ja paisutuse likvideerimine

„(8) Keskkonnaamet peab paisutuse likvideerimise korral küsima kirjalikku nõusolekut maaomanikult, kelle maa niiskusrežiimi ja muid huve paisutuse likvideerimine mõjutab. Maaomaniku nõusolek ei ole nõutav sellise maatüki kasutamise korral, mis asub riigi omandisse kuuluva veekogu all või mis loetakse maareformi seaduse § 31 lõike 2 alusel riigi omandis olevaks.“

Selgitus:

VeeS § 190 lg 4 kohaselt peab veekogu paisutamiseks veeluba taotlej isik omama kirjalikku nõusolekut selle maa omanikult, kelle maapinna niiskusrežiimi paisutamine mõjutab. Sätte eesmärgiks on tagada maaomanike huvide kaitse, kelle maa niiskusrežiimi paisutamine mõjutab.⁵

Sarnast regulatsiooni paisutuse likvideerimise puhul sätestatud ei ole, st veetaseme alandamisel, sh paisjärve likvideerimisel ei pea küsima maaomanike nõusolekuid, kelle maapinna niiskusrežiimi vastav tegevus mõjutab. Järelikult on kehtiva regulatsiooni kohaselt maaomanike huvid kaitseta. Joonis 1 käsitleb eeldatavat mõjupiirkonda Saesaare paisjärve likvideerimisel. Negatiivselt mõjutatud ala on oluliselt suurem kui paisjärv. Saesaare paisu likvideerimise teatise keskkonnamõjude hindamise aruande

³ Vt kliimakindla majanduse seaduse eelnõu seletuskiri § 26 (lk 22, kolmas lõik).

⁴ vt näiteks Tartu Halduskohtu 15.04.2016 määrus nr 3-16-478; Tallinna Halduskohtu 08.01.2018 määrus haldusasjas nr 3-18-4; Tallinna Halduskohtu 10.05.2022 määrus haldusasjas nr 3-22-1050; Tallinna Halduskohtu 16.01.2023 määrus haldusasjas 3-22-2699

⁵ Veeseadus 643 SE teise lugemise juurde lisatud seletuskiri, muudatusettepanek nr 77.

kohaselt kaasneb 54 ha suuruse Saesaare paisjärve veetaseme alanemisega muutused veekogu kaldajoones ja sellest tulenevalt mõjutused kalda-alade kasutustingimustes (sh kaldavööndi maaomand, olemasolevad ehitised-rajatised, niiskusrežiim)⁶. Selle tulemusel muutuvad ilmselgelt lähedal asuvate kinnisasjade kasutustingimused ja halveneb pinnase kvaliteet. Piirkonnas on väljakujunenud niiskusrežiim arvestades asjaolu, et Saesaare pais on rajatud ca 1950ndatel aastatel ja vahepealsel perioodil ei ole paisjärve tühjaks lastud.

Eelnevat arvesse võttes tuleb täiendada VeeS § 175 nõudeid veekogu veetaseme alandamise ja paisutuse likvideerimisega seoses selliselt, et KeA-le seatakse kohustus küsida kirjalikku nõusolekut maa omanikult, kelle maapinna niiskusrežiimi paisutamine mõjutab. Kehtiv regulatsioon peab tagama, et ka paisu likvideerimisel on kinnisasjade omanike õigused igakülgsest kaitstud, st haldusmenetluse läbiviimisel võetakse arvesse lisaks loodusväärtustele ka maaomanike kinnisvara väärtust, maa kasutusvõimalusi ning elukeskkonna kvaliteeti. Täiendus on vajalik, tagamaks maaomanike huvide kaitse, kelle maa niiskusrežiimi ja muid huve paisutuse likvideerimine mõjutab.



Joonis 1. Saesaare paisjärve likvideerimise eeldatav mõjupiirkond⁷

Lugupidamisega

Margus Lillo

MTÜ Taevaskoja-Kiidjärve Puhkeala

Rahvaalgatus JAH Saesaare paisjärve säilitamisele Taevaskojas

/digitaalselt allkirjastatud/

⁶ Hendrikson & Ko. 2016. Saesaare paisu likvideerimise teatise keskkonnamõjude hindamise aruanne, lk 74

⁷ Hendrikson & Ko. 2016. Saesaare paisu likvideerimise teatise keskkonnamõjude hindamise aruanne, lk 16.