



Õiguskantsler

Teie 30.03.2015 nr

Meie 19.10.2015 nr 6-4/150476/1504559

Raieloa taotlemisest ja asendusistutuse kohustusest

Lugupeetud avaldaja

Palusite kontrollida Tallinna Linnavolikogu 19.05.2011 määruse nr 17 „[Puu raieks ja hoolduslõikuseks loa andmise tingimused ja kord](#)“ (edaspidi ka „Määrus“) vastavust [looduskaitseadusele](#) (edaspidi ka „LKS“) ning [Eesti Vabariigi põhiseadusele](#) (edaspidi ka „PS“).

Õiguskantsleri hinnangul on teie poolt viidatud määrus nii looduskaitseaduse kui ka Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas. Hinnang ei välista võimalust, et Määrust kohaldatakse üksikjuhtumitel põhiseadusvastaselt.¹

Põhjendasite oma avaldust väitega, et LKS §-s 45 ei ole sätestatud piisavalt täpseid kriteeriumeid, mille alusel võiks kohalik omavalitsus otsustada, kas ja millistel tingimustel raieluba väljastada. Märkisite avalduses õigesti, et „kitsendused omandi valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele tuleb sätestada seadusega“. Ka selgitasite asjakohaselt, et „vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega“. Nimetatud seisukohad on leidnud kinnitust ka [Riigikohtu praktikas](#)².

Ka Teie seisukoht, et LKS § 45 annab kohalikule omavalitsusele väga ulatusliku volituse põhiõiguse (omandiõiguse) piiramiseks, sest ei täpsusta, millistel alustel ja põhjustel võib kohalik omavalitsus raieloa väljastada või selle väljastamisest keelduda, on õige. Siiski ei järeldu sellest, et LKS § 45 oleks põhiseadusega vastuolus. [Riigikohus on juba 1998. aastal sedastanud](#), et seadusandja poolt antud volituse üldisus (ebatäpsus) ei tingi iseenesest volituse põhiseadusevastasust.³

LKS § 45 ei määri otsesõnu, et kohalik omavalitsus võiks panna raieloa taotlejatele asendusistutuse kohustuse. Nagu olete märkinud, peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid, millega piiratakse isikute põhiõiguseid, vastama volitusnormile. Kuna LKS § 45 ei ole täpne ega

¹ Vt RKPJKo 20.06.2014, 3-4-1-9-14 p. 40, mille kohaselt „kui määrused ja seadused jätavad haldusorganile kaalutlusruumi, siis ei sõlta määruste ega seaduste põhiseaduspärasus sellest, kas haldusorgan rakendab kaalutlusruumi (põhi)seaduspäraselt. Kui haldusorgan toimib (põhi)seadusvastaselt, on küll tegemist rikkumisega, aga see ei muuda seaduspärasust tõlgendust ja tegevust võimaldavaid norme põhiseadusvastaseks.“

² RKÜKo 3.12.2007, 3-3-1-41-06 p 22.

³ RKPJKo 5.02.1998, 3-4-1-1-98 p V.

selgita, milleks on kohalik omavalitsus volitatud, tuleb kontrollida kas asendusistutuse kohustus vastab LKS §-iga 45 antud volituse eesmärgile, sisule ja ulatusele.

LKS § 45 paikneb looduskaitseseaduse peatükis „Looduskaitse kohaliku omavalitsuse tasandil“. LKS § 43 määratleb kohaliku omavalitsuse tasandi looduskaitse eesmärgi, milleks on „piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine kohaliku omavalitsuse poolt“. Lihtsustatult on kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva looduskaitse eesmärk võimaldada kaitsta väärtuslikke maastikke või nende üksikelemente ja määrata nende maastike või üksikelementide kasutamise tingimused.

LKS § 1 kohaselt on looduskaitseseaduse üldised eesmärgid looduse kaitsmine, kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine ning loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine.

Tallinna Linnavolikogu selgitas õiguskantslerile, et Määruse ning selles sätestatud asendusistutuse kohustuse eesmärk on „puude kaitsmine neile soodsate kasvutingimuste tagamise kaudu, et säilitada looduse mitmekesisus ja esteetiline väärtus“. Nimetatud siht vastab LKS § 45 eesmärkidele, mida on selgitatud LKS §-des 1 ja 43. Seetõttu vastab asendusistutuse kohustus õiguskantsleri hinnangul LKS §-ga 45 antud volituse eesmärgile, sisule ja ulatusele.⁴

Asendusistutuse kohustuse seadmise abil saab säilitada looduse mitmekesisust ja esteetilist väärtust eelkõige siis, kui asendusistutuse korras istutatakse uued puud või põõsad raiutavatele võimalikult lähedale. Puude teise asukohta istutamine ei leevenda ehitusaluse puuraie mõju looduse mitmekesisusele või esteetikale puude raiumise piirkonnas, vaid aitab üksnes tagada haljastuse säilimist linnas tervikuna. Määruse § 16 lg 1 kohaselt määrab asendusistutuse asukoha Tallinna Keskkonnaamet. Kuna asendusistutuse asukoha määramisel peab Tallinna Keskkonnaamet võtma arvesse ka Määruse ning LKS § 45 eesmarke, peaks Tallinna Keskkonnaamet igal üksikjuhtumil üritama määrata asendusistutuse asukoha võimalikult raiutavate puude lähedusse. Tallinna Linnavolikogu selgitas, et üldjuhul määratakse asendusistutuse asukoht samale kinnistule või planeeringualale, millega võetakse Määruse ning LKS § 45 eesmarke arvesse.

Leidsite, et Määrus ei vasta LKS § 45 antud volitusele ka seetõttu, et mõiste „raie“ saab hõlmata üksnes puu täies ulatuses langetamist. Asusite seisukohale, et LKS § 45 alusel ei saa nõuda puude hooldusloikuseks raieloa taotlemist.

Kuigi LKS § 45 ei määratle täpselt terminit „raiuma“, on seda sisustatud kohtupraktikas. [Riigikohtu tõlgenduse](#) kohaselt ei hõlma termin „raiuma“ üksnes puude langetamist, vaid ka puude kärpimist või okste lõikamist.⁵ Järelikult vastab Määrus LKS §-le 45 ka osas, milles reguleeritakse puude hooldusloikust.

Teie hinnangul on Määrus vastuolus ka PS § 157 lg-st 2 tuleneva põhimõttega, et kohalik omavalitsus saab koguda makse ja panna peale koormisi üksnes seaduse alusel. Märgite õigesti, et lisaks maksudele tuleb ka teised avalik-õiguslikud rahalised kohustused sätestada seadusega⁶. Leiate, et asendusistutuse kohustus on samuti rahaline kohustus, sest Määruse kohaselt peab selle kohustuse täitmisega kaasnevad kulud kandma isik, kellele antakse raieluba.

⁴ Kohaliku omavalitsuse õigust seada kinnistute kujundamisel ja ehitiste ehitamisel looduskaitselisi ja haljastust puudutavaid tingimusi kinnitavad ka teised seadused. Näiteks sätestab PlanS § 126 lg 1 p 8, et detailplaneeringuga määratakse haljastuse ja heakorra põhimõtted. Ehitusseadustik näeb ette, et projekteerimistingimustega võib haljastuse põhimõtteid veelgi täpsustada. Oma territooriumil haljastuse nõuete reguleerimine on KOVi pädevuses.

⁵ RKHKo 14.10.2010, 3-3-1-19-10 p 12

⁶ Kohustus tuleneb ka Riigikohtu praktikast: RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00 p 20.

Asendusistutuse kohustust ei saa pidada automaatselt rahaliseks. Raieloa saanud isik ei pea tasuma asendusistutuse kohustuse täitmiseks kohalikule omavalitsusele raha. Asjaolu, et kohustuse täitmiseks peab raieloa saanud isik tegema toiminguid, ei muuda kohustust olemuslikult rahaliseks.⁷

Lisaks märkisite, et raieloa taotlemise kohustus on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Selgitasite, et raieloa taotlemise kohustus piirab isiku võimalust omandit kasutada, kuid erinevalt mõnest teisest kohustusest, näiteks tehnorajatise talumise kohustusest, ei ole selle eest ette nähtud kompensatsiooni.

Võrdsuspõhiõigus ei nõua kõikide isikute ja olukordade võrdselt kohtlemist, vaid sarnases olukorras olevate isikute võrdselt kohtlemist. Tehnorajatiste ning puude talumisel on küll ühiseid jooni, kuid need olukorrad pole siiski piisavalt sarnased, et rakendada võrdse kohtlemise põhimõtet.

Isikute õigust oma omandit vabalt kasutada piiratakse avalikust huvist lähtudes suurel hulgal juhtumitel. Muuhulgas peab isik ehitustegevuseks taotlema detailplaneeringu ning ehitusloa, peab järgima keskkonnanõudeid ja ei või häirida oma kinnistul toimuva tegevusega naabreid. Põhiseadust ei saa tõlgendada viisil, et kõikidel sellistel juhtumitel peab kinnistu omanikule piirangud hüvitama. Ka PS § 32 lg 2 kohaselt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt.

Viimaks asusite avalduses seisukohale, et raieloa taotlemise ja asendusistutuse kohustustest tulenev põhiõiguste riive ei ole proportsioonis avaliku huviga. Proportsionaalsust kontrollitakse kolmel astmel – „kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust“.⁸

Nii raieloa taotlemise kui ka asendusistutuse kohustuse eesmärk on kaitsta looduse mitmekesisust ning kultuuriliselt, esteetiliselt või maakasutuselt väärtuslikke maastikke ja puid. Raieloa taotlemise kohustus aitab seda eesmärki saavutada (ehk on sobiv proportsionaalsuse mõttes), sest võimaldab kohalikul omavalitsusel määrata, milliseid puid langetada ja milliseid säilitada. Ka asendusistutuse kohustus kaitseb looduse mitmekesisust ning väärtuslikke maastikke, sest tagab, et läbi raiumise ei vähene linna rohelus. Asendusistutuse kohustuse ulatuse määramisel kasutatava valemi abil leitakse, kui palju istikuid on vaja istutada ühe puu haljasmassi asendamiseks. Kohustatud isikud peavad puid kahe aasta jooksul hooldama, et tagada vajaliku hulga puude ellujäämine.

Ei ole ühtegi abinõud, mis võimaldaks väärtuslikke maastikke ja puid kaitsta sama efektiivselt kui raieloa taotlemise kohustus, ent riivaks isikute õiguseid vähem. Seega on raieloa taotlemise kohustusest tulenev põhiõiguste riive proportsionaalsuse testi mõttes vajalik. Asendusistutuse kohustus on vajalik Tallinna roheluse säilitamiseks. Kui puude langetamisel ei istutata nende asemele uusi istikuid, väheneb kõrghaljastatud ala ja haljasmass. Puude istutamine ning nende kahe aasta jooksul hooldamine on kulukas, nagu olete ka ise märkinud. Kuna ehitusalune raie soodustab eelkõige isikut, kes soovib ehitada, pole puude istutamise ning nende hooldamise kulu Tallinna linnale jätmise õiglane. Arvestades ressurside piiratust, ei ole olemas roheluse säilitamisele suunatud meetet, mis oleks vähem koormav kui asendusistutuse kohustus.

Nii raieloa taotlemise kui ka asendusistutuse kohustused riivavad isiku omandiõigust. Raieloa taotlemise kohustuslikkusest tulenev riive on suhteliselt väheintensiivne. Määrus võimaldab üldjuhul puid raiuda. Kuigi Määrus sätestab ka raieloa andmisest keeldumise alused, peab Tallinna Keskkonnaamet võtma seejuures arvesse ka proportsionaalsuse põhimõtet ning võib keelduda loa andmisest üksnes juhul, kui selleks on ülekaalukas põhjus. Kuna Määrusest

⁷ Asendusistutuse kohustust võib pidada koormiseks. Kohaliku omavalitsuse volitus kehtestada asendusistutuse kohustus tuleneb LKS §-st 45. Asendusistutuse kohustuse vastavust LKS §-le 45 on põhjendatud seisukoha esimesel leheküljel.

⁸ Näiteks RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21.

tulenevad riived peavad olema kõikidel juhtudel mõõdukad, on ka Määrus ise raieloa taotlemise kohustuse osas kooskõlas mõõdukuse põhimõttega.

Tallinna Linnavolikogu väitel kaasneb ehitusaluse raie raieloa alati kõrvaltingimusena asendusistutuse kohustus. Siiski ei tähenda see, et asendusistutuse kohustuse määramisel ei oleks võimalik tagada kohustuse mõõdukust. HMS § 3 lg 2 kohaselt peab halduse õigusakt olema kohane, vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Raieloa kõrvaltingimusena asendusistutuse kohustuse määramisel peab haldusorgan samuti järgima haldusmenetluse põhimõtteid ning tagama, et määratud asendusistutuse kohustus oleks mõõdukas. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimata jätmisel võib raieloa taotleja raieloa vaidlustada või kasutada teisi õiguskaitsevahendeid.

Asendusistutuse kohustus määratakse üksnes ehitusaluse raie puhul. Kohustus rakendub juhul, kui soovitakse raiuda puud, mis on elujõuline, ei sega kõrval kasvavate puude kasvutingimusi ning ei ole muul põhjusel kasvukohta sobimatu. Asendusistutuse kohustus ulatus määratakse valemiga, mis võtab arvesse puuliigi väärtust, puu seisukorda ning raiepõhjust. Seega sõltub kohustuse suurus (ehk omandiõiguse riive ulatus) puu langetamisel tekkivast keskkonnamõjust. Kuna asendusistutuse kohustuse ulatus sõltub tekitatavast keskkonnamõjust, on see kohustus mõõdukas.

Ka kohustus hooldada asendusistutuse korras istutatud puid kahe aasta jooksul on mõõdukas. Isik peab hooldama üksnes iseenda poolt istutatud puid ning tagama nende elujõulisuse kahe aasta jooksul. Seega sõltub puude hooldamise kohustuse ulatus samuti sellest, mitu puud peab isik asendusistutuse korras istutama ning kui suur on puu langetamisel tekitatud keskkonnamõju, mida asendusistutamise abil leevendatakse.

Lisaks märkis Tallinna Linnavolikogu, et kuna asendusistutuse kohustus leevendab puude raiumisel tekkivaid kahjusid, võimaldab see teatud juhtudel raieluba üldse väljastada. Asendusistutuse kohustuse määramine riivab isiku õiguseid vähem kui raieloa keeldumine. Seega võimaldab asendusistutuse kohustus vähendada põhiõiguste riivet ning on seetõttu proportsionaalne.

Kokkuvõtlikult on LKS § 45 ning selle alusel antud Tallinna Linnavolikogu 19.05.2011 määrus nr 17 „Puu raieks ja hoolduslõikuseks loa andmise tingimused ja kord“ põhiseadusega kooskõlas. Teie viited Määruse põhiseadusvastasusele on kahtlemata tõsised ning kaalumist väärivad, kuid Määrus on nendest hoolimata põhiseaduspärane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise