



Õiguskantsler

Hr Kristen Michal
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie nr

Meie 08.07.2024 nr 7-4/240513/2404044

Hr Rainer Vakra
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Kuulmisandmete alusel püsielupaiga moodustamine

Austatud minister

Austatud peadirektor

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles juhiti tähelepanu kujunevale praktikale tugineda kaitsealuste liikide (nt kassikakk) elupaikade määratlemisel üksnes väidetavatele kuulmisandmetele.¹ See tähendab, et püsielupaik moodustatakse kohta, kus väidetavalt on paaril korral kaitsealuse linnu häält kuulnud, kuid linnu pesa ei ole tuvastatud. Seejuures puuduvad ka tõendid (salvestused), mis lubaks tagantjärele kontrollida linnulaulu (häälightsuste) esinemist ja kindlaks teha laulu (häälightsuste) koha ja aja.

Eelnevalt kirjeldatud olukord tekitab küsimuse, kas sellises menetluses on tagatud inimesele tema omandi kaitse ning kas ja kuidas on riigi tegevuse õiguspärasus tagantjärele kontrollitav. Loodusväärtuse kaitseks saab omandipiirangu kehtestada juhul, kui see loodusväärtus inimese maal tegelikult asub. Kui omandit asutakse piirama nii, et loodusväärtuse olemasolu kohta ei ole riigil asjakohaseid, usaldusväärseid ja kontrollitavaid tõendeid ning maaomanikul ega ka ühelgi teisel isikul ei ole võimalik omandipiirangu põhjuse olemasolus veenduda, siis ei ole välistatud omandi meelevaldne ja alusetu piiramine. Omandi meelevaldne piirang on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-dega 11, 14, 19 ja 32. Ka põhiseaduse normid, mis puudutavad otsesõnu keskkonna kaitset – PS § 5 ja § 53 – ei näe ette, et keskkonna kaitseks oleks kohane kehtestada alusetuid omandipiiranguid. Põhiseadus kaitseb erinevaid väärtuseid ning need on ühtviisi tähtsad, mistõttu tuleb omandi kaitsel arvestada keskkonna kaitsega ning keskkonna kaitsel silmas pidada omandi kaitset.

Ei ole põhjust kahelda selles, et I kaitsekategooria liigi (nt kassikaku) kõiki teadaolevaid elupaikasid on oluline kaitsta. Loodusväärtuse kaitseks saab omandit piirata, kuid riik peab koguma selleks vajalikud tõendid. Kontrollitavate ja usaldusväärsete tõendite olemasolu annab kindluse nii maaomanikule kui ka riigile endale, sest riik peab olema valmis piirangutega eramaad ka inimese käest ära ostma ([looduskaitseadus](#) (LKS) § 20). Kui kaitsealust liiki kinnistul tegelikult ei asu, siis oleks see kulutus asjatu ja alusetu. Ühtlasi peab omandipiirangu kehtestamine

¹ Kliimaministeeriumi vastusest õiguskantsleri päringule nähtub, et sarnastel põhimõtetel on moodustatud ka niidurüdi kaitseks 2 püsielupaika.

olema kontrollitav nii halduse enesekontrolli kui ka kohtuliku kontrolli vormis. Selleks, et kohus saaks täitevvõimu tegevust sisuliselt hinnata ning selle õiguspärasuses veenduda, on vajalikud kaitsealuse liigi esinemist kinnitavad tõendid, mis oleks taasesitatavad ning ka tagantjärele hinnatavad.

Soovitan looduskaitsete omandipiirangute kehtestamisel koguda ja esitada loodusväärtuse kohta tõendid, mis on taasesitatavas vormis ning kontrollitavad. Isegi kui vastavate tõendite kogumine on võrreldes praeguse halduspraktikaga keerulisem või kulukam, siis tagab see omandipiirangu õiguspärasuse ning annab nii inimesele kui ka riigile kindlustunde selle osas, et püsielupaiga moodustamine on selles kohas vajalik ja asjakohane. Kui omandipiirang osutub õigusvastaseks, siis vähendab see inimeste silmis nii riigi usaldusväärust kui võib riigile kaasa tuua kahju hüvitamise kohustuse.

Palun andke hiljemalt 30.08.2024 teada, kuidas kavatsete soovitusi täita.

Asjaolud

1. Teadaolevalt on Keskkonnaamet teinud ettepaneku Kildemaa kassikaku püsielupaiga moodustamiseks. Elupaigas ei ole ühtegi kassikaku pesa leitud. Linnu elupaik on kantud keskkonnaregistrisse (EELIS) kuulumispunktide alusel.

2. Keskkonnaameti koostatud dokumendist „Ettepanek ja ekspertiis kassikaku püsielupaikade kaitse alla võtmiseks ja püsielupaikade kaitsekorra muutmiseks“ nähtub:

Kavandatava Kildemaa püsielupaiga kogupindala on 144,49 ha, millest kogu ala jääb sihtkaitsevööndisse. Kavandatav püsielupaik asub 68,8 ha eramaal, 75,39 ha ulatuses riigimaal ja 0,3 ha osas on omandi ulatus selgitamisel.

Kassikaku Kildemaa elupaik (KLO9131769) on EELIS-esse kantud aastal 2023, kui registreeriti territoriaalhüüed kahel korral (20.03, 26.03). Samas piirkonnas kuuldi territoriaalhüüduid ka aastal 2022.

Kassikaku püsielupaikades asuvate eraomandis olevate katastriüksuste riigile omandamise maksumuseks on hinnanguliselt ligikaudu 409 711 eurot.

Keskkonnaagentuuri arvestuste järgi jääb piiranguvööndist sihtkaitsevööndisse tsonerimisel võimalikust metsa majandamise mahust kasutamata eramaal ~30%, riigimaal RMK hinnangul 10%. Kui metsa tagavara oleks 203 tm/ha, jääks eeltoodud hinnangu järgi muudatuste tulemusel ning otsest ja kaudset maksumust täiendavalt laekumata lühiperspektiivis hinnanguliselt 1,7 miljonit eurot ja metsa- puidutööstuse poolt lisandväärtus loomata 3,4 miljoni euro ulatuses. Arvestades pikaajalist mõju majandusele ehk ka järgmist raietsükli (metsa raietsüklik on arvestatud keskmiselt 80 aastat) väheneb maksumust aastas ca 21 tuhande euro ulatuses ning lisandväärtus ca 43 tuhat eurot. Arvestades aastase inflatsiooniga 2%, jääb riigil saamata tulusid ca 5,8 miljonit eurot ja kogulisandväärtust loomata ca 11,75 miljoni euro väärtuses. Arvutused on saamata jääva maksumust osas tehtud nii, et lisaks Kildemaa püsielupaigale hõlmatud on ka Pottsepa kavandatav püsielupaik (52 ha), mis jääb tervenisti riigi maale.

Püsielupaiga kaitse alla võtmine

3. Püsielupaik on väljaspool kaitseala asuv kaitsealuse looma sigimisala või muu perioodilise koondumise paik (LKS § 4 lg 5 p 1). Püsielupaik ei ole seejuures kaitseala looduskaitseeaduse tähenduses (LKS § 4 lg 2). Püsielupaigana kaitstakse ala, kus ongi peamiseks kaitseväärtuseks konkreetne liik ning kaitsekord sätestatakse just vastava liigi vajadusi silmas pidades. See tähendab, et püsielupaigas ei ole eesmärgiks looduse kaitse kõige laiemas mõttes nagu kaitsealadel (rahvuspargid, looduskaitsealad, maastikukaitsealad). Kui püsielupaigas seda liiki ei esine, mille kaitseks püsielupaik on moodustatud, siis ei ole püsielupaigal ka eesmärki. Kui varasemalt olemas olnud eeldused pesitsemiseks on kadunud ning alal puudub lähitulevikus pesitsemise osas potentsiaal, siis tuleb kaaluda ala kaitse lõpetamist.

4. Püsielupaiga kaitse alla võtmise otsustab minister (LKS § 10 lg 2). I kaitsekategooria liigi elupaik tuleb kaitse alla võtta alati (LKS § 48 lg 1). Kassikakk on I kaitsekategooria liik (VV 20.05.2004 määrus nr 195 „[I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu](#)“ § 2 lg 2 p 14¹).

5. Ministril puudub seega kaalumisruum selle osas, kas mingis asukohas tuvastatud I kaitsekategooria liigi pesapaika kaitsta või mitte. Järelikult, kui liigi esinemine on üheselt tuvastatud, siis tuleb pesapaika/koondumise ala püsielupaigana kaitsta. Kassikaku pesapaika ei kaitsta LKS § 50 alusel automaatselt, seetõttu on vaja kassikaku kaitseks igakordselt püsielupaik moodustada.

Tõendid ja nende usaldusväärsus ning kontrollitavus

6. Püsielupaiga moodustamiseks võib igaüks esitada ettepaneku (LKS § 8 lg 1). Kaitse alla võtmise algataja korraldab ettepanekus nimetatud loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ja otstarbekuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiisi, kaasates selleks vastava ala eriteadmistega isiku (ekspert) (LKS § 8 lg 3).

7. Kui ekspertiisi tulemusest nähtub, et loodusobjektile puuduvad käesoleva seadusega sätestatud kaitse alla võtmise eeldused või kaitse alla võtmine ei ole otstarbekas, võib kaitse alla võtmise algataja keelduda kaitse alla võtmise menetluse algatamisest, edastades ettepaneku tegijale kaitse alla võtmise algatamisest keeldumise otsuse koos eksperdi arvamusega (LKS § 8 lg 4). Kui loodusobjektile on seadusega sätestatud kaitse alla võtmise eeldused ja kaitse alla võtmine on otstarbekas, algatatakse kaitse alla võtmise menetlus (LKS § 8 lg 5). Püsielupaiga kaitse alla võtmise menetlusele seadus täiendavaid nõudeid ei sea (LKS § 9 lg 11), mis tähendab, et menetluse üksikasjad saab otsustada kliimaminister lähtudes [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) §-st 5.

8. HMS §-s 6 on sätestatud, et haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. LKS § 11 lg 1 määrab kindlaks, mida tuleb ministril püsielupaiga kaitse alla võtmisel otsustada ning muu hulgas tuleb määratleda ala kaitse alla võtmise eesmärk. Seletuskirjas tuleb esitada põhjendused kaitse alla võtmise eesmärkide vastavuse kohta kaitse alla võtmise eeldustele (LKS § 11 lg 4 p 1) ja ärakuulamise tulemused ja menetluse käigus tehtud ettepanekute tulemusel tehtud muudatused koos põhjendustega (LKS § 11 lg 4 p 6).

9. Püsielupaiga moodustamisel tuleb seega esmajärjekorras teha kindlaks, kas püsielupaiga moodustamise esmane eeldus ja ala kaitsmise eesmärk – kaitsealune liik – konkreetsel alal üldse elab ja tegutseb. Kui kaitsealune liik puudub, siis ei ole alust püsielupaika moodustada.

10. Seetõttu on oluline, et püsielupaiga moodustamisel oleks kogutud usaldusväärne, kontrollitav ja taasesitatavas vormis teave kaitsealuse liigi esinemise kohta. Andmete kontrollitavus on oluline mitmel põhjusel. Mitmekesise ja erinevast allikast pärineva teabe kogumine aitab välistada olukorda, mil loodusväärtusele viitava teabega saaks keegi manipuleerida ning seeläbi luua tegelikkusest erineva pildi. Riigil tuleb olla kindel ja omalt poolt tagada, et säärase mulje tekkiminegi oleks välistatud. Valedest või manipuleeritud andmetest lähtuva looduskaitseline piirang tekitab riigile alusetu rahalise kohustuse ning piirab eraisikul oma maa kasutamist. Ühtlasi tekitaks ilma tegeliku vajaduseta looduskaitseline piirangud moonutatud pildi looduskaitse all olevate loodusväärtuste ulatusest.

11. Püsielupaiga moodustamisel on tõendamiskoormus kliimaministril kui küsimuse üle otsustajal (LKS § 10 lg 2). Omandi piiramisel ehk koormava haldusakti andmisel peab järelikult just minister suutma tõendada, et esinevad püsielupaiga moodustamiseks vajalikud faktilised eeldused.²

12. Ministril on püsielupaiga loomise juures kohustus hinnata tõendusmaterjali ja muid asjaolusid, mis on konkreetsel juhul välja selgitatud. Kaitsta tuleb sellist pesapaika, mille olemasolu suhtes ei ole põhimõttelist laadi kahtlusi. Asjaolude väljaselgitamisel tuleb kasutada erinevaid usaldusväärseid tõendeid. Pesa ja lindude elutegevuse olemasolu on üldjuhul võimalik ka objektiivse teabe (nt foto, video ja salvestise asukohta määrav ajatempel) abil tõendada. Arusaadavalt ei pruugi tõendusmaterjal olla iga pesapaiga osas alati ühesugune. Ei saa välistada, et mõnel juhul annab piisavalt veenva tõendusmaterjali fotosalvestuse asemel näiteks helisalvestus vms vahend.

13. Riik peab arvestama, et kui soovib püsielupaika või muud looduskaitselist piirangut kehtestada eraisikule kuuluvale maale, vajab ta piirangu põhjendamiseks oluliselt enam ja taaskontrollitavat tõendusmaterjali kui juhtumil, kui asutab püsielupaiga riigile kuuluvale maale. Kui riik loob püsielupaiga teisele isikule kuuluvale maale, siis on vajalik, et vastav teave oleks tuvastav usaldusväärsete (piisava tõendusjõuga) tõenditega ning selliselt kontrollitav maaomaniku ja vajadusel haldusorgani enese ning ka kohtu poolt. Vaidluse korral saab kohus kontrollida asjaolusid ja materjale, millest lähtudes otsustati püsielupaik moodustada, kui see püsielupaik riivab kellegi omandipõhiõigust. Riigikohus on rõhutanud, et halduskohtumenetluses on tõendamiskoormus haldusorganil, kes peab tõendama ka vaidlusaluste haldusaktide põhjendustes sisalduvaid väiteid (nt RKHKo 11.02.2015 nr [3-3-1-62-14](#), p 16). Lisaks on Riigikohus osundanud, et „kohus ei ole õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel, sh õigusliku tähendusega faktiliste asjaolude tuvastamisel, seotud ühegi teise isiku seisukohtadega ning õigusmõistete sisustamine ja faktiliste olukordade hindamine on kohtuvõimu põhifunktsioon, mitte täidesaatva riigivõimu monopol (vt nt RKHK 11.12.2020, nr [3-20-1198/58](#), p 14).“ Viimati juhtis kohus sellele tähelepanu seoses kanakulli pesapaiga määramisega (RKHKo 04.12.2023 nr [3-21-552](#), p 23.5).

14. Riigile kuuluval maal on riigil tegutsemisruum suurem. Kui riigi maale luuakse püsielupaik lähtudes valedest eeldustest, siis ei tee see üldjuhul kahju ühelegi isikule ning riik saab hiljem looduskaitseline piirangud ka lõpetada ega pea hüvitama võimalikku kahju, mis kaasnes vahepealse valedel alustel moodustatud püsielupaigaga. Erandina tuleb siinkohal käsitleda erinevaid üksteisega põrkuvaid avalikke huve, näiteks tuuleenergeetika arendamine ja kaitsealuste liikide kaitseks määratavad nn puhvertsoonid. Puhvertsoon võib asuda riigimaal ning ka tuuleenergeetikat võidakse arendada riigimaal ning üksteist välistavate avalike huvide vahel (kassikaku kaitseks vajalik puhvertsoon vs tuulik) tuleb leida kliimaministril lahendus.

² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, 2004, lk 181.

15. Liigi esinemise tuvastamine võib küll olla kulukas, kuid arvestada tuleb, et puudulik teave või eksimus teabe kogumisel tähendab, et kellegi maa on võetud kaitse alla ja inimese omandit piiratakse valede alustel. Ajamahukus ei saa olla probleem, kuivõrd omandipiirang, mis on kehtestatud valede eeldustel, on õigusvastane ja piirab põhiõigusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja