



Õiguskantsler

Yoko Alender
Riigikogu keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Meie 05.07.2021 nr 7-4/211014/2104404

Tõnis Mölder
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Riho Kuppert
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Looduskaitseeaduse rakendamine

Austatud Yoko Alender

Austatud Tõnis Mölder

Austatud Riho Kuppert

Õiguskantsler on saanud viimastel nädalatel mitmeid kirju, milles ettevõtjad avaldavad pahameelt selle üle, et Keskkonnaamet on lindude pesitsusrahu tagamiseks tehtud ettekirjutustega peatanud metsateatistega lubatud raied.

Pesitsusrahuga seotud küsimusi analüüsis õiguskantsler ka 2019. aastal avaldatud [seisukohas](#). Selles esitatud tähelepanekuid metsateatiste registreerimise menetluse kohta ei ole seni arvestatud ja sellest lähtuvad mured on seni lahendamata. Metsateatiste registreerimisel ei ole näiteks siiani hinnatud raiete mõju erinevates puistutes, et vajaduse korral saaks seada metsateatisele kõrvaltingimusi, sh raiele ajalisi piiranguid. Kokkuvõtvalt võib öelda, et Keskkonnaamet on raiete ootamatu peatamisega tekitanud ettevõtjate seas palju segadust ning pole välistatud ka kahju, mida oleks olnud võimalik õiguspärase halduspraktikaga ära hoida.

Keskkonnaamet on otsustanud lindude pesitsusaegse häirimise ohu vältimiseks peatada raielood üksikute kaebuste alusel. Selline praktika ei pruugi tagada isikute võrdset kohtlemist ja võib anda konkurentsieeliseid neile, kelle raieid ei peatata, kuna puudub kaebus. On arusaamatu ja kahetsusväärne, et amet ei ole ilmselt eelnevalt hinnanud metsateatiseiga lubatud raiete vastavust seadustele, muidu poleks ju ettekirjutusega peatatud metsateatise tohtinud välja anda. Seega on keskkonnaametnikud lasknud tekkida olukorral, mida nad nüüd ettekirjutustega vältida püüavad.

Direktiivi nõuded

1. Riigikogu võttis 2008. aastal looduskaitseaduse muutmisega arvesse Euroopa Komisjoni 2006. a ettepanekud, mille kohaselt tuli üle võtta [Euroopa Ühenduste Nõukogu 2. aprilli 1979. a direktiiv 79/409/EMÜ](#) loodusliku linnustiku kaitse kohta (praegu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 30.11.2009 kodifitseeritud direktiiv nr [2009/147/EÜ](#), edaspidi linnudirektiiv või direktiiv), mh direktiivi artikli 5 lindude üldise kaitseüsteemi loomise kohta ([vt Riigikogu Keskkonnakomisjoni 05.06.2008. a istungi protokoll nr 58 p 7 ja p 10](#)). 01.08.2008 jõustus looduskaitseaduse (LKS) § 55 lõige 6¹, millega sätestati kõigi looduslikult esinevate lindude kaitse, sh pesitsus- ja poegade üleskasvatamise ajal. LKS § 55 lõike 6¹ järgi on keelatud looduslikult esinevate lindude pesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine ja tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal.

2. Linnudirektiivi põhjendustes 3–5 on välja toodud, et suure osa liikmesriikide Euroopa territooriumil on looduslikult esinevaid linnuliike vähemaks jäänud, mis on ohtlik loodusliku tasakaalu säilimisele. Liikmesriikidel tuleb võtta vajalikud meetmed, et aidata hoida kõigi looduslikult esinevate linnuliikide arvukus tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele (linnudirektiivi art 2).

3. Liikmesriikidel tuleb rakendada abinõusid linnuliikide elupaikade piisava mitmekesisuse ja suuruse säilitamiseks, hoidmiseks või taastamiseks (linnudirektiivi artikkel 3). Direktiivi artikli 5 järgi peavad liikmesriigid rakendama abinõusid linnuliikide üldise kaitseüsteemi loomiseks ja keelama selleks eelkõige lindude tahtliku häirimise eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, niivõrd kui selline häirimine on direktiivi eesmärkide seisukohalt oluline. Euroopa Kohus selgitas liidetud kohtuasjades [C-473/19 ja C-474/19 tehtud otsuses](#) (4. märtsil 2021. a) muu hulgas, et linnudirektiivi artiklis 5 nimetatud keeldude kohaldamine ei ole kuidagi piiratud liikidega, mis on loetletud direktiivi lisas I või on mingil tasandil ohustatud või mille populatsioon pikas perspektiivis väheneb. Linnudirektiivi artikkel 3 kohustab liikmesriike hoolitsema selle eest, et lindude elupaigad oleksid piisavalt mitmekesised ja suured. See kohustus kehtib – nagu ka selle direktiivi artikkel 5 – kõikide selle direktiivi artiklis 1 nimetatud linnuliikide puhul ning kõigi liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse aluslepingut ([otsuse](#) punktid 36–45).

Direktiivi artikkel 14 lubab liikmesriikidel seada rangemaid kaitsemeetmeid, kui direktiivis on sätestatud.

Direktiivi ülevõtmine Eesti õigusesse

4. Looduskaitseaduse kohaselt on keelatud linnupesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine ja lindude tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade kasvatamise ajal (LKS § 55 lg 6¹). Lindude tahtlik häirimine pesitsemise ja poegade kasvatamise ajal on lubatud üksnes väga piiratud juhtudel (LKS § 55 lg 3 p 1 ja lg 6¹ p 2). Keskkonnaamet võib anda loa pesade ja munade hävitamiseks, kahjustamiseks, kõrvaldamiseks või muud moodi lindude tahtlikuks häirimiseks elanikkonna või lennuohutuse huvides. Loa võib anda ka siis, kui see on vajalik oluliste põllumajanduskultuuride või põllumajandusloomade, kalakasvatuse või muu olulise vara kahjustamise vältimiseks või õppe- või teadusotstarbel (LKS § 55 lg 3 punktid 2–5 ja lg 6¹ punktid 1 ja 2).

Seega on tahtlik lindude häirimine (eriti pesitsusajal) üldjuhul keelatud. Samas on kehtestatud ka erandid (sarnaselt I ja II kategooria loomaliikidega). Erandid on kirja pandud rohkete viidetega, mistõttu on neid keeruline mõista ja rakendada. Keelust üleastujaid võib karistada rahatrahviga (LKS § 74³).

5. Looduskaitseadusega on direktiivist üle võetud üldised, kategoorilised ja peaaegu kõiki majandussektoreid hõlmavad keelud. Pole teada, kas Riigikogu on kaalunud, kuidas saavutada direktiivi eesmärgid ehk ökoloogiliste, teaduslike ja kultuuriliste nõuete täitmine, arvestades samal ajal majanduslike ja puhkeaja veetmisega seotud vajadustega. Riigikogul tuleks siiski analüüsida, kas direktiivist rangema kaitsereežiimi rakendamine on sedavõrd kaalukas avalik huvi, millega saab õigustada raietööde või ka mistahes muu tegevuse täielikku keelamist iga linnupesa kaitseks. Euroopa Kohtu otsust ja sellega seotud [kohtujuristi arvamust](#) tuleb põhjalikult analüüsida, et Euroopa Liidu direktiiviga sätestatud eesmärgid saaksid täidetud riigisiseseid huve ja vajadusi silmas pidades. Eraldi väärib tähelepanu ka [loodusdirektiiv](#) ning selles ette nähtud erandid ja nende rakendamise võimalused (vt kohtujuristi arvamus, uurida tasub ka naaberriikide seadusandlust ja [Rootsis koostatud analüüsi](#)).

Metsateatise registreerimisel kõrvaltingimuste seadmine ja halduspraktika vastavus hea halduse põhimõttele

6. Õigusriigis on seadused täitmiseks. Seetõttu tuleb Keskkonnaametil täita ka looduskaitseaduse § 55 lõiget 6¹. Halduspraktika, mis ei arvesta seaduse nõuetega, on omavoliline ja seetõttu õigusvastane. Sel juhul pole isikul kindlust ega selgust, millest haldusorgan parasjagu oma tegevuses lähtub, kui otsuseid teeb.

7. Raie piiramist loomade ja lindude kaitseks reguleerib peale looduskaitseaduse ka metsaseadus ning teatud ulatuses ka loomakaitseadus. Metsaseaduse § 40 lõike 10 kohaselt võib keskkonnaminister piirata raiet loomastiku (sh linnustiku) kaitseks nende sigimisperioodil mitme rindega puistus ja segapuistus 15. aprillist 15. juunini. Keskkonnaminister ei ole siiani seadusega antud võimalust kasutanud ega raiepiiranguid oma määrusega kehtestanud. Seetõttu tuleb Keskkonnaametil lähtuda metsateatist saades [metsaseaduse](#) § 41 lõikest 8¹ ja metsaseaduse alusel antud [keskkonnaministri määruse](#) §-st 2. Enne metsateatise registreerimist tuleb ametil kontrollida, kas metsateatise alusel kavandatud raie vastab õigusaktide nõuetele, sh LKS-s esitatud nõuetele. Ka [LoKS](#) § 4 lõige 1 näeb üldiselt ette, et looma suhtes lubamatu tegu on looma hukkimist, vigastamist või talle valu ja välditavaid füüsilisi ja vaimseid kannatusi põhjustav tegu. LoKS § 7 lõike 1 ja § 60 lõike 2 kohaselt on looduses vabalt elavate loomade hukkimise vältimiseks Keskkonnaametil õigus peatada mäe- ja metsatööd looduses vabalt elavate loomade sigimisperioodiks.

8. Keskkonnaametil tuleb ja on võimalik metsateatist registreerides võtta arvesse asjakohaseid teadusuuringuid (nt Keskkonnaministeeriumi tellitud ja Tartu Ülikooli koostatud uuring „[Kevadsuviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed](#)“). Vajaduse korral on riigil võimalus ja kohustus hankida asjakohast teavet ka mujalt, et oleks võimalik leida avalikke huve (keskkonnakaitse ja metsa majandamine) parimal viisil tasakaalustavad lahendused.

Viidatud uuringu kokkuvõttes on näiteks välja pakutud, et kui kevadsuvist raiet ei saa vältida, siis tuleb vältida raiet linnurohketes kasvukohatüüpides, eelkõige lehtpuu enamusega salu- ja laanemetsades, ning valida võimalikult vähe linnustikku häirivad raieliigid. Kõige halvemini mõjub linnustikule lageraie. Turbe- ja hooldusraietel on aga linnustiku seisukohast ka positiivseid

külgi, mistõttu tuleks eelistada pigem neid, võimalusel majandada metsa valikraietega. Kuna üldine metsa mitmekesisus sõltub puistu horisontaalsest ja vertikaalsest struktuurist, tuleks linnurikkuse säilitamiseks vältida metsarinnete kadumist. Tuleks vältida metsaaluse võsa eemaldamist, sest see on paljude värvuliste pesitsus- ja toitumiskoht. Samuti tuleks metsas säilitada lamapuitu ja tüükaid. Õõnsustes pesitsevate lindude arvukuse suurenemist soodustab pesakaste kasutamine, kuid pikaajalise tulemuse saavutamiseks peab pesakaste regulaarselt hooldama.¹

9. Kokkuvõtteks, Keskkonnaamet peab metsateatiste registreerimisel tagama LKS § 55 lõike 6¹ järgimise. Kuivõrd raietööde tegemise eeldus on metsateatise registreerimine, tuleb Keskkonnaametil tagada üheaegselt nii isikute õiguste kaitse kui ka järgida looduskaitseaduse nõudeid. Näiteks võib raietöid ajaliselt piirata juba metsateatise registreerimisel. Kui metsateatisega lubatakse kõiki liiki raieid kõiki tüüpi metsades aasta läbi kõrvaltingimusteta, siis on Keskkonnaamet metsateatist registreerides jätnud arvestamata looduskaitseaduses sätestatud nõuded ning jätnud pädeva haldusorganina õigeaegselt kaalumata, mis ajavahemikul ja millistes metsades linnud pesitsevad ja millised raied neid pesitsusajal ohustavad. Seaduse nõudeid peab täitma ka raietööde tegija, kuid temale ei saa panna kogu vastutust.

10. Ettekirjutuse kaudu raietööde peatamine saab olla alles viimane abinõu, kui muude meetmetega (nt keskkonnaminister seab puistute kaupa raietöödele ajalisel piirangul või Keskkonnaamet registreerib metsateatise kõrvaltingimustega) ei ole LKS § 55 lõikes 6¹ sätestatu järgimine piisavalt tagatud. Eelnev raie liigi, ulatuse ja raieperioodi piiritlemine võimaldab raietöödest huvitatud isikutel (ettevõtjatel ja metsaomanikel) raietööde aega ja selleks vajalikke ressursse paremini planeerida ja seadusest tulenevate piirangute ulatust paremini ette näha. Praegune olukord, kus raietöid peatatakse kaebuste alusel nii-öelda üleöö, on kujunenud selle tõttu, et ei ole kehtestatud raietööde ajalisi piiranguid ning valdavalt ei ole esitatud metsateatistele kõrvaltingimusi. Raie tingimuste kehtestamine enne raietööde alustamist tagab isikute õigused paremini kui ettearvamatu ettekirjutuste tegemine. Järelikult tuleb eelistada metsateatiste kõrvaltingimuste seadmist võimalikult varakult, mitte alles raietööde ajal. Seadusega esitatud nõuete tagamiseks on Keskkonnaametil võimalik kaaluda ka juba registreeritud metsateatiste muutmist HMS § 64 alusel.

11. Halduspraktikat, kus metsateatiste kehtivus peatatakse või tehakse LoKS § 7 lõike 1 punkti 3 alusel ettekirjutus vaid siis, kui Keskkonnaametile on esitatud kaebus või teavitatud ametit raietöödest lindude pesitsusajal, ei saa pidada hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks. See ei vasta ka võrdse kohtlemise põhimõttele ning piirab ettevõtlusvabadust. Lubades mõnel ettevõtjal lindude pesitsusajal teha raietöid ja teisel mitte, kuigi sama liiki raie on kavandatud sama liiki metsas, loob riik osale ettevõtjatest konkurentsieelise.

12. Keskkonnaametil tuleb metsateatist registreerides seada vajaduse korral metsateatisele kõrvaltingimused, mis välistaksid lindude tahtliku häirimise pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal. Kui seaduse täitmiseks on vaja lisaraha, tuleb see eraldada Keskkonnaministeeriumil riigieelarves selleks ette nähtud vahenditest.

¹ Vt [uuringu kokkuvõte](#), lk 31.

Palun andke 15. augustiks 2021. a teada, mida Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet kavatsesid teha, et kevadsuviseid raieid puudutav ameti halduspraktika vastaks seadustes kehtestatud nõuetele, oleks ettevõtjatele selgem, etteaimatavam ning tagaks ettevõtjate võrdse kohtlemise.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise