

MEMORANDUM

Kellele: SA Eestimaa Looduse Fond, MTÜ Eesti Ornitoloogiaühing
Kellelt: Siim Vahtrus
Kuupäev: 04.03.2021

Asi: Analüüs kohaliku omavalitsuste ülesannetest seoses raierahuga

1. RAIERAHU OLEMUS, RIIGI JA KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE ÜLESANNETE JAOTUS

2017. a kevadsuvel hukkus raiete tõttu vähemalt 71 000 linnupoega ja 2018. a kevadsuvel vähemalt 84 000 linnupoega. Kõige hävitavamalt mõjub linnustikule kevadsuvisel perioodil lageraie, sest selle käigus hävivad nii maapinnal, põõsastikes, puuõõnsustes ning -võrades pesitsevate lindude munad või hukuvad lennuvõimetus pojad. Ökoloogilisest vaatepunktist on kevadsuviste raiete tõttu tekkinud olukord, kus enne lennuvõimustumist toimub suremus, millele järgneb teistest ökoloogilistest teguritest (nt kisklus, toidupuudus, jne) põhjustatud teatav suremus. Seega viib sama majandamismudeli pikaajaline rakendamine lindude üldise arvukuse vähenemiseni.

Need andmed ja järeldused pärinevad Keskkonnaministeeriumi tellimusel koostatud Tartu Ülikooli analüüsist „Kevadsuviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed.“¹

Eelviidatud uuringu kohaselt aitaks probleemi lahendada kevadsuvine raierahu.

Raierahu mõiste on õiguslikult defineerimata, ent tavakasutuses mõistetakse selle all reegleid, mis piiravad raietegevuse perioodi selliselt, et raiete otsene või kaudne mõju raiepiirkonnas elutsevatele linnustikule (ja ka loomadele) oleks võimalikult väike.

Praktikas on tõusetunud küsimus, kas ja mil määral on raierahu seotud kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvate ülesannete ning kohustustega. Teiste sõnadega on küsimus selles, kas ja kuidas on kohalikud omavalitused õigustatud ja kohustatud kõnealuse probleemiga tegelemiseks.

Keskkonna- ja looduskaitset üleriigilisel tasandil korraldab üldjuhul vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 61 lg-le 1 Keskkonnaministeerium. Täiendavalt on aga ka kohalikul omavalitsusel kas otseselt või kaudselt täita olulised keskkonna- ja looduskaitsealased ülesanded.

Esiteks, **looduskaitseseaduse (LKS) §-de 7 ja 43-45 kohaselt on kohaliku omavalitsusüksuse pädevuses oma piirkonna loodusväärtuste kaitse**. Kohalik omavalitsuse pädevuses on kaitsta kohalikke kaitsealasid või üldplaneeringuga määratletud väärtusi. Need kohaliku tasandi väärtused

¹ Keskkonnaministeeriumi tellimusel koostatud Tartu Ülikooli põhjaliku analüüsi „Kevadsuviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed“. Kättesaadav internetis: https://www.envir.ee/sites/default/files/kevadsuviste_raiate_voimalik_moju_metsalindudele_ja_seda_leevendavad_meetmed.pdf

lisaks rohevõrgustikule on näiteks väärtused, mis ei ole üleriigilises plaanis piisavalt haruldased, ohustatud, esinduslikud vms, ent omavad kaitseväärtust kohaliku kogukonna jaoks. Kohalikeks väärtusteks loetakse LKS kohaselt ka tiheasustusaladel asuvad üksikpuud (ja nendega seotud looduskooslused).

Keskonnakaitse laiemas tähenduses on otseselt seotud maakasutuse ja ruumilise planeerimisega. Vastavat riigi ja KOV vahelist ülesannete jaotust reguleerib planeerimisseadus (PlanS). KOV ülesanded hõlmavad maakasutuse suunamist loodusväärtustega aladel.

PlanS § 6 p 17 kohaselt on eri tasandi planeeringutes käsitletava **rohevõrgustiku üldiseks eesmärgiks eri tüüpi ökosüsteemide** (mis hõlmab ka looma- ja linnuliike) **ja maastike säilimise tagamine**, asustuse ja majandustegevuse mõjude tasakaalustamine. Seega kujutab rohevõrgustik endast olulist keskkonna- ja looduskaitse instrumenti, mis aitab säilitada elurikkust ning ka inimeste eksistentsiks hädavajalikke ökosüsteeme. Järglaste saamine ja nende üleskasvatamine on ökosüsteemis osalevatele liikidele peamine eluülesanne. Veelgi enam – see on ökosüsteemi eksisteerimise ja toimimise eeldus. Seega on kevadsvise raie piiramine otseselt seotud rohevõrgustike funktsionaalsuse säilitamisega.

Rohevõrgustiku teematikat käsitletakse PlanS § 14 lg 1 p 5 kohaselt kõige üldisemal tasandil juba üleriigilises planeeringus, seda täpsustatakse ning sellele antakse (üldisem) ruumiline väljund maakonnaplaneeringutes (PlanS § 56 lg 1 p 9). Nende kahe planeeringuliigi koostamise korraldamine on riigi ülesandeks. Seega ühelt poolt on rohevõrgustiku planeerimine kõrgemal tasandil riigi ülesandeks. Teisalt on **PlanS § 75 lg 1 p 10 kohaselt rohevõrgustiku täpse ruumilise ulatuse ning selle toimimiseks vajalike piirangute seadmine omavalitsusüksuse ülesandeks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 4 järgi**.

Praktikas on kohaliku omavalitsuse ja riigi ülesannete jaotuse osas küsimusi tekitanud ka metsaseaduse (MS) § 40 lg-s 10 ette nähtud võimalus kehtestada ministri määrusega üle kogu riigi kehtivad raiepiirangud vahemikus 15. aprill – 15. juuni ning LKS § 55 lg-s 6¹ sätestatud kohustus vältida lindude pesade ja munade tahtlikku hävitamist ja kahjustamist või pesade kõrvaldamist ning lindude tahtlikku häirimist, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal.

Seadustega KOV-idele ette nähtud ülesanded täiendavad ja toetavad riigile põhiseadusega seatud ülesannete täitmist ning tagavad kogumis teiste normidega PS § 5 realiseerumise. Seega puudub konflikt KOVide ülesannete täitmise ning MS § 40 lg 10 ja LKS § 55 lg 6¹ vahel.

Täpsemalt, erinevalt keskkonnaministrilt ei ole KOVidel küll pädevust keelata metsaraiet kogu enda hallataval territooriumil², ent KOV võib seada raie ajastusele tingimusi nt rohevõrgustikku moodustavatel tuumaladel ja rohekoridorides. LKS § 55 lg 6¹ sätestatud nn igaühekohustus kehtib üldnormina kõigile. Samas on LKS § 55 lg 6.1 osas õiguskantsler toonitanud, et haldusorganitel tuleks vastava kohustuse tagamiseks samuti meetmeid võtta³.

Järgnevas analüüsis selgitatakse lähemalt seda, millised on kohaliku omavalitsuse ülesanded ja võimalused kaitsta pesitsevaid linde ja ka noorloomi ruumilisel planeerimisel (p 2), kohalike kaitsealade loomisel (p 3) ning tiheasustusaladel üksikpuude raie reguleerimisel (p 4).

² Kuigi MS § 40 lg 10 seletuskiri (<https://www.riigikogu.ee/download/51fa4b7c-0d67-3d4f-a6e4-5f1ee1804d06>) ei täpsusta, milliseid piiranguid minister loomastiku kaitseks kevadsvisel perioodil kehtestada võiks, viitab seletuskirja lisaks olnud vastava määruse kavand, et ennekõike on silmas peetud üleriigilist täielikku raiekeeldu.

³ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Looduskaitseaduse%20rakendamine.pdf

2. ÜLDPLANEERINGUTE ÜLESANDED JA RAIERAHU

2.1 Millised üldplaneeringu ülesanded seonduvad pesitsevate lindude ja noorte metsloomade kaitsega?

Pesitsevate lindude ja noorte metsloomade kaitsega on seotud mitmed üldplaneeringu ülesanded – lisaks **rohevõrgustiku** kaitseks vajalike tingimuste seadmisele on omavalitsuse ülesandeks ka **väärtuslike rohealade, maastike ja looduskoosluste** kaitse ning **puhke- ja virgestusalade** määratlemine (PlanS § 75 lg 1 p-d 10, 14, 20). Üldplaneeringuga on võimalik moodustada ka kohalik kaitseala (seda käsitleb lähemalt analüüsi p 3). Kui puhke- ja virgestusalade kaitse puhul on esiplaanil inimeste otsesed vajadused, siis rohevõrgustiku alade, väärtuslike rohealade, maastike ja looduskoosluste kaitse ülesanne on otseselt seotud loodusliku linnustiku ja loomastiku jaoks soodsate elutingimuste tagamise ja nende kaitsega.

2.2 Kas ja millistel juhtudel on kohalikul omavalitsusüksusel õigus üldplaneeringuga metsaraie ajastust reguleerida?

Sarnaselt paljude teiste üldplaneeringu eesmärkidega on rohevõrgustiku, väärtuslike rohealade, maastike ja looduskoosluste ning puhke- ja virgestusalade eesmärgipärase funktsioneerimise tagamiseks vaja seada maakasutusele konkreetset tingimused. Selleks annab kohalikule omavalitsusele õiguse PlanS § 74 lg 3. Kevadsuvine raietegevus, eriti lageraied, omavad olulist negatiivset mõju (lokaalne linnupesade ja linnupoegade massiline hävitamine) rohevõrgustiku olemuslikuks osaks olevale ökosüsteemile ja seda moodustavatele liikidele. Seega peavad maakasutuse tingimused tagama ökosüsteemi säilimise ehk hõlmama ka reegleid metsaraie ajastuse osas (nt lubama lageraieid vaid väljaspool pesitsusaega).

Arvestades riigi ja KOV-ide vahelist ülesannete jaotust, on **KOV-il õigus seada üldplaneeringuga raietele hooajalisi piiranguid kahel juhul:**

- 1) kui see on vajalik **konkreetsete kohaliku kogukonna jaoks oluliste loodusväärtuste (mõningal juhul ka puhke ja virgestusalade) kaitseks** (PlanS § 75 lg 1 p-de 14 ja 20 alusel);
- 2) kui see on vajalik **rohevõrgustiku eesmärkide saavutamiseks** (PlanS § 75 lg 1 p 10 alusel).

2.3 Millise sisuga tingimusi võib omavalitsus seada?

Sarnaselt kõigile teistele üldplaneeringus kehtestatavatele maakasutuse tingimustele, **peavad ka hooajalised piirangud raietegevusele olema proportsionaalsed**, st lähtuma taotletavast eesmärgist. Õiguspärased on piirangud, mis on sellise eesmärgi saavutamiseks vajalikud.

Eelkõige tähendab proportsionaalsuse nõue, et kohalik omavalitsus võib üldplaneeringuga kehtestada hooajalisi piiranguid olukordades, kus see on üldplaneeringus seatud eesmärkide saavutamiseks vajalik. Vältida tuleb ebavajalikke kitsendusi. Selle üle otsustamisel, millistes metsatüüpides ning milliste raieviiside ajaline piiramine on põhjendatud, saavad omavalitsused muuhulgas aluseks võtta hiljuti Keskkonnaministeeriumi tellimisel koostatud analüüsi „Kevadsuviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed“⁴. Analüüsi kohaselt on suurima negatiivse mõjuga lageraied ja seda eriti salu- ja laanemetsades. Seega võib rohevõrgustiku kaitseks olla proportsionaalne meede keelata neis metsatüüpides kevadsuvisel perioodil lageraie tegemine, lubades samas jätkuvalt

⁴ Kättesaadav internetis:

https://www.envir.ee/sites/default/files/kevadsuviste_raiete_voimalik_moju_metsalindudele_ja_seda_leevendavad_meetmed.pdf

raieid väljaspool lindude ja loomade jaoks tundlikku perioodi. Samuti võivad väiksema mõjuga raied, nt valikraied vähem tundlikes metsades, olla lubatud ka kevadsuvisel perioodil.

Teisalt ei pruugi hooajaline raiepaus olla eraldiseisvalt, üksiku tingimusena rohevõrgustiku kaitse vms eesmärgi saavutamiseks piisav, vaid seda on võib eesmärgi saavutamiseks olla vajalik rakendada koos teiste meetmetega (nt koos raielangi suuruse piirangu, suurema hulga säilikuude ja lamapuidu jätmise kohustusega).

2.4 Järelevalve ja rakendamisega seotud probleemid ja lahendused

Üldplaneeringus seatud tingimusi metsaraiele ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik vahetult jõustada. Metsaseaduse kohaselt annab metsaraieks õiguse andvaid lubasid (registreerib metsateatise) riigi Keskkonnaamet. Sama haldusorgan teostab ka keskkonnajärelevalvet, sh kontrollib seda, kas metsas raieid teostavad isikud on registreerinud metsateatise ja raie toimub vastavalt selles seatud tingimustele.

Samas tuleb Keskkonnaametil metsateatise registreerides arvestada üldplaneeringus seatud tingimustega. Selleks, et Keskkonnaamet seda ka praktikas hõlpsalt teha saaks, **peaksid tingimused raie ajastusele olema selged ja ühemõttelised ning ruumiandmetega seotud.**

3. KOHALIKUD KAITSEALAD JA RAIERAHU

3.1 Mille jaoks luuakse kohalikke kaitsealasid ning kuidas omavalitsus neid kaitsta saab?

Kohalikke kaitsealasid saavad kohalikud omavalitsused LKS § 10 lg 7 kohaselt luua kas üldplaneeringuga või ka eraldiseisva otsusega. Kohaliku kaitse alla võib võtta maastiku, väärtusliku põllumaa, väärtusliku looduskoosluse, maastiku üksikelemendi, pargi, haljasala või haljastuse üksikelemendi (LKS § 4 lg 7). LKS § 43 ja Riigikohtu praktika (vt otsust asjas 3-17-563, p-d 8-9 ja 12.3) kohaselt **saab kohaliku kaitse alla võtta sellised väärtuslikud maastikud, kooslused jm looduskeskkonna osad, millel ei ole küll üleriigilist tähtsust, ent on eriline väärtus kohaliku kogukonna seisukohalt.**

Kohalikel kaitsealadel saab seada samasuguseid tingimusi kui riiklike looduskaitsealade piiranguvööndis, neid asjakohasel juhul leevendades (LKS § 44 lg 1). LKS § 44 lg 1 ja § 31 lg 4 kohaselt **võib kohalikul kaitsealal koosluse või sellesse kuuluva kaitsealuse liigi säilimiseks ja elutingimuste parandamiseks** seada tingimusi raiete tegemise ajale.

3.2 Milliste väärtuste kaitseks võib kohalikul kaitsealal raietegevuse aega reguleerida?

Väärtused, mille kaitseks võib kohalikel kaitsealadel raietegevuse ajastust reguleerida, on välja toodud LKS § 31 lg-s 4:

- (1) koosluse säilimine (ja selle poolt pakutavate elutingimuste parandamine);
- (2) kaitsealuse liigi säilimine ja elutingimuste parandamine.

Kohalikul kaitsealal võib hooajalise raiepiirangu eesmärgina kindlasti kõne alla tulla looduskoosluse säilitamine ja selles valitsevate elutingimuste parandamine. Tartu Ülikooli poolt 2019. a koostatud analüüsi⁵ kohaselt on näiteks lageraietel selge negatiivne mõju lokaalsele linnustikule

⁵ vt eelmist. lk 23.

ning potentsiaal lokaalse linnustiku muutmiseks. Seega võib raiete planeerimine väljaspoole lindude ja loomade jaoks tundlikku kevadsuvist perioodi olla vajalik selleks, et looduskoosluse oluliseks osaks oleva linnustiku ja loomastiku seisund ei halveneks, või selleks, et see ei takistaks koosluse seisundi parandamist. Teiste sõnadega peavad kohaliku kaitseala reeglid tagama kaitstava ökosüsteemi säilimise.

Seejuures ei ole oluline, kas koosluse osaks olevad linnud ja loomad on kaitsealused või mitte – määrav on, et nende olemasolu koosluses oleks osaks kaitstavast väärtusest. Näiteks võib metsalinnustiku liigirohkus olla üheks põhjuseks, miks park või metsaala on kohaliku kogukonna jaoks väärtuslik ja kohaliku kaitse alla võetakse.

Kuigi Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt kaitsealusteks määratud looma-, linnu- ja taimeliikide kaitse ja soodsa seisundi tagamine on riigi ülesandeks, võivad sellised liigid olla osaks laiemast looduskooslusest, mis on kohaliku kogukonna jaoks väärtuslik ning õigustab ala kaitse alla võtmist. Näiteks võivad pargis elutsevad II kaitsekategooriasse kuuluvad nahkhiired või kaitsealused kakud ja rähnid olla oluliseks osaks kohalikul tasandil väärtuslikust vanast mõisapargist, loodusemetsas olla väärtusliku koosluse osaks selles elutsevad mägrad või kuklased. Sellistel juhtudel võivad raietegevuse aja reguleerimist õigustada ka koosluse oluliseks osaks olevad looduskaitsealused liigid ja nende kaitse vajadus.

3.3 Millise sisuga tingimusi võib omavalitsus seada?

Kohalikel kaitsealadel raietegevusele hooajaliste piirangute seadmisel on **kaks põhimõtet** võimalust:

- (1) **seada konkreetne ajaline piirang kaitse-eeskirjas** (piiritledes vajadusel, mis metsatüüpides või kaitseala osades selline nõue kehtib);
- (2) **reguleerida raiete ajastust juhtumipõhiselt**, sätestades kaitse-eeskirjas kohustuse kooskõlastada uuendusraied kaitseala valitsejaga (kohaliku omavalitsusega). Selline kooskõlastus võib olla ka tingimuslik, sh võib lubada raiet läbi viia vaid väljaspool kevadsuvist perioodi.

Teine võimalus on teoorias paindlikum ja aitab seetõttu paremini tagada piirangute proportsionaalsust. Samas tähendab see praktikas suuremat töökoormust vastutavatele ametnikele ning seab suuremad nõudmised nende teadmiste- ja oskustele. Lõplik otsus, kumba lähenemist kasutada, sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, aga muuhulgas ka ala suurusest – kui tegemist on väikese pindalaga kaitsealaga, on tõenäoliselt lihtsam seada konkreetne tingimus raiete ajastusele kaitse-eeskirjas, suurema ala puhul, kus on mitmeid erinevaid koosluseid, võib aga olla vajalik teha juhtumipõhiseid otsuseid. Viimasel juhul võiks ametnike töö hõlbustamiseks juba seletuskirjas välja tuua selle, millistest kriteeriumitest lähtudes vastavaid otsuseid teha; samuti võib koostada erialaekspertide abiga üksikasjalikumaid sisemisi juhiseid.

Igal juhul peavad kohalikul kaitsealal kehtestatavad tingimused olema proportsionaalsed, sh eesmärgipärased. See tähendab ühelt poolt keeldu seada laiaulatuslikke, ebavajalikke raiepiiranguid, teiselt poolt aga seda, et alati ei pruugi ajaline piirang raietele üksi olla piisav soovitud eesmärgi saavutamiseks (vt lähemalt p 2.3).

3.4 Järelevalve ja rakendamise seotud probleemid ja lahendused

Järelevalvet kohaliku kaitseala kaitseks kehtestatud reeglite järgimise üle teeb LKS § 70² lg 2 kohaselt **kohalik omavalitsus. Selle käigus võib kohalik omavalitsus teha ettekirjutusi ning määrata**

nõuete rikkujatele ka väärteomenetluse korras trahve. Kui uuendusraiate tegemisele on seatud eelneva kooskõlastuse nõue, saab kohalik omavalitsus teha raietegevuse osas ka eelkontrolli. Praktikas tähendab see, et Keskkonnaamet ei saa metsateatist registreerida enne, kui kohalik omavalitsus on kavandatud raietegevusele oma nõusoleku andnud. **Seega on kohalikul omavalitsusel otsesed võimalused tagada kehtestatud tingimuste järgimine.**

Lisaks eelkirjeldatud meetmetele tuleks siiski edastada kohaliku kaitsealaga seotud teave riikliku metsaregistri eest vastutavatele ametnikele. Kui kohaliku kaitsealaga seotud piirangud, sh raiete ajastust määravad tingimused, saavad kantud metsaregistri andmebaasi, võimaldab see Keskkonnaametil tuvastada ja ennetada olukordi, kus maaomanik taotleb raieteks luba kohaliku kaitseala reeglite vastaselt.

Kui omavalitsus kohalikul kaitsealal metsaraieid ei reguleeri, on väljaspool linnade rohealasi⁶ raietegevus Keskkonnaameti otsustada. Sellisel juhul ei ole ette nähtud isegi kohalike omavalitsuste teavitamist Keskkonnaameti poolt. Seega on oluline, et kohalikud omavalitsused ei jäta kohalikul kaitsealal väärtuslike metsaalade osas vajalikke tingimusi seadmata.

4. RAIERAHU JA ÜKSIKPUUDE RAIE TIHEASUSTUSALADEL

4.1 Üksikpuude raie mõiste ja reguleerimine KOVide poolt

Looduskaitse kui enamasti riigi ülesande osas on oluliseks erandiks ka tiheasustusaladel kasvavate üksikpuude raie küsimus. LKS § 45 kohaselt on looduskaitse ülesanded ja otsustuspädevus selles küsimuses antud üle kohalikele omavalitsustele. Sätte sõnastusest tuleneb üheselt, et **kohalikele omavalitsustele ei ole antud mitte ainult pädevus otsustada üksikpuude raieks loa andmine, vaid ka määrata kindlaks loa andmise (sisulised) tingimused ja menetluskord.** Seega on omavalitsustele üksikpuude raie tingimuste kindlaksmääramise ja konkreetsete raielubade andmise osas antud ulatuslik otsustuspädevus.

LKS ega MS ei anna mõistele „üksikpuu“ selget ja ühest definitsiooni. LKS § 45 sõnastusest tuleneb, et üksikpuudeks ei loeta kasvavat metsa metsaseaduse tähenduses. Sellest välistavast definitsioonid saab järeldada, et üksikpuudeks on puud ja puudegrupid, mis asuvad tiheasustusalal, ent mis ei vasta metsa mõistele. MS § 3 lg 2 defineerib metsa läbi metsamaa mõiste, milleks on:

- 1) maakatastris metsamaana määratletud kõlvikud;
- 2) sõltumata maakatastris olevast – maatükk pindalaga vähemalt 0,1 ha, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liituvusega vähemalt 30%.

Metsamaaks ei loeta MS § 3 lg 3 kohaselt õuemaad, elumumaad, pargi, kalmistu, haljasala, marja- ja viljapuuaiad, puukooli, aiandi, dendraariumi ning puu- ja põõsaistandike maad, seega ei ole sellisel maal olevad puittaimed metsaks.

⁶ Metsaseaduse § 42 lg 3 näeb ette, et kui linna rohealaks oleval alal kavandatakse metsaraie, tuleb enne metsateatise esitamist raie kohaliku omavalitsusega kooskõlastada. Kuna tegemist on uue sättega (jõustus alles 1. septembril 2020), on veel raske öelda, millistel põhjustel kohalikud omavalitsused raiet keelata või piirata saaks. Linnade pesitsusaja kaitse võiks siiski üheks selliseks põhjuseks olla. Samuti on asjakohased üldplaneeringutes väljendatud põhimõtted ning konkreetsete, alapõhised kasutustingimused. Seega tasuks selle sättega uute üldplaneeringute koostamisel arvestada.

Praktikas on kohalike omavalitsuste reguleerida seega nt elamumaal, parkides ja muudel haljasaladel asuvate puude raie. Metsaseadus ei defineeri üheselt ka „puu“ mõistet, ent lähtuvalt eelviidatud metsamaa definitsioonist tuleks puudeks lugeda vähemalt 1,3 m kõrgused puittaimed.

4.2 Milliste väärtuste kaitseks ja milliseid tingimusi saab üksikpuude raiele seada KOVide raiemäärustes?

Arvestades LKS § 45 paiknemist looduskaitse seaduse peatükis pealkirjaga „Looduskaitse kohaliku omavalitsuse tasandil“, on ilmselge, et üksikpuude raiele saavad kohalikud omavalitsused seada tingimusi ennekõike ökoloogilistest kaalutlustest lähtudes, sh loomade ja pesitsevate lindude kaitseks. Ajalised piirangud üksikpuude raiele oleksid seega põhimõtteliselt asjakohased ning kooskõlas LKS §-s 45 ettenähtud volituse eesmärgiga.

Ajalisi piiranguid võib kohalik omavalitsus üksikpuude raie tingimusi ja korda käsitlevas õigusaktis (nn raiemääruses) seada põhimõtteliselt kahel viisil:

- (1) sätestades määruses ajavahemiku, millal raietööd on keelatud;
- (2) nähes määruses ette volituse üksikjuhtudel raietööde ajastuse reguleerimiseks.

Praktikas on Eesti omavalitsuste määrustes näiteid mõlemast lähenemisviisist⁷. Seejuures on sõltumata lähenemisviisist mõningad omavalitsused viidanud konkreetsetele kuupäevadele, mõningad aga üldisemalt pesitsusajale (täpsustamata kuupäevi). Viimane variant on paindlikum, kuna sellega saab hõlmata ka varasema pesitsusajaga või pikema pesitsusperioodiga liike.

Viimasel ajal on raiemäärustes valdavalt antud kohalikule omavalitsusele õigus raietööde keelamiseks raierahu perioodil, mitte seatud absoluutset keeldu teatud perioodil raietööde teostamiseks. Kuigi sellise lähenemisega kaasneb mõnevõrra suurem halduskoormus, on sel puhul lihtsam tagada piirangute proportsionaalsust.

4.3 Juhtumipõhine pesitsevate lindude ja loomade kaitse raieloas

Üksikpuude raieloas võib KOV loomastiku ja linnustiku kaitseks raie ajastust juhtumipõhiselt piirata juhul, kui selline võimalus on KOVi raiemääruses ette nähtud. Nagu eelnevalt välja toodud, on praktikas viimasel ajal levinud lähenemisviis, kus määrustes nähakse ette kaalutusõigus lindude kaitseks pesitsusajal raieloa andmisest keeldumiseks (või raietegevusele ajalise piirangu seadmiseks).

Erinevate kohalike omavalitsuste raiemäärustes on juhtumipõhiste piirangute seadmise eelduseid kirjeldatud erineval moel. Levinud on järgmised lähenemised:

- (1) **ajutise raiepiirangu eelduseid ei ole määruses sõnaselgelt käsitletud.** Sellisel juhul kohalduvad üldised kaalutusõiguse põhimõtted, st tingimused tuleb seada juhul, kui see on eesmärgipärane ja väljaselgitatud asjaolud annavad põhjust ajutise raiepiirangu seadmiseks. Eelduslikult tuleks ajalise piirangu seadmiseks välja selgitada, kas raiutavad puud on või võiksid suure tõenäosusega olla aktiivselt pesitsemiseks kasutatavad – asjaolude väljaselgitamise vorm ja ulatus tuleks aga otsustada üksikjuhtumi põhiselt⁸;

⁷ Volitus juhtumipõhiste keeldude seadmiseks on ette nähtud nt Viimsi valla, Põltsamaa valla ja Lügane valla määrustes, konkreetne ajaline piirang raiemääruses endas nt Haljala valla määruses.

⁸ Ka asjaolude väljaselgitamise kohustus on seotud proportsionaalsuse põhimõttega. Näiteks sõltub see, kas raieloa andmise eel peaks kohaliku omavalitsuse ametnikud kohapealse olukorraga tutvuma, raiutavate puude arvust, varasematest teadmistest piirkonnas leiduvate haruldasemate/väärtuslikumate liikide pesade jms kohta.

- (2) ajutise raiepiirangu eelduseks on määruse kohaselt raiutavatel puudel või alal **pesitsevate lindude esinemine**. Mõningatel puhkudel on täpsustatud, et lindude esinemise või puudumise peaks välja selgitama vastav ametnik, mõningatel puhkudel on see jäetud lahtiseks;
- (3) ajutise raiepiirangu eelduseks on, et raiutaval alal on **registreeritud pesitsevaid linde**. Halduskoormuse seisukohast on varem kogutud andmetest lähtumine küll soodne, ent registriandmete tuginemine tekitab praktikas mitmeid küsitavusi. Selgitamist vajab esmalt, milliste registrite andmetele tuginetakse – nt keskkonnaregistrisse kantakse vaid kaitsealuseid linnuliike. Lisaks registriandmete mittetäielikkusele võib tekkida küsimusi ka nende ajakohasuses. See võib olla probleemiks nii olukorras, kus mõni puu või ala on tegelikult pesitsuskohana hüljatud, ent registris arvel, kui ka vastupidi – kui looduses esineb pesitsevaid linde puul, mida pole pesitsuspaigana registrisse kantud.

Praktikas võib pesitsevate lindude tuvastamine puudel olla väga keeruline, nõudes nii erialateadmisi kui erivahendeid (endoskoopi), mistõttu on loetus esitatud teise lahenduse rakendamine keeruline. **Eelistada võiks seega esimest lahendust, kus omavalitsus saab otsustada raiepiirangute üle, arvestades kõiki olulisi asjaolusid (nt raie täpset ajastust, raiutavate puude/puistu koosseisu)**. Ametnike tööd saab hõlbustada vastavasisuliste juhistega, mis toovad esile ja selgitavad lahti kriteeriumid, millest otsuse tegemisel lähtuda.

Kui raiemäärus näeb ette, et raierahu ajal võib raieloa andmisest keelduda, võib samal alusel raieloa anda ka tingimuslikult (nt lubada teatud puude raiet ka pesitsusajal ning teatud puude raiet alles pärast selle lõppu). Selleks annavad aluse HMS § 53 lg 2 p-d 2 ja 3, mille kohaselt võib haldusaktidele seada kõrvaltingimuse, kui ilma selleta tuleks haldusakt jätta andmata või haldusakt tuleb anda kaalutusõiguse alusel.

Üksikpuude raielubade menetlemisel linnustiku kaitseks keelduvaid otsuseid tehes või kõrvaltingimusi seades peab kohalik omavalitsus taaskord lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest ning hindama nii seda, millised piirangute on eesmärgid, millised meetmed on nende saavutamiseks (häda-)vajalikud ning millised on kaasnevad kasud ja kahjud. Eesmärgina saab siin mh tulla kõne alla ka LKS § 55 lg-s 6¹ sätestatud üldkohustuse jõustamine⁹.

4.4 Järelevalve ja rakendamisega seotud probleemid ja lahendused

Tiheasustusaladel üksikpuude raie järelevalve ja rakendamisega seoses on peamiseks küsimuseks, kas ja mida saab kohalik omavalitsus teha olukorras, kus (a) raiet teostatakse ilma raieluba taotlemata või selle nõudeid rikkudes või (b) pesitsevate lindude leidumine alal selgub alles pärast loa andmist.

Esimene neist kahest küsimusest puudutab raiemääruste rakendamist laiemalt. LKS § 70² lg 2 ja keskkonnajärelevalve seaduse § 6 lg 1 kohaselt **teostab kohalik omavalitsus riiklikku järelevalvet ka raiemääruste täitmise üle ja võib rakendada korra- ja kaitsealustes toodud meetmeid** (sh teha ettekirjutusi, määrata nende täitmise tagamiseks sunniraha). LKS § 73 võimaldab raiemääruse rikkumise korral määrata **sanktsioone ka väärteomenetluse korras**. Sama kehtib olukorras, kus raieloa taotlenud isik rikub raieloa nõudeid (sh keeldu teha raieid raierahu ajal).

Kui pesitsevate lindude leidumine alal selgub alles pärast loa andmist, on võimalik **loa kehtivus (osaliselt) peatada, luba (osaliselt) kehtetuks tunnistada või luba muuta**. Mõningate omavalitsuste määrustes on loa peatamise või kehtetuks tunnistamise võimalus raierahu nõude või üldisemalt loa kõrvaltingimuste rikkumise korral sõnaselgelt reguleeritud¹⁰. Muudel juhtudel ja osas, milles raiemäärused raieloa kehtetuks tunnistamist, kehtivuse peatamist ning muutmist selgesõnaliselt ette ei

⁹ Analoogselt metsateatistega, vt ka õiguskantsleri seisukohta:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Looduskaitseaduse%20rakendamine.pdf

¹⁰ Vt nt Viimsi, Põltsamaa, Lüganuse valla määruseid.

näe, kohalduvad haldusmenetluse seaduse 4. peatüki 4. jao sätteid. Vastavate üldnormide kohaselt võib asjaolude muutumisel luba muuta, kehtetuks tunnistada või selle kehtivuse peatada eeldusel, et avalik huvi on ülekaalukam ning arvestatakse loa saanud isiku usalduse kaitsega. Igal juhul on tegemist keeruka olukorraga, **mistõttu tasub kohalikul omavalitsusel hilisemate vaidluste vältimiseks linnude pesitsemise või puudumine alal teha võimalikult hästi selgeks enne raieks loa andmist.**