



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Lindude pesitsusaegne raierahu EL ja Eesti õiguses

Õiguslik analüüs

Koostajad:

Siim Vahtrus
Merlyn Mannov
Kadi-Kaisa Kaljuveer

Juuni 2018

Sisukord

Sisukord.....	2
1. Sissejuhatus.....	3
2. EL õigus ning rakenduspraktika.....	4
2.1. Linnudirektiivi regulatsioon.....	4
2.2. EL kohtu praktika.....	5
2.2.1. Direktiivi ülevõtmise viisid.....	5
2.2.2. Artikkel 5 piirangute ajaline ja liigiline kohaldamine.....	5
2.2.3. Artiklis 9 loetletud erandite kohaldamine.....	5
2.2.4. Mõiste „tahtlik“ tähendus artikkel 5 kontekstis.....	6
2.3. Kokkuvõte EL õiguse nõuetest.....	6
3. Eesti õigus ja rakenduspraktika.....	8
3.1. Looduskaitseseadus § 55 lg 6 ¹ p 1.....	8
3.2. Loomakaitseseadus § 7 lg 1 p 3.....	9
3.3. Metsaseadus § 40 lg 10.....	10
3.4. Kokkuvõte Eesti õigusest ja praktikast.....	10
4. Järeldused ja soovitused.....	11
Lisad:	13

1. Sissejuhatus

EL direktiiv nr 2009/147/EÜ (nn linnudirektiiv) kohustab EL liikmesriike võtma erinevaid meetmeid selleks, et kaitsta kõiki looduslikult esinevaid linnuliike liikmesriikide Euroopa territooriumil. Lisaks kohustustele, mis seonduvad erikaitsealade loomisega, sisaldab direktiiv ka kohustusi, mis kehtivad kogu riigi territooriumil. Olulisimad sellised kohustused on sätestatud direktiivi artiklis 5, mille punktis b on sätestatud pesade ja munade tahtliku hävitamise või kahjustamise või pesade kõrvaldamise keeld.

Eesti Ornitoloogiaühingu andmetel elutseb Eesti metsades ca 12 miljonit paari linde. Metsalinnuliikide arvukus on aga langustrendis, perioodil 1984-2016 on liikide arvukus vähenenud keskmiselt 0,5% aastas.

Samas pole Eesti õiguses seni kevadsuvisel pesitsusperioodil üldkehtivaid metsamajandamise (eriti raie-) piiranguid (nn raierahu) seatud. Riigimetsa Majandamise Keskus on küll osaliselt vabatahtlikku raierahu jälginud, ent erametsaomanikel on põhimõtteliselt õigus metsaraiet teostada ka lindude pesitsusperioodil.

Üldkehtiva piirangu või keelu puudumisest hoolimata on Eesti õiguses kolm sätet, mille alusel võidakse raietegevust siiski piirata. Linnudirektiivi art 5 punkti b ülevõtmiseks on kehtestatud looduskaitseseaduse (LKS) § 55 lg 6¹ p 1, mis lisaks oma otsemõjule (seda tuleb järgida kõigil metsaomanikel) saab olla ka aluseks metsateatiste menetlemisel piirangute seadmiseks. Loomakaitseseaduse (LoKS) § 7 lg 1 p 3 lubab korrakaitseorganitel peatada vajadusel metsatöid ning metsaseaduse (MS) § 40 lg 10 annab keskkonnaministrile volituse piirata määrusega raiete tegemist kevadsuvisel perioodil.

Käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida kehtivaid õigusnorme, sh nende rakenduspraktikat silmas pidades, ning hinnata täiendavate piirangute vajadust. Töö on koostatud Eesti Ornitoloogiaühingu tellimusel.

Töös on kasutatud avalikult kättesaadavaid materjale, sh Euroopa Komisjoni juhendmaterjale, Euroopa Kohtu ning Eesti kohtute lahendite andmebaase, seaduseelnõude seletuskirju jms. Rakenduspraktika väljaselgitamiseks tehti järelepärimised Keskkonnaministeeriumile, Keskkonnainspeksioonile ning Keskkonnaametile. Vastused järelepärimistele on esitatud lisades 1-3.

2. EL õigus ning rakenduspraktika

2.1. Linnudirektiivi regulatsioon

Euroopa Liidu tasandil reguleerib lindude, sh nende pesade ja munade kaitset Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (nn linnudirektiiv)¹. Direktiivi preambula p 3 kohaselt väheneb suure osa EL riikide Euroopa territooriumil esinevate linnuliikide arvukus, mis kujutab endast tõsist ohtu looduskeskonna kaitsele. Preambula p 6 kohaselt tuleb seetõttu kohaldada meetmeid erinevate lindude arvukust mõjutavate tegurite suhtes, nagu inimtegevuse tagajärjed. Punkt 7 lisab, et kaitsmise eesmärk on loodusvarade kui Euroopa rahvaste pärandi lahutamatu osa pikaajaline kaitse.

Täpsem regulatsioon lindude üldiseks kaitseks kogu EL territooriumil sisaldub direktiivi artiklis 5, mis sätestab:

Ilma et see piiraks artiklite 7 ja 9 kohaldamist, võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid kõikide artiklis 1 osutatud linnuliikide üldise kaitsesüsteemi loomiseks, keelates eelkõige:

- a) tahtliku tapmise või püüdmise mis tahes viisil;*
- b) pesade ja munade tahtliku hävitamise või kahjustamise või pesade kõrvaldamise;*
- c) linnumunade korjamise loodusest ja munade või tühjade koorte hoidmise;*
- d) lindude tahtliku häirimise eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, niivõrd kui selline häirimine on käesoleva direktiivi eesmärkide seisukohalt oluline;*
- e) nende linnuliikide isendite pidamise, mille jahtimine ja püüdmine on keelatud.*

Sätte sõnastustest tulenevalt peab seda vaatlema koostoimes artiklitega 7 ja 9 selliselt, et **artiklis 5 sätestatu ei piira artiklite 7 ja 9 kohaldamist**. Artikkel 7 sätestab erandid lindude tahtliku tapmise keelule ning täpsustab jahipidamise nõudeid ja keelde – näiteks peavad liikmesriigid tagama, et jahti, kui see on lubatud, ei peetaks poegade üleskasvatamise ajal ega sigimise erinevatel etappidel.

Artikkel 9 lubab teha erandeid artiklitest 5-8 loetletud põhjustel, s.o rahva tervise ja ohutuse huvides, lennuohutuse huvides, vältimaks tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalastuspiirkondadele ja vetele, taimestiku ja loomastiku kaitseks, teadus- ja õppetöö, taasisustamise, uuesti loodusesse laskmise ja selleks vajaliku paljundamise eesmärgil ning lubamaks range järelevalve tingimustes ja valikuliselt teatavate lindude vähesel arvul püüdmist, pidamist või muud mõistlikku kasutamist. Artikkel 9 ette nähtud erandeid tohib metsamajandamisel samas kohaldada vaid juhul, kui ei leidu teisi rahuldavaid lahendusi (nt tööde edasilükkamine) ning erandi tegemine ei ole vastuolus direktiivi üldiste eesmärkidega².

Nagu tuleneb artikli 5 sõnastusest, hõlmab selles sättes kehtestatud üldine kaitsesüsteem kõiki artiklis 1 nimetatud linnuliike. Artikkel 1 kohaselt käsitleb direktiiv kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset nende liikmesriikide Euroopa territooriumil, seega ei kohaldu artikkel 5 nõuded ainult ohustatud või kaitsealustele liikidele, vaid **kõikidele looduslikult esinevatele linnuliikidele**.

Teisalt on linnudirektiivi artikli 5, punkti b kohaldamine piiratud juhtudega, mil lindude hävitamine on **tahtlik** (ingl k „deliberate“).

¹ Direktiivi konsolideeritud versioon EL Teatajas on kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0147-20130701&qid=1526639468642&from=EN>

² Euroopa Komisjoni juhend „Natura 2000 and Forests. Part I-II“. Kättesaadav veebilehel: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes.pdf>, lk 32.

EL õiguse üheks aluspõhimõtteks on, et liikmesriigid peavad tagama õiguse ühetaolise kohaldamise, mistõttu siseriiklikus praktikas tuleks lähtuda vastavast Euroopa Kohtu praktikast. Seepärast on alljärgnevalt kirjeldatud Euroopa Kohtu praktikat nii väljendi „tahtlik“ kui teiste vastava sätte oluliste aspektide osas.

2.2. EL kohtu praktika

Linnudirektiivi eelpool viidatud sätete tõlgenduse osas on EL institutsioonidele ja kõigile liikmesriikidele siduvaks EL kohtu praktikas antud tõlgendused. EL kohus on andnud selle analüüsi seisukohalt olulisi tõlgendusi EL linnudirektiivi nõuete ülevõtmise viiside, piirangute ajalise ja liigipõhise kohaldamise, erandite kohaldamise ning mõiste „tahtlik“ osas.

2.2.1. Direktiivi ülevõtmise viisid

Euroopa Kohus on rõhutanud, et lindude täieliku ja tõhusa kaitse tagamiseks kõigi liikmesriikide territooriumitel on väga oluline, et direktiivis sätestatud keelud oleksid selgesõnaliselt sätestatud ka liikmesriikide siseriiklikus õiguses (otsus asjas 252/85, p 19). Artikli 5 alusel tuleb liikmesriikidel luua üldine kaitsekord, mis keelab artiklis sätestatud tegevused (otsus asjas C-76/08, p 5).

Normide ülevõtmisel ei tule siiski vältimatult sõnasõnaliselt korrata direktiivis sätestatud, vaid see võib toimuda ka üldise õigusliku raamistiku kaudu. Viimasel juhul peab aga selline raamistik tagama direktiivi täieliku ja tõhusa kohaldamise selgelt ja täpselt (otsus asjas C-507/04, p 89). Euroopa Kohus on veel täiendavalt rõhutanud, et ülevõtmise täpsus (õiguslünkade vältimine) on erakordselt oluline olukorras, kus ühise (loodus)pärandi kaitse on usaldatud liikmesriikidele (otsus asjas C-507/04, p 92 ja viidatud kohtupraktika).

2.2.2. Artikkel 5 piirangute ajaline ja liigiline kohaldamine

Euroopa Kohus on asjas nr C-507/04 tehtud otsuse p-des 113-115 rõhutanud, et kuigi artikkel 9 lubab teha kaitsekorra erandeid, nt viinamarjaistandustele põhjustatud kahju ennetamiseks, ei ole siiski õiguslikku alust arvata mingi liik kasvõi ajaliselt piiratud ulatuses direktiivis ette nähtud kaitsekorra alt täielikult välja, sest see võib ohtu seada liigi püsijäämise.

Ajaliste piirangute küsimust on Euroopa Kohus käsitlenud ka asjas C-252/85 tehtud lahendi p-s 9 ning selgitanud, et artikli 5 p-des b ja c sätestatud keelde tuleb kohaldada ilma igasuguste ajaliste piiranguteta ning kaitse peatamine teatud perioodiks aastas ei ole nende keeldudega kooskõlas. Lindude elupaiga kaitse inimeste poolt sekkumise eest on Euroopa Kohtu hinnangul vajalik, sest paljud liigid kasutavad varasematel aastatel ehitatud pesasid uuesti.

Kohtuasjas C-441/17 rõhutas kohus täiendavalt, et artikkel 5 kohaldamine on eriti oluline pesitsusajal. Selles vaidluses oli üheks Euroopa Komisjoni etteheiteks Poola Vabariigi suhtes see, et raieid lubav metsamajandamiskava ei sisaldanud konkreetseid ajalisi piiranguid, mis välistanuks raied pesitsusajal. Kohus järeldas, et liikmesriik ei olnud võtnud konkreetseid meetmeid, mis takistaks tõhusalt artikkel 5 punkti b rikkumist, mistõttu oli metsamajandamiskava vastuolus EL õigusega.

2.2.3. Artiklis 9 loetletud erandite kohaldamine

Euroopa Kohtu järjepideva praktika kohaselt tuleb EL õigusaktides sätestatud erandeid kohaldada kitsendavalt, pidades silmas direktiivi eesmärke ning vältides nende kahjustamist. Sama põhimõtte kehtib ka EL linnudirektiivi artiklis 9 sätestatud erandite suhtes. Kohtuasjas C-441/17 hiljuti tehtud lahendis asus kohus seisukohale, et kuuse-kooreüraski leviku peatamise eesmärgil puidukahjuri poolt asustatud enam kui saja-aastate kuuskede raie ja

metsast väljavedu oli vastuolus linnudirektiivi artikli 5 nõuetega. Sellised puud on oluliseks elupaigaks linnudirektiivi I lisas nimetatud värbkakule, karvasjalg-kakule, valgeselg-kirjurähnile ja laanerähnile ning puude väljaviimine toob paratamatult kaasa nende linnuliikide paljunemis- või puhkepaikade kahjustamise või hävitamise. Samuti ei olnud sellel juhul võetud meetmed loodusteaduslike teadmiste kohaselt metsa kaitseks hädavajalikud (vt otsuse p-d 251-266 ning 173-181).

2.2.4. Mõiste „tahtlik” tähendus artikkel 5 kontekstis

EL linnudirektiivi artikli 5, punkti b kohaldamine on sõnastuse kohaselt piiratud juhtumitega, mil pesade ja munade hävitamine, kahjustamine või pesade kõrvaldamine on „tahtlik” (ingl k versioonis „*deliberate*”). Kahjuks ei ole autoritele teadaolevalt Euroopa Kohus andnud omapoolset tõlgendust vastava mõiste sisule linnudirektiivi kontekstis. Oma senises praktikas on Euroopa Kohus vaid rõhutanud, et „tahtlust” selle sätte kontekstis tuleb hinnata sisuliselt ja juhtumipõhiselt. Linnudirektiivi sätetega ei ole kooskõlas teatud tegevuste (nt tavapärase põllumajandusliku või metsamajandusliku tegevuse) käigus tekkivate häiringute pidamine igal juhul „mittetahtlikeks”.³

Samas on analoogsed, st tahtlikke (ingl k „*deliberate*”) häiringuid keelavad liigikaitselised piirangud sätestatud ka EL loodusedirektiivis, artikli 12 lõike 1 punktis a. Analoogse eesmärgi ning identse sõnakasutuse tõttu **tuleks loodusedirektiivi artiklile antud tõlgendustest lähtuda ka linnudirektiivi tõlgendamisel.**

Kohtuasjas C-221/04 andis kohus väljendile „tahtlik” loodusedirektiivi artikli 12 kontekstis selge tõlgenduse (otsuse p 70 jj). Kohus rõhutas, tuginedes ka varasemale lahendile asjas C-103/00, et see hõlmab mitte vaid otsest tahtlust, vaid ka olukordi, kus isik vähemalt mõnab võimalikkust, et tema tegevus on keeluga vastuolus. Euroopa Komisjoni vastavasisulisel juhisel on neile kahele lahendile tuginedes välja pakutud järgmine definitsioon – **„tahtlik” on tegu, mille toimepanija teab kehtiva seadusandluse ja avalikkusele edastatud info põhjal, et tema tegevus on suure tõenäosusega vastuolus liigikaitse nõuetega, ent kavatsebki neid nõudeid rikkuda või vähemalt teadlikult aktsepteerib oma tegevuse ettenähtavaid tagajärgi.**⁴

Kaudselt on tahtlust käsitletud ka kohtuasjas C-441/17. milles Euroopa Kohus heitis Poola ametiasutustele ette seda, et need ei seadnud konkreetseid piiranguid, mis välistaks raied lindude pesitsusajal. Kohus leidis, et riik on rikkunud oma linnudirektiivist tulenevaid kohustusi, kuna tingimusi seadmata ei ole võimalik vältida pesade ja munade tahtlikku hävitamist. Sellega viitas kohus, et pesitsusaegsel raiel teadaolevalt linnurikastes metsades tuleks pesade ja/või munade hävitamist vähemasti suure tõenäosusega pidada „tahtlikuks”.

2.3. Kokkuvõte EL õiguse nõuetest

Eeltoodud EL õiguse sätted ning neile antud tõlgendused Euroopa Kohtu poolt võimaldavad järeldada järgmist:

- 1) Eestil on kohustus **võtta konkreetsed ja tõhusad meetmed**, et vältida pesade ja munade tahtlikku hävitamist, kahjustamist või pesade kõrvaldamist ning lindude tahtlikku, olulist häirimist, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal;
- 2) Sellised **meetmed ei pea seisnema (ainult) direktiivi nõuete sõna-sõnalisel ülevõtmises**, vaid peavad tagama direktiivi eesmärkide tõhusa saavutamise. Teiste liikmesriikide praktikas on nt nõutud lindude pesadeks sobivate puude säilitamist ning

³ Kohtuasi C-412/85, p-d 11-15.

⁴ Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, p 33

keelatud pesadest teatud raadiuses raied või viidud igasugune inimtegevus pesade lähiümbruses minimaalseni⁵.

- 3) Vastavasisulised meetmed peavad tagama **kõigi** looduslikult esinevate linnuliikide (mitte ainult kaitsealuste liikide) **kaitse**;
- 4) Üldisest kaitsereežiimist võib **erandeid ette näha vaid piiratud juhtudel ning ulatuses**;
- 5) Mõistet „tahtlik“ artiklis 5 tuleb tõlgendada selliselt, et see hõlmab lisaks otsesele tahtlusele ka juhtumeid, **mil isik vähemalt (teadlikult) mõõnab, et tema tegevus võib olla liigikaitse nõuetega vastuolus**.

⁵ Euroopa Komisjoni juhend „Natura 2000 and Forests. Part III – Case Studies“. Arvutivõrgus:

<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20Forests%20Part%20III.pdf>.

3. Eesti õigus ja rakenduspraktika

Eesti õiguses on metsamajandamise ning EL linnudirektiivi artikkel 5 (eriti selle punktiga b) seotud 3 õigusnormi: looduskaitseseaduse § 55 lg 6¹ p 1, loomakaitseseaduse § 7 ning metsaseaduse §40. Alljärgnevalt antakse lühikäsitlust nende normide sisust, rakenduspraktikast ning normide omavahelistest seostest.

3.1. Looduskaitseseadus § 55 lg 6¹ p 1

EL linnudirektiivi artikli 5 nõudeid võtab kõige selgemalt ja ühesemalt Eesti õiguskorda üle LKS § 55 lg 6¹ p 1, järgmises sõnastuses:

§ 55. Isendi surmamine, kahjustamine ja häirimine

(6¹) Keelatud on looduslikult esinevate lindude:

1) pesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõike 3 punktides 2–5 sätestatud juhtudel Keskkonnaameti loa alusel;

Sama lõike p 2 kohaselt on keelatud ka looduslikult esinevate lindude tahtlik häirimine, eriti pesitsemise või poegade üleskasvatamise ajal. Seega võtab lõige pea sõna-sõnaliselt üle linnudirektiivi artikli 5 punktid b ja d. Seaduse seletuskirja kohaselt võeti säte 2008. a üle Euroopa Komisjoni nõudmisel, sest Eesti polnud linnudirektiivi sätteid nõuetekohaselt üle võtnud.

Sätte sõnastusest nähtub, et tegemist on keeluga, mis **kehtib kõigi metsaomanike suhtes vahetult** (ilma, et selles osas metsaomanikule eraldi ettekirjutust tehtaks) ning selle järgimata jätmine on karistatav vastavalt LKS §-le 74³. Teadaolevalt tõlgendab Keskkonnainspeksioon (KKI) sõna „tahtlik” siinkohal tahtlusena Karistusseadustiku (KarS) § 16 tähenduses⁶. Tahtluseks KarS § 16 kohaselt loetakse ka kaudset tahtlust (sellisel juhul isik peab võimalikuks süüteo koosseisule vastava asjaolu saabumist ja möönab seda).

Halduspraktikas on säte seoses metsaraietega kasutamist leidnud ka **metsateatiste registreerimisel**, ent tulenevalt metsaregistri varasemast tehnilisest lahendusest, on põhjalikum praktika analüüs sisuliselt välistatud⁷. Keskkonnaameti selgituste kohaselt arvestab amet LKS § 55 lg 6¹ p 1 piirangutega metsateatiste väljastamisel järgnevalt:

- 1) linnukaitseliste piirangute kehtestamise aluseks võetakse Eesti Looduse Infosüsteemis (EELIS) olevad ajakohased andmed kaitsealuste lindude leiukoha kohta (pesa või piiritletud elupaik laiemalt);
- 2) Lindudega seotud tingimusi seatakse peamiselt lähtuvalt LKS § 55 lg-st 6 kaitsealuste liikide pesitsusaegse häirimise vältimiseks, seades raietöödele ajalise piirangu elupaiga piires;

⁶ KKI vastavasisulist seisukohta kajastab 14.06.2018. a Saarte Hääles ilmunud artikkel (kättesaadav:

<https://www.saartehaal.ee/2018/06/14/niidukiga-ule-linnupesad-havitati-uhes-munadega/>) ning ka KKI vastus Eesti Loomakaitse Liidu pöördumisele seoses raietega Elva vallas, mis on avaldatud H. Valneri blogis:

<https://heikivalner.blogspot.com/2018/06/keskkonnainspeksioon-pesitsusajal.html>

⁷ Varasemalt (kuni 2017. a) kanti metsaregistrisse vaid metsateatisega seotud tehnilised andmed, viidates Keskkonnaameti andmebaasis leiduvale põhjendusi sisaldavale otsusele ilma selle sisu registris täies mahus esitamata. Arvestades metsateatiste suurt hulka ning seda, et vastava sätte alusel kehtestatud piirangutega metsateatise pole võimalik teistest kuidagi automaatselt eristada, on käesoleva analüüsi seisukohalt tähendust omavate otsuste väljafiltreerimine ning läbitöötamine töö mahtu arvestades liiga ajamahukas.

- 3) Ajalise piirangu periood sõltub konkreetse liigi⁸ pesitsusajast. See aitab vältida ka munade hävitamist raie tööde käigus, kuna pesitsusajal territooriumile raie töid tegema minna ei tohi;
- 4) Kui registris on ainult pesapuu, siis võimalusel piiritletakse enne metsateatise kinnitamist elupaik või lisatakse ajaline piirang ümber pesapuu lähtuvalt liigi vajadustest häirimistundliku ala ulatuses;
- 5) Kui liigi leiukohaandmed on vananenud (st üle 10 aasta tagused), siis tingimusi (mis on kohustuslikuks täitmiseks) ei seata, küll aga annab KeA vajadusel soovitusi;
- 6) Kaitsealade piires, kui konkreetse liigi leiukohta ei ole registreeritud ja kaitse-eeskirjaga ajalist perioodi ei ole sätestatud, juhitakse praktikas enamasti tähelepanu LKS § 55 lg-le 6¹ ning soovitatakse looduslikult esinevate lindude häirimise vältimiseks mitte teha raieid lindude kevad-suvisel pesitsusperioodil, milleks on üldjuhul 15.04-15.07;
- 7) LKS § 55 lg 6¹ p 1 alusel seatakse pesade säilitamiseks ja kahjustamise vältimiseks tingimuseks mitte raiuda pesapuud peamiselt vaid suurte risupesade puhul, mida kasutatakse korduvalt (nt hiireviu, kanakull). Lisaks antakse ka nt soovitusi pesade ümbruses mingis raadiuses säilitada puistu looduslikuna või vähemalt mitte teostada lageraie, mis muuhulgas aitaks paremini kaasa pesapuu ja seega ka pesa säilimisele kui üksikuna lagedale jäetud puu ning muid soovitusi elupaiga säilitamiseks;
- 8) Tingimusi elupaiga säilitamiseks (nt säilitada õõnsustega vm tunnustega puid, kus pesitsus ei ole tõestatud, aga kuhu linnul on soodsad võimalused pesa rajada) seatakse juhul, kui liik asub kaitstaval alal ja on ala kaitse-eesmärgiks ning KeA-l on õigus looduskaitse seaduse ja kaitse-eeskirja alusel seda teha, kuid see ei toimu LKS § 55 lg-st 6 ja 6¹ lähtuvalt.
- 9) Kui KeA-l puudub info lindude olemasolus kohta siis LKS § 55 lg-le 6 ja 6¹ tähelepanu juhtimist ja sellest lähtuvalt tingimusi/soovitusi metsateatistele ei lisata. Lähtutakse eeldusest, et maaomanikul on endal igal juhul nii kaitsealuste kui kaitsestaatuseta liikide puhul vastutus oma tegevuse käigus vältida vastuolu seaduse sätetega.

Antud sätte rakendamise osas puudub Riigikohtu praktika. Samas on seda haldusasjas 3-11-1504 tõlgendanud Tallinna Halduskohus ja Ringkonnakohus. Vaidlusalusel juhtumil seati metsateatist menetledes hoiualal kavandatud raie teele ajaline piirang (keelati raie ajavahemikus 15.03-31.08), vältimaks raie tegevust lindude pesitsusajal. Mõlemas kohtuastmes leiti, et piirang oli õiguspärane.

3.2. Loomakaitse seadus § 7 lg 1 p 3

Loomakaitse seaduse (vastu võetud 2000. aastal) § 7 annab korrakaitseorganitele (kelle hulka kuuluvad ka Keskkonnainspeksioon ja kohalik omavalitsus) võimaluse sekkuda konkreetsete metsatööde tegemisse:

§ 7. Loomade kaitse tööde teostamisel

- (1) Looduses vabalt elavate loomade hukkumise vältimiseks on korrakaitseorganil õigus:*
- 3) peatada mäe- ja metsatööd looduses vabalt elavate loomade sigimisperioodiks.*

Vastavalt seaduse § 2-le loetakse selle seaduse tähenduses loomadeks ka linde.

Teadaolevalt ei ole vastavat sätet Eesti kohtute poolt kordagi rakendatud. Keskkonnainspeksioon vastas sellesisulisele järelepärimisele, et inspeksioon LoKS § 7 lg 1 p-i 3 rakendamise osas arvestust ei pea ning neile teadaolevalt selle paragrahvi alusel metsatöid peatatud pole. Kohalike omavalitsuste tegevuse kohta ülevaade puudub. Eeldada võib, et vastavast sätet pole praktikas ulatuslikult rakendatud.

⁸ Siin ja edaspidi on Keskkonnaamet oma vastuses autorite hinnangul ilmselgelt pidanud silmas kaitsealuseid liike.

3.3. Metsaseadus § 40 lg 10

Metsaseaduse § 40 lg 10 annab Keskkonnaministrile õiguse piirata metsamajandamist kevadsuvisel perioodil:

§ 40. Metsakaitse

(10) Loomastiku kaitseks nende sigimisperioodil võib valdkonna eest vastutav minister määrusega piirata mitme rindega puistus ja segapuistus raie tegemist ajavahemikul 15. aprillist 15. juunini.

Nimetatud säte lisati metsaseadusesse viimase, hetkelgi kehtiva tervikteksti koostamisega, mis jõustus 1.01.2007. a. Seletuskirja kohaselt on sätte eesmärk anda ministrile õigus raietegevust piirata, nn suvist raierahu oli juba (vabatahtlikult) edukalt rakendatud RMK oma majandada olevates metsades. 12 aasta vältel, mil see volitusnorm kehtinud on, pole keskkonnaminister vastavat volitust veel kasutanud.

3.4. Kokkuvõtte Eesti õigusest ja praktikast

Oma sisult on MS § 40 lg 10 ja LoKS § 7 lg 1 p 3 lähedase reguleerimisala ja eesmärgiga, olles suunatud mh nii kaitsealuste kui mitte-kaitsealuste lindude kaitsele sigimisperioodil. MS säte on oma reguleerimisalalt siiski mõnevõrra kitsam, kuna lubab raieid piirata vaid teatud ajavahemikul (15. aprillist 15. juunini). LoKS § 7 lg 1 p 3 on reguleerimisalalt veidi laiem ja ka paindlikum, lubades korrakaitseorganil (sh Keskkonnainspeksioonil ja kohaliku omavalitsuse üksusel) peatada looduses vabalt elavate loomade hukkumise vältimiseks metsatööd loomade sigimisperioodiks, st lähtuvalt just konkreetse looma sigimisperioodist.

Oluline erisus on ka regulatsiooni olemuses. Kui MS § 40 annab volituse üldkehtiva normi kehtestamiseks, mida peavad järgima kõik metsa majandada soovivad isikud, siis LoKS § 7 lg 1 p 3 saab kohaldada üksikjuhtumitel, seoses konkreetse raietööga, kui ilmneb vajadus tööde tegemise aega loomade kaitseks piirata.

Analüüsi koostamise käigus selgus, et nimetatud kaks sekkumisvõimalust on pigem teoreetilised. Praktikas on enim rakendatavaks LKS 55 lg 6¹ p 1, mis võtab EL direktiivinõuded kõige täpsemalt üle. Säte on üheaegselt üldine keeld, mis on kehtiv igaühe suhtes, kuid selle alusel saab kehtestada ka konkreetseid piiranguid üksikjuhtumite reguleerimisel, nt metsateatiste registreerimisel. Seejuures on Keskkonnaametil kaalutusõigus otsustada, millises ulatuses ja millise sisuga piirangud on vajalikud.

Ameti selgituste kohaselt rakendatakse info olemasolul kaitsealuste liikide kohta konkreetseid ajalisi piiranguid tegevuse elluviimisele, teatud juhtudel aga viidatakse üldiselt vajadusele vältida LKS § 55 lg 6¹ p 1 rikkumist ja soovitatakse raiet teatud perioodil vältida (seadmata siiski õiguslikult siduvat piirangut). LKS § 55 lg 6¹ p 1 rakendamine metsateatiste registreerimisel piirdub praktikas samas vaid juhtudega, mil raiet kavandatakse kaitsealal ja/või kaitstavate liikide registreeritud leiukohtades. Muudel juhtudel (väljaspool kaitsealasid ja mittekaitstavate linnuliikide pesitsuskohtades) ei viidata ei piirangule ega anta soovitusi, kuidas piirangut kõige paremini järgida.

4. Järeldused ja soovitused

Formaaljuriidiliselt on Eesti EL linnudirektiivi artikkel 5 punkti b kehtivasse õigusruumi üle võtnud. Sätestatud on selgesõnaline keeld, mis oma ulatuselt vastab EL õiguses sätestatule. Samuti on LKS § 55 lg 6¹ p 1 kohaselt lubatud erandid valdavalt kattuvad linnudirektiivi artiklis 9 sätestatud eranditega. Kuna keelu järgimine on tagatud karistusõiguslike vahenditega (LKS §-le 74³) ning tegu on põhimõtteliselt karistatav ka kaudse tahtluse olemasolul (mis vastab EL kohtu poolt sõnale „tahtlik“ antud tõlgendusele), on **kehtiv õigus EL õigusega formaalselt kooskõlas**.

Samas ei piirdu liikmesriigi kohustused EL õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel pelgalt normide kehtestamisega, vaid normide rakendamisega tuleb tagada direktiivi eesmärkide saavutamine. Selles valguses võib **problemaatiliseks pidada metsateatise puudutavat praktikat ning järelevalve teostamist LKS § 55 lg 6¹ täitmise üle**.

MS § 41 lg-te 7 ja 8 kohaselt kontrollib Keskkonnaamet metsateatist registreerides kavandatud raie vastavust õigusaktidele ning võib teatise registreerimisest keelduda, andes soovitused tegevuse õigusaktidega vastavusse viimiseks. Säte, millele vastavust tuleks kontrollida ja tagada, on seejuures ka LKS § 55 lg 6¹ p 1, mille kohaselt tuleks kaitsta kõigi lindude pesi ja mune, sõltumata sellest, kas tegemist on kaitsealuste liikidega või kas mets asub kaitsealal. LKS lähtub linnudirektiivist, kuid samuti tuleb lähtuda EL kohtu praktikas antud tõlgendustest, mis on igale liikmesriigile siduvad.

Keskkonnaametil on võimalik kavandatud raietegevuse vastavust LKS § 55 lg 6¹ p-le 1 tõsikindlalt hinnata vaid juhul, kui neil on olemas andmed lindude olemasolu või puudumise kohta metsateatistes nimetatud alal. Halduskoormuse seisukohast ei ole mõeldav, et iga metsateatise puhul viiakse läbi kohapealne täiendav kontroll. Samas ei ole üheselt arusaadav, miks täna viidatakse vajadusele vältida pesade ja munade kahjustamist ning antakse soovitusi raietegevuse läbiviimise ajastamise osas vaid kaitstavatel aladel kavandatavate raiete puhul. Samuti ei ole õigustatud senine praktika, mille kohaselt kui liigi leiukohaandmed on vananenud (st üle 10 aasta tagused), siis kohustuslikke tingimusi ei seata, vaid piirdatakse soovitustega. Linnuliikide (eriti kaitsealuste liikide) leiukohtade kaitse ei tohiks sõltuda sellest, kui sageli suudab riik nende leiukohaandmeid uuendada.

Kuna LKS § 55 lg 6¹ piirangud kehtivad kõigi looduslikult esinevate lindude suhtes ning arvestades Eesti looduslike metsade liigirikkust, võib metsateatiste väljastamisel (sh ettevaatusprintsipi silmas pidades) pigem lähtuda eeldusest, et pesitsusperioodil elluviidavad raied võivad minna konflikti LKS § 55 lg 6¹ sätestatuga ja sel juhul on vaja seada selgesõnalisi piiranguid rikkumiste vältimiseks. Samasisulisele järeldusele jõudis ka Euroopa Kohus hiljuti kohtuasjas C-441/17 tehtud lahendis. Pesade ja munade hävitamise keelule viitamata jätmine võib tekitada metsateatise alusel tegutsevas isikus eksliku arusaama, et tema raie on ilma täiendavaid piiranguid arvestamata õiguspärane. **Seega tuleks Keskkonnaametil direktiivi nõuete täitmiseks viidata LKS § 55 lg 6¹ piirangutele ja anda vähemalt soovitusi kõigi metsateatiste puhul, mille alusel raieid kevadsuvisel perioodil läbi viiakse.**

Viimane aitaks oluliselt kaasa ka linnudirektiivi rakendamisele Keskkonnainspeksiooni poolt, ennetades (tõhusamalt) olukordi, kus järelevalve teostamisel tekib vaidlusi seoses raiete teostanud isiku tahtlusega, kuna viimased leiavad, et vastavasisulise viite puudumise tõttu ei pidanud nad keelu vastu eksimist võimalikuks. Metsateatistes keelule viitamisel ning soovitude väljatoomisel ei oleks raieid teostavatel isikutel enam võimalik väita, et nad ei saanud rikkumist võimalikuks pidada. Samas ei tohiks ka selge viite puudumine metsateatistes olla järelevalve teostamisel põhimõtteliseks ja ületamatuks takistuseks. Arvestades looduslike metsade elurikkust ning kättesaadava info hulka, on väheusutav, et metsamajandamisega

igapäevaselt tegelevad isikud (nt harvesterijuhid) ei oleks teadlikud võimalikkusest, et pesitsusperioodil ulatusliku raie teostamine toob kaasa pesade või munade kahjustamise ega mõnaks seda.

LKS § 55 lg 6¹ p 1 nõuete tõhus rakendamine praktikas ilma täiendavaid piiranguid kas õigusaktides või metsateatiste registreerimisel seadmata **eeldab ka tõhusat riiklikku järelevalvet** selle nõuete täitmise üle. LKS § 74³ sätestatud võimalus sanktsioone rakendada omab isikute käitumisele suunavat mõju vaid juhul, kui neid sanktsioone tegelikkuses ka piisava sagedusega rakendatakse. Seega on vastava sätte eraldiseisev kohaldamine seotud märkimisväärse halduskoormusega, eriti arvestades vajadust tõestada, et rikkumine pandi toime vähemalt kaudse tahtlusega. Teadaolevalt on Keskkonnainspeksioon mitmel juhtumil lõpetanud menetluse just tahtluse tõendamise seotud probleemide tõttu.

Eeltoodu valguses oleks **üleüldise kevadsuvisel raiepiirangu sätestamine tõhus ning suhteliselt väikese halduskoormusega lahendus, mis aitaks tagada EL linnudirektiivi art 5 lg b nõuetekohase rakendamise Eesti territooriumil** seoses metsamajandamisega pesitsusperioodil. Ühtlasi parandaks see õigusselgust. Vältides raieid kaitsealuste ja mittekaitstavate metsalinnuliikide pesitsusajal, oleks võimalik kõrvaldada üks olulisi survetegureid nende liikide arvukusele. Direktiivi artikkel 2 (mida tuleb üldsättena arvestada lisaks direktiivi konkreetsetele sätetele ning viimaste tõlgendamisel) rõhutab seejuures, et liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid hoidmaks liikide arvukust teatud tasemel või viia see selle tasemeni. Arvestades metsalinnuliikide arvukuse langust ning riigimetsades juba edukalt rakendatud kevadsuvisel raiepiirangut, ei ole töö autorite hinnangul tegemist ebaoproportsionaalse piiranguga.

Üldkehtiv kevadsuvisel raiepiirang tuleks sätestada selgesõnaliselt metsaseaduses (või looduskaitseaduses). Volituse andmine keskkonnaministrile raiepiirangu kehtestamiseks (eriti ühe aasta kaupa) ei ole mõistlik, kuna raierahu aluseks olevad ökoloogilised vajadused on püsivad. Lisaks seadusega fikseeritud raierahu perioodile jääb Keskkonnaametile vastavalt LKS § 55 lg 6¹ p 1 õigus metsateatistes seada lisapiiranguid ehk raierahuperioodi pikendada, kui see on tingitud liigispetsiifilistest iseärasustest (liik hakkab seaduse tasandil sätestatud raierahu perioodiga võrreldes pesitsema varem või lõpetab hiljem).

Juhul, kui jätta üldkehtiv pesitsusaegne raierahu kehtestamata, on **Eesti ametiasutused siiski kohustatud järgima Euroopa Kohtu poolt antud tõlgendusi** LKS § 55 lg 6¹ p 1 aluseks oleva linnudirektiivi sätte osas ning tulenevalt EL õiguse aluspõhimõtete hulka kuuluvast koostöökohustusest **tagada, et direktiivi nn „kasulik mõju“ Eesti territooriumil avalduks**. Eelkõige tähendab see, et **Keskkonnainspeksioonil tuleb praktikas asuda aktiivsemalt menetlema juhtumeid, mil kevadsuvisel raiegevus toob kaasa pesade või munade hävimise ning rakendada sanktsioone ka juhtudel, mil tagajärg põhjustati vähemalt kaudse tahtlusega**. Kuigi Keskkonnainspeksioon ei saa eeldada isikute tahtlust, ei saa samamoodi üldiselt eeldada ka seda, et raie käigus linnupesade, munade ja linnupoegade hävitamine on alati mittetahtlik ja tavapärase metsanduse osaks.

Loomakaitseaduse § 7 lg 1 p 3 ning metsaseaduse § 40 lg 10 pole oma sõnastuse kohaselt mõeldud eksklusiivselt metsalindude, vaid üldisemalt kogu loomastiku kaitseks. Seega ei näe käesoleva töö autorid vajadust neid sätteid kustutada ka üleüldise kevadsuvisel raierahu kehtestamisel. Vastavad sätted võimaldaksid tulevikus seada vajadusel täiendavaid piiranguid, nt imetajate kaitseks.

Lisad:

- 1) Keskkonnainspeksiooni vastus LoKS § 7 lg 1 p 3 rakendamise kohta;
- 2) Keskkonnaministeeriumi vastus MS § 40 lg 1 rakendamise kohta;
- 3) Keskkonnaameti vastus LKS § 55 lg 6¹ p 1 rakendamise kohta.