



Õiguskantsler

07.03.2024

info@oiguskantsler.ee

Pöördumine seoses Keskkonnaameti tegevusega

Pöördumise esitaja: Eesti Erametsaliit

Pöördumise eesmärk: paluda õiguskantsleril kontrollida, kas Keskkonnaamet (KeA) järgib oma tegevuses uute liigikaitseliste tegevuskavade koostamisel, samuti kaitsealuste liikide (kassikakk ja metsis) elupaikade määratlemisel ja registrisse kandmisel ning nende andmete põhjal püsielupaikadena kaitse alla võtmise ettepanekute tegemisel põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning head halduse tava. Oleme seisukohal, et KeA tegevus ei ole kooskõlas eelpool nimetatud põhimõtetega:

1. Olete selgitanud, et riik peab menetlusi korraldama nii, et omandipiirangud kehtiksid minimaalsel alal, st arvestades pesapuu leidmist¹. Looduskeskkonna kaitsmise piirangud peavad olema proportsionaalsed ning valida tuleb piirang, mis tagab eesmärgi saavutamise, kuid piirab sealjuures põhiõigusi vähimal määral.²
2. KeA ei tugine elupaikade määratlemisel ja keskkonnaregistris (EELIS) kannete tegemisel selgelt tuvastatud ja erinõuetele vastavast elupaigast vaid alles koostamisel olevatest tegevuskavadest, mille juhiste kohaselt registreeritakse uued elupaigad tuginedes lindude kuulmisandmetele või prognoosmudelitele. See ei ole kooskõlas seadusega, kuivõrd kaitsta tuleb teadaolevaid elupaiku. Kohtupraktikas on selgitatud, et püsielupaikade suurus peab sõltuma konkreetsest asjaoludest, sh pesapuude paigutusest³.
3. Tegevuskavade eelnõudes toodud meetodilised juhised elupaikade määratlemiseks ja sellest tulenevalt uute alade kaitse alla võtmiseks ei ka ole läbipaistvad ning mõistlikul viisil kontrollitavad. Samuti puuduvad viited teiste riikide praktikale või ka teadustöödele, mis kinnitaksid sellise uue halduspraktika põhjendatust. Riigikohtu praktika kohaselt peavad piirangute aluseks olevad andmed olema kontrollitavad ning ka KeA ei või registriandmetest lähtuda, kui registriandmete ekslikkus oli ametile teada või oleks eeldatavalt olnud teada korrektse haldusmenetluse tulemusel⁴.
4. Tegevuskavade eelnõudes kirjeldatud meetodikale tuginedes järgneb KeA ettepanek püsielupaikade moodustamiseks. See tegevus ei ole kooskõlas LKS § 4 lg 5 p 1 ja § 7 lg 1

¹ Õiguskantsler 08.01.2018 kiri nr 7-4/170398/1800094

² Õiguskantsler 16.01.2023 nr 6-1/220349/2300242.

³ Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas 3-17-131, p 14

⁴ Riigikohtu otsus haldusasjas 3-21-552, p 21.

põhimõttega, mille kohaselt iga ala puhul peavad olema täidetud kaitse alla võtmise eeldused ning püsielupaiga määratlemise aluseks on erinõuetele vastav ja selgelt piiritletud kaitsealuse liigi elupaik. Riigikohtu praktika kohaselt KeA peab tagama, et loodusobjekti kergekäeline kaitse alla võtmine ei piiraks isikute õigusi.⁵

Pöördumise sisu:

Eesti Erametsaliit erametsaomanike esindusorganisatsioonina pöördub käesolevaga õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 19 lg 1 alusel õiguskantsleri poole seoses Keskkonnaameti (KeA) tegevusega kaitsealuste liikide (kassikakk ja metsis) elupaikade määratlemisel ja registrisse kandmisel ning nende andmete põhjal püsielupaikadena kaitse alla võtmise ettepanekute tegemisel. Eesti Erametsaliidu hinnangul ei ole KeA halduspraktika vastavate toimingute tegemisel põhiseadusega kooskõlas, kuna KeA ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava. Eesti Erametsaliit palub õiguskantsleril kontrollida KeA tegevuse (põhi)seaduspärasust ning teha KeA-le vajalik(ud) ettepanek(ud) rikkumiste kõrvaldamiseks.

LKS § 48 kohaselt tagatakse kaitsealuste liikide teadaolevate elupaikade ja/või Eesti looduse infosüsteemis (EELIS) registreeritud elupaikade kaitse kaitsealade või hoiualade moodustamise või püsielupaikade kindlaksmääramisega. Elupaigad määratleb ja registreerib EELISes KeA, tuginedes neid toiminguid tehes LKS § 49 alusel koostatud ja kinnitatud liigi kaitse ja ohjamise tegevuskavale. EELISes registreeritud elupaikade suhtes esitab KeA omakorda LKS § 8 alusel Kliimaministeeriumile ettepaneku võtta need LKS § 10 alusel püsielupaikadena kaitse alla. Püsielupaiga kaitse alla võtmise ettepaneku esitamise hetkest jõustub LKS § 8 lg-s 6 sätestatud piirang ettepanekus nimetatud ala suhtes mõju omavate muude haldusaktide (nt ehitusload, raieload, planeeringud) andmiseks. Püsielupaiga kaitse alla võtmise hetkest aga hakkavad kehtima LKS §-des 10, 30, 31 ja 50 ette nähtud veelgi karmimad piirangud kaitstava ala sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis, mille tulemusel võib maaomanikul olla keelatud oma kinnisomandil viibida või tegeleda seal mistahes majandustegevusega, raiega, ehitamisega, kaevandamisega, kalapüügi või jahipidamisega.

Kuigi põhiseaduse (PS) § 32 näeb igasuguste omandiõiguse piirangute seadmisele ette seadusreservatsiooni nõude, on kahjuks KeA hiljutises halduspraktikas aina tavapärasemaks muutunud olukord, kus kaitsealuste liikide elupaikade määratlemine, EELISesse kandmine ja püsielupaigana kaitse alla võtmise ettepaneku tegemine ei toimu kooskõlas seadusega. KeA tugineb elupaikade määratlemisel ja EELISse kannete tegemisel kas enda koostatud uute eelnõukohaste tegevuskavade juhiste, mis ei ole lõplikud ega seaduses nõutud viisil kinnitatud või teeb seda sootuks meelevaldsetel kaalutlustel, viidates „hetkel teadaolevatele parimatele teadmistele“. PS § 3 ja haldusmenetluse seaduse (HMS) § 3 lg 1 kohaselt peab põhiõiguste piiramiseks olema seaduslik alus. Sealjuures Riigikohus on kinnitanud, et liigikaitse tegevuskava ei ole mistahes juhul KeA-le siduv vaid tegemist on mittesiduva arengukavaga⁶. Ka Teie olete varasemalt selgitanud, et arengukavad vmt dokumendid seadust ei asenda ja neile tuginedes ei saa eraisikult midagi eeldada ega nõuda, samuti ei sobi piirangute kehtestamise aluseks abstraktne üldseadus ega määrus. Looduskeskkonna säästmine kuulub põhikohustuste hulka (PS § 53), kuid vaatamata sellele peavad piirangud olema

⁵ Riigikohtu otsus haldusajajas 3-3-1-68-11, p 19.

⁶ Riigikohtu määrus haldusajajas nr 3-20-2368, p 17.

proportsionaalsed. Valida tuleb piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise, kuid piirab sealjuures põhiõigusi vähimal määral.⁷

Eelnevalt kirjeldatud halduspraktikat illustreerib KeA tegevus Põlendmaa ja Pottsepa kassikaku⁸ elupaikade registreerimisel. KeA registreeris EELISes 30.03.2023 Põlendmaa kassikaku elupaiga (EELIS kood KLO9131769) ja 10.04.2023 Pottsepa kassikaku elupaiga (EELIS kood KLO9131774). Põlendmaa ja Pottsepa elupaikade registreeringute alusel esitas KeA ka Kliimaministeeriumile 17.07.2023 ettepaneku Kildemaa ja Pottsepa kassikaku püsielupaikade moodustamiseks.⁹ Kuigi kassikaku kehtiv tegevuskava¹⁰ näeb nii kassikaku elupaiga registrisse kandmise kui ka püsielupaiga moodustamise eeldustena ette pesa leidmise¹¹, ei ole ei Põlendmaa elupaiga (sh Kildemaa püsielupaiga) ega ka Pottsepa elupaiga (sh Pottsepa püsielupaiga) puhul tegelikkuses ühtegi kassikaku pesa leitud.

KeA lähtus viidatud elupaikade EELISes registreerimisel ja püsielupaigana kaitse alla võtmise ettepaneku tegemisel uudsest lähenemisest, mille kohaselt ei eelda elupaiga määratlemine linnu pesakoha tuvastamist, vaid piisab üksnes kuulumisandmetest. KeA poolt Põlendmaa elupaiga alal paikneva kinnisasja omanikule antud selgituste kohaselt on sealsetel aladel kassikakke mitmel korral kuuldud ning EELISesse kantud elupaigad (ja nende alusel kavandatavad ettepanekukohased püsielupaigad) on loodud kuulumispunktide alusel.¹² Samamoodi on üksnes kuulumispunktide alusel registrisse kantud Pottsepa elupaik.

Eelnõukohases kassikaku tegevuskavas on kirjeldatud metoodika, mille järgi arvestatakse ühe aasta kuulumispunktide pealt keskmine asukohapunkt, mis võrdsustatakse linnu pesapaigaga. Meie hinnangul on see ekslik, sest linnuhäälse tuvastamise puhul on ennatlik eeldada, et tegemist on teadaoleva elupaigaga (vt LKS § 48 lg 1). Äärmisel juhul saab see olla info, mis kinnitab, et piirkonda tuleb uurida selleks, et selgitada välja teadaolev elupaik. Tegevuskavas puuduvad viited ka sellele, kas vastavat metoodikat elupaikade määratlemisel kasutatakse näiteks naaberriikides.

Sealjuures Põlendmaa ja Pottsepa juhtumite puhul ei lähe KeA rakendatud kassikaku elupaikade piiritlemine aga kokku isegi eelnõukohase tegevuskava juhistega, kuna arvesse on võetud pesakohtadena kõik kuulumispunktid ehk vastavalt oleks nendes elupaikades registreeritud justkui kuus ja kolm kassikaku pesa. Selline praktika võimaldab KeA-l piltlikult igal aastal uute kuulumisandmete põhjal laiendada olemasolevaid elupaikasid või luua uusi elupaikasid ning teha nende põhjal ettepanekuid maaomanikele ulatuslikke piiranguid kaasa toovate püsielupaikade kaitse alla võtmiseks, kuigi reaalselt pesakohta pole kunagi leitud ning ei pruugita ka kunagi leida, sest liik sellel alal tegelikkuses ei pesitse. Põlendmaa juhtumi puhul on kuulumispunktide alusel elupaiga piiritlemine täiendavalt kaasa toonud selle, et võrdluses teiste registrisse kantud kassikaku elupaikadega on Põlendmaa kassikaku elupaik

⁷ Õiguskantsler 16.01.2023 nr 6-1/220349/2300242.

⁸ Kassikakk on Vabariigi Valitsuse määruse „I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu“ § 4 kohaselt I kaitsekategooria liik.

⁹ Keskkonnaameti dokumendiregistris dokument registreerimisnumbriga 7-16/23/14652 (juurdepääsupiiranguga).

¹⁰ Kättesaadav: <https://keskkonnaamet.ee/elusloodus-looduskaitse/looduskaitse/liigikaitse>

¹¹ Kassikaku tegevuskava ptk 6.4 kohaselt kantakse EELISesse elupaigapõhine pindalaline objekt 200-500 meetri raadiuses leitud pesapaigast. Kassikaku tegevuskava ptk 6.5 kohaselt hõlmab püsielupaiga kaitseks moodustatava sihtkaitsevööndi kassikaku pesapaik ja seda ümbritsev elupaik 200-500 meetri raadiuses ning piiranguvööndi moodustab sihtkaitsevööndist välja jääv ala, mitte vähem kui 500 meetri raadiuses kassikaku pesadest.

¹² Keskkonnaameti dokumendiregistris dokument registreerimisnumbriga 2-6/23/253-4 (juurdepääsupiiranguga).

5 korda suurem ning võrreldes varasemate kaitse alla võetud kassikaku püsielupaikadega, on ettepanekukohase Kildemaa püsielupaiga ala teistest püsielupaikade aladest 2 korda suurem.¹³

Kuivõrd KeA poolt rakendatud kuulmisandmetele tuginevat elupaiga määratlust kassikaku kehtiv tegevuskava ei toeta, põhjendas KeA oma tegevust Põlendmaa elupaiga juhtumi puhul probleemile tähelepanu juhtinud maaomanikule järgnevalt: „Käesoleval juhul arvestati elupaiga piiritlemisel Eesti kassikaku asurkonna järjest halveneva seisundi ja tõhusama kaitse kiire vajaduse tõttu hetkel teadaolevate parimate teadmistega, mis kajastusid sel hetkel tegevuskava eelnõus.“¹⁴ **Eelnõukohasele tegevuskavale tuginedes elupaiga registreerimise ja püsielupaigana kaitse alla võtmise ettepaneku tegemist (haldus)toimingutena kehtiv seadus KeA-le aga ei võimalda.**

Lisaks eelkirjeldatud Põlendmaa/Kildemaa kassikaku juhtumile, kasutab KeA analoogset halduspraktikat ka metsise¹⁵ elupaikade EELISesse registreerimisel. KeA on nimelt 2024. aasta alguses asunud mastaapselt muutma varasemalt EELISes registreeritud metsise elupaikade piiritlust, tuginedes mh eelnõu faasis olevale uuele metsise tegevuskavale.¹⁶ Eelnõukohases tegevuskavas sisalduva uue liigikaitse mudeli põhjal on KeA EELISes ümberpiiritlenud metsise olemasolevaid elupaikasid nii, et need on varasemaga võrreldes suurenenud 69% ehk ligi 1000 km² ulatuses.¹⁷ Võttes arvesse, et need muudatused puudutavad hetkel peamiselt kahte maakonda (Ida-Virumaa ja Pärnumaa) ning ülejäänud maakondades on metsise elupaigad KeA-l alles ümberpiiritlemisel, võib lõpptulemusena oodata veelgi ulatuslikumat metsise elupaikade alade muutust.

Metsise elupaikade määratlemisel lähtub KeA seejuures tegevuskava eelnõus kirjeldatud uuest prognoosmudelitest, mis võimaldab metsise elupaigad määrata varasemast 10 korda suuremana ning piiritleda ulatuslikud tuumalad ja lisaks liikumiskoridorid, mille metoodika ei ole aga teada. Ka Riigikohus on selgitanud, et liikumiskoridorid, mis on osa rohevõrgustikust, ei ole tarvis tingimata loodusobjektina kaitse alla võtta¹⁸. Metsise uue tegevuskava eelnõu kohaselt võib metsise mänguasurkonna aastaringse elupaiga optimaalne suurus elujõulise mänguasurkonna puhul olla 2000–3000 ha, kuid juba praeguseks on KeA poolt EELISes muudetud elupaikade seas muuhulgas elupaiku, mille suurus ületab 21000 ha. Arvestades, et Keskkonnaagentuuri poolt koostatud liikide kaitstuse tabeli¹⁹ alusel oli 12.01.2024 seisuga (s.o. vahetult enne KeA poolt eelnõukohase tegevuskava alusel tehtud elupaikade muutmisi) metsise registreeritud elupaigad pindalaliselt kaitstud 75,3% ulatuses, toob sedavõrd laiaulatuslik elupaikade suurendamine LKS § 48 lg 2 järgi kaasa vajaduse täiendavate püsielupaikade moodustamiseks, kuna kaitstud alade osakaal elupaikade

¹³ EELISE andmete põhjal on kassikakkude keskmine elupaiga suurus 49 ha, kui eelnõukohase tegevuskava alusel piiritletud elupaigad välja arvata. Eelnõukohase tegevuskava alusel registrisse kantud Põlendmaa kassikaku elupaiga suurus on 253 ha. EELISE andmete põhjal on kehtivate kassikaku püsielupaikade keskmine suurus 67 ha, ettepanekukohane Kildemaa kassikaku püsielupaiga suurus on 144 ha.

¹⁴ KeA dokumendiregistris kiri nr 7-16/23/19825-4 (juurdepääsupiiranguga).

¹⁵ Metsis on Vabariigi Valitsuse määruse „I ja II kaitsekategooriana kaitse alla võetavate liikide loetelu“ § 8 kohaselt II kaitsekategooria liik.

¹⁶ Vt nt EELIS kood KLO9133469 (alusdokument KeA 18.01.2024 kiri nr 7-16/24/1055 (juurdepääsupiiranguga)) ning EELIS kood KLO9133452 (alusdokument KeA 15.01.2024 kiri nr 7-16/24/829 (juurdepääsupiiranguga)).

¹⁷ Seisuga 06.02.2024 oli EELISes registreeritud metsise elupaikade pindala 3081 km² ning seisuga 25.10.2023 oli EELISes registreeritud metsise elupaikade pindala 2126 km².

¹⁸ Riigikohtu otsus haldusasjas 3-21-979, p 11-14.

¹⁹ Registreeritud Kliimaministeeriumi dokumendihaldussüsteemis 19.01.2024 kirjana 7-8/24/115-2.

suurendamisel langeb.²⁰ Püsielupaikade moodustamine toob aga omakorda paratamatult kaasa veelgi karmimad piirangud maaomanike õigustele.

Meie hinnangul ei ole elupaikade määratlemisel pelgalt prognoosmudelile või ka kuulmisandmetele kooskõlas LKS § 4 lg 5 p 1 ja § 7 lg 1 põhimõttega, mille kohaselt iga ala puhul peavad olema täidetud kaitse alla võtmise eeldused ning püsielupaiga määratlemise aluseks on erinõuetele vastav ja selgelt piiritletud kaitsealuse liigi elupaik. Euroopa Kohus on otsuses C-477/19 selgitanud puhke- ja paljunemispaiikade mõistet ning asunud seisukohale, et see mõiste ei hõlma mistahes alasid, vaid neid, kus liik on asunud ja esineb suur tõenäosus, et ta tuleb tagasi.

Eelkirjeldatud näidetest nähtub, et KeA halduspraktika kassikaku ja metsise elupaikade määramisel ja registrisse kandmisel ei tugine PS-is nõutud seaduslikul alusel, vaid KeA enda meelevaldsetel kaalutlustel, mida KeA põhistab läbi eelnõukohaste, alles koostamisel olevate kinnitamata tegevuskavade. Arvestades, et KeA on teinud ja teeb ka tulevikus registrisse kantud elupaikade põhjal Kliimaministeeriumile ettepanekuid vastavate alade püsielupaikadena kaitse alla võtmiseks, toob KeA halduspraktika kaasa olulised piirangud maaomanike õigustele: esmalt LKS § 8 lg-st 6 tulenev piirang muude haldusaktide (nt ehitusload, raieload, planeeringud) andmiseks ning seejärel LKS §-dest 10, 30, 31 ja 50 tulenevad ulatuslikud piirangud sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis tegutsemiseks. Need piirangud puudutavad eeskätt KeA poolt määratletud (püsi)elupaikade aladele jäävate maade (sh metsamaade) omanike omandiõigust ja ettevõtlusvabadust, kuid täiendavalt ka samadel aladel või nende läheduses arendustegevusega tegelevate ettevõtjate (sh nt Eesti taastuvenergia eesmärkide saavutamiseks vajalike tuuleparkide arendajad) ettevõtlusvabadust.

Varasemale halduspraktikale tuginedes puudub maaomanikel ka mistahes kindlus, et efektiivse õiguskaitse tagab ärakuulamisõigus haldusmenetluses. Kui juhis elupaikade meelevaldseks moodustamiseks tuleb KeA tegevuskavadest, siis puudub maaomanikul ka mõistlik viis tõendada, et tegemist ei ole kaitsealuse liigi elupaigaga või näiteks püsielupaiga moodustamise menetlus on õigusvastane põhjusel, et maaomanik ei ole tuvastanud kaitsealuse liigi erinõuetele vastavat ala või näiteks tuvastanud liigi tegevust häälistuste kaudu. Eelnevat arvesse võttes on vältimatu, et ka liigi tegevuskava koostamine ei toimuks kergekäeliselt vaid oleks põhjendatud lähtudes parimast praktikast.

Eesti Erametsaliit on küll olnud kaasatud metsise elupaikade korrastamise protsessi ning ka tegevuskava koostamise lõppfaasis on esitatud tegevuskava eelnõu meile tutvumiseks, kuid senine praktika kinnitab, et kaasatus ei tähenda üldjuhul meie seisukohtadega arvestamist. Pigem on tegemist seisukohtade esitamise võimaluse andmisega, millega ametlikult tagatakse ärakuulamisõiguse realiseerimine, kuid mille tegelik mõju on tagasihoidlik.

Kokkuvõttes KeA eelkirjeldatud halduspraktika rikub maaomanike põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava ning KeA ei ole rikkumisi kõrvaldanud ka vaatamata maaomaniku korduvatele sellekohastele pöördumistele. Seda arvestades pöördub Eesti Erametsaliit erametsaomanike esindusorganisatsioonina antud küsimuses õiguskantsleri poole. Eesti Erametsaliit

²⁰ EELISe andmete kohaselt oli 06.02.2024 seisuga metsise elupaikade pindala suurendatud 3081 km²-ni, mille tulemusel asus 67,8 % metsise elupaikadest kaitsealadel, hoiualadel või püsielupaikades. Seega muutus KeA tegevuse tulemusel metsise elupaikade kaitstuse tase ainuüksi vähem kui kuuajalise perioodi jooksul ligi 8%. Arvestades, et KeA jätkab EELISes metsise elukohtade ümberpiiritlemist, on lõppastmes oodata, et elupaikade kaitsuste tase langeb alla LKS § 48 lg-s 2 toodud piirmäära (50%).

palub õiguskantsleril teostada järelevalvet KeA tegevuse (põhi)seaduspärasuse üle ning teha KeA-le vajalik(ud) ettepanek(ud) rikkumiste kõrvaldamiseks.

Lugupidamisega,
Jaanus Aun
Eesti Erametsaliit
tegevjuht

