



# RIIGIKOHUS

## HALDUSKOLLEGIUM

### KOHTUMÄÄRUS

<b>Kohtuasja number</b>	3-20-2368
<b>Määruse kuupäev</b>	13. oktoober 2023
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque ja Heiki Loot
<b>Kohtuasi</b>	MTÜ Eesti Suurkiskjad kaebus Keskkonnaameti käskkirja õigusvastasuse tuvastamiseks
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebaja MTÜ Eesti Suurkiskjad, esindaja Eleri Lopp Vastustaja Keskkonnaamet, esindaja Signe Lehtme Kaasatud haldusorgan Keskkonnaagentuur, esindajad Reve Ventsel ja Rainis Uiga
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Ringkonnakohtu 30. juuni 2022. a otsus
<b>Menetluse alus Riigikohtus</b>	MTÜ Eesti Suurkiskjad kassatsioonkaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

#### 1. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes.

- 1) Kas loodusedirektiivi art 14 lg-t 1 tuleb tõlgendada selliselt, et see kohustab sättes käsitletud meetmeid võttes tagama soodsa kaitsestaatuse art 1 punkti i mõttes liigi konkreetsetes liikmesriigis paiknevale piirkondlikule populatsioonile, või võib arvestada kogu populatsiooni Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil paikneva osa kaitsestaatust?
- 2) Juhul kui on lubatud arvestada kogu populatsiooni kaitsestaatust Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil, siis kas loodusedirektiivi tuleb tõlgendada selliselt, et selle eelduseks on populatsiooni levilaga hõlmatud liikmesriikide vaheline formaliseeritud koostöö selle populatsiooni kaitseks, või piisab sellest, kui loodusedirektiivi art-s 14 käsitletud meetmeid võttev liikmesriik selgitab välja liigi populatsiooni olukorra teistes asjakohastes liikmesriikides või seab sellele tingimusi riigisisese kaitsekorralduskavas?
- 3) Kas loodusedirektiivi art 1 punkti i saab tõlgendada selliselt, et liigi piirkondlik populatsioon, mis on IUCN punase nimestiku kriteeriumide alusel kvalifitseeritud ohustatuse kategooriasse „ohualdis“ (VU), saab olla loodusedirektiivi mõttes soodsas kaitsestaatuses?
- 4) Kas loodusedirektiivi art 1 punkti i koosmõjus art 2 lg-ga 3 saab tõlgendada selliselt, et liigi soodsa kaitsestaatuse määratlemisel võib arvesse võtta ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi?

#### 2. Peatada asja menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni eeltoodud küsimustes.

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Keskkonnaminister kehtestas 4. oktoobril 2012 „Suurkiskjate (hunt *Canis lupus*, ilves *Lynx lynx*, pruunkaru *Ursus arctos*) kaitse- ja ohjamise tegevuskava aastateks 2012–2021“. Kavas leiti, et kõigi suurkiskjate asurkondade seisundit võib pidada heaks. Hundi puhul peeti olulisimaks ohuteguriks soodsa seisundi säilimisele ebasoodsat avalikku arvamust, mille tulemusel võib suurenda surve küttemahutade suurendamiseks ja/või ebaseaduslik kütmine. Olulisima ohjamise vajadust määrava

tegurina nimetati hundi puhul kahjustuste vähendamist. Kavas seati pikaajaliseks (30 a) eesmärgiks säilitada hundi populatsiooni soodne seisund, arvestades nii ökoloogilise, majandusliku kui ka sotsiaalse aspektiga. Selleks hoitakse populatsiooni maksimaalset levikuala sobivates elupaikades, tähtis on optimaalne arvukus, võimalikult looduslähedane demograafiline struktuur, käitumine ja toidubaas säilitamiseks populatsiooni elujõulisus, ökoloogiline funktsioon ja evolutsiooniline potentsiaal, hoides samal ajal nende poolt põllumajandusele ja muule varale tekitatud kahjustused võimalikult väiksena. Eesmärgiks oli säilitada ka suurkiskjate jahindusliku kasutamise võimalus ning suurendada inimeste teadlikkust ja kujundada soosivat suhtumist suurkiskjatesse. Eesti suurkiskjate populatsioone vaadeldi osana Balti populatsioonidest ning suurkiskjate kaitse- ja ohjamistegevust korraldati kava kohaselt eesmärgiga toetada Balti populatsioonide soodsa seisundi säilimist laiemalt.

Konkreetses eesmärgis aastateks 2012–2021 oli säilitada iga aasta 15–25 kutsikatega hundikarja (asukorra üldsuurus *ca* 150–250 isendit) olemasolu enne jahihooaja algust (sügisel). Selle vahemiku piires pidi määratama iga-aastased eesmärgid vastavalt seire tulemustele ning arvukust hoitama neis vahemikes jahipidamisega. Samuti seati sihiks vähendada suurkiskjate tekitatavaid kahjustusi vara kaitseks väljatöötatud abinõude efektiivse rakendamisega ja ohjamise suunamisega kahjustuspiirkondadesse ning suurendada inimeste teadlikkust ja kujundada soosivat suhtumist suurkiskjatesse.

**2. Keskkonnaamet (KeA)** kehtestas 29. oktoobri 2020. a **käskkirjaga** nr 1-1/20/192 jahiseaduse (JahiS) § 22 lg 2 alusel 2020/2021. jahiaastaks hundi küttimismahuks Eesti Vabariigi territooriumil esimese osana 140 isendit, mis jaguneb 20 ohjamisala vahel vastavalt käskkirja lisale 1. Käskkirja kohaselt on KeA-l pärast Keskkonnaagentuuri (KAUR) ettepanekute tegemist õigus käskkirjaga kehtestatud huntide küttimismahtu ja ohjamisalade piire muuta. Hundi küttimismahust kinnipidamise tagamiseks kehtestati sama käskkirjaga ka hundijahi registreerimise ja hundi küttimisest teavitamise kord. Käskkirja kohaselt on Eestis aastatel 2013 ja 2014 korraldatud teadusuuringute tulemusel moodustatud huntide küttimiseks ohjamisalad, mis järgivad loodusliku populatsiooni allüksusi, et küttimist tõhustada. Küttimissurvet suunatakse eelkõige kahjustus- ja loomakasvatuspriirkondadesse, säästes loodusmaastikes elavaid ja kahjusid mittepõhjustavaid hundikarju. KAUR seirearuande „Ulukiasurkondade seisund ja küttimissoovitus 2020“ kohaselt jäi küttimissurve hundile 2019. a kehvade lumeolude tõttu alla populatsiooni juurdekasvumäära. Seetõttu võib viimase 16 a keskmisi juurdekasvunäitajaid arvestades prognoosida pesakondade arvuks sügisel 32–34. KAUR selgitas aruande hilisemas lisas, et 20. oktoobri 2020. a seisuga on Eestis kindlalt teada 22 hundi kutsikatega pesakonna olemasolu ning hundi arvukus on 2019. a-ga võrreldes suurenenud, kuid lõplik andmestik selgub lumikatte saabudes. KAUR tegi ettepaneku kehtestada hundi küttimismaht mitmes osas: esimene osa hundi jahiaja alguseks ja teisel jahiajal jooksvalt vastavalt kogunenud teabele. Ohjamise peamine eesmärk on Mandri-Eestis 2021. a-ks keskmiselt 20 hundi pesakonna olemasolu koos populatsiooni võimalikult ühtlase jaotumisega sobilike elupaikade vahel. Jahindusnõukogude ettepanekutes on kütitavate isendite koguarvuks 164, kuid need on osaliselt tehtud jahiaasta kui terviku kohta ning mõne ohjamisala osas kattuvad.

**3. MTÜ Eesti Suurkiskjad** esitas kaebuse KeA käskkirja nr 1-1/20/192 tühistamiseks. Pärast käskkirja kehtivuse lõppemist taotles ta selle õigusvastasuse tuvastamist. Kaebuses olid järgmised põhiväited.

**3.1.** Hundi kaitsestaatus ei ole Eestis soodne ning 140 hundi küttimine raskendab soodsa seisundi saavutamist (looduskaitseaduse (LKS) §-d 1 ja 3). Hundijahti tuleb reguleerida teaduspõhiselt. Tegevuskavas pole rakendatud Euroopa Komisjoni kinnitatud juhiseid (J. Linnell, V. Salvatori, L. Boitani. Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008). Selle meetodika järgi pole hundi soodsa seisundi kriteeriumid täidetud. Tegevuskava eeldab hundi

populatsiooni säilitamist nii väiksenä, et liik püsiks IUCN (*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*) klassifikatsiooni järgi ohustatuna.

**3.2.** Tuginedes ökoloog Torbjörn Nilssoni seisukohale, võib hundi seisundit pidada Eestis praegu küll soodsaks, kuid hinnangud põhinevad ebakindlatel andmetel. Praegune küttimissurve pole jätkusuutlik ning muudab Eesti populatsiooni neeluks. Küttimislubade suur arv toetub hinnangutele, et naaberriikides kaitstakse hunte rohkem ning neid tuleb naaberaladelt juurde.

**3.3.** Tippökoloogide nõukogu hindas Fennoskandia populatsiooni soodsa seisundi indikaatoriks 500 paljuneva isendi olemasolu ja kogu populatsiooni soodsaks suuruseks 3000–5000 hunti. Eesti populatsioon ei pea küll täpselt neile parameetritele vastama, kuid vaidlustatud käskkiri ega selle alusdokumendid ei sisalda teaduslikku analüüsi ega tõendeid Eesti hundiasurkonna sidususest välisriikide huntidega, vaid üksnes oletust, mida teiste riikide uuringud ei kinnita. Nt Soome hundipopulatsioon seguneb Venemaa omaga elujõulisuse aspektist liiga vähe. Oleks ebaloogiline, et Venemaast selgelt isoleeritum Eesti saaks sealt olulisemat täiendust. Pihkva ja Leningradi oblastis on hundi asustustihedus väiksem või sarnane Eestiga. Soodsa seisundi saavutamiseks ei tohi tugineda sellele, et kaitsemeetmeid rakendavad välisriigid, sest selle üle puudub Eestil kontroll (Euroopa Kohtu otsus (EuKo) asjas C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, p 60).

**3.4.** Huntide täpne arvukus pole teada ja seetõttu on jahilubade väljastamine lubamatu (vt ka EuKo C-127/02, Waddenzee).

**3.5.** Paljunevate hundi isendite arvu hinnatakse käskkirja alusdokumendis maksimaalselt 34 emasloomale. Seega võimaldab käskkiri peaaegu kõigi paljunevate isendite tapmist ühe jahihooaja jooksul (v.a mõned ohjamisalad). Paljunevate isendite äratundmine jahi ajal on raske või isegi võimatu.

**3.6.** KAUR 2019. a uuring (rakendusuuringu 7. vahearuanne, 2020) järeldab, et huntide arvukuse languse põhjuseks on jahinduslik tegevus.

**3.7.** Küttimismahtude määramisel pole arvestatud elupaikade kadumisega (intensiivne metsaraie) ja huntidel esinevate haigustega.

**3.8.** Hundi küttimist pole suunatud kahjustuspiirkondadesse. Võib juhtuda, et maakonnapõhise küttimislimiidi jaotuse korral kütitakse hundid esmalt loodusmaastikelt. Sel juhul pole täidetud kummagi eesmärgi täitmine: vähendatakse hundi arvukust, vähendamata samas oluliselt kahjustuste hulka.

**3.9.** Ka nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiiv) lisas V nimetatud liikide soodne seisund tuleb tagada.

**4. Vastustaja** palus jätta kaebus rahuldamata, esitades järgmised vastuväited.

**4.1.** Hunt ei ole Eestis arvatud LKS § 46 tähenduses ühtegi kaitsekategooriasse. Eestile on loodusdirektiivis tehtud geograafiline erand, mille kohaselt lubatakse hunte küttida LKS § 49 lg 1 p-de 2 ja 3 järgse tegevuskava alusel. Tegevuskava valmis koostöös valdkonna parimate teadlaste, ekspertide, valdkonna eest vastutavate ametnike ja huvirühmadega.

**4.2.** Euroopa Komisjoni tellitud juhised suurkiskjate populatsiooni tasemel kaitse planeerimiseks on soovituslikud, mitte siduvad. Tegevuskava on kehtiv ja seda ei saa kohtumenetluses hinnata.

**4.3.** Hundi asurkond on Eestis soodsas seisundis. Territooriumi väiksuse tõttu ei saa populatsiooni hinnata vaid Eesti piires. EL piiresse jääva hundi Balti populatsiooni osa arvukuseks on hinnatud 870-1400 isendit. Võrreldes teiste Euroopa hundipopulatsioonidega on sellel suhteliselt kõrge heterosügootsuse tase, mis viitab selle seotusele pikaajaliselt olulise immigratsiooniallikana toimunud suure Lääne-Venemaa populatsiooniga. Idasuunaline migratsioon on piirivalve poolt kinnitust leidnud.

**4.4.** Võrdlus Soome, sh Karjala populatsiooniga pole asjakohane. See on Balti populatsioonist mitu korda väiksem ning väljendab sugulussigimise e inbriidingu suurenemist. Eesti populatsiooni heale geneetilisele seisundile viitab ka 2016. a uuring.

**4.5.** Viimase 16 a seire andmetele tuginedes on hundile rakendatav säästlik kütmissurve (kütitavate isendite protsent sügisesest arvukusest, mille juures taastub arvukus järgmiseks aastaks samas ulatuses) olnud keskmiselt 41%. KAUR sõnul on viimasel kaheksal aastal see määr kõikunud 20% ulatuses. Keskmisest 20% väiksema juurdekasvu korral saab prognoosida 26 pesakonna olemasolu 2020. a sügisel. Hundi looduslik toidubaas on märgatavalt paranenud. 2009–2019 on keskmine kärntõve tunnustega isendite osakaal kütmissivalimis olnud 18,8% (5,1–30,6%). Kärntõbi pole aga silmnähtavalt hundi sigimisenäitajaid mõjutanud. Seire tulemusi võetakse igal aastal kütmissiimade koostamisel arvesse. Ülekütmissiimade ohu korral saab KeA kehtestatud kütmissiimade jooksvalt vähendada. Hundi arvukuse trendi võib pidada stabiilseks ja arvukuse kõikumisi vähearvuka, ent suure sigimispotentsiaaliga liigi puhul normaalseks. Alates aastast 2002 on hundi arvukus suurenenud ligi kolm korda. Ulukite seirearuande prognoosi kohaselt on pesakondade esialgne prognoositav arvukus 32–34, mis teeb 320–340 isendit. 140 isendi kütmine tagab Eesti poolt EL ees võetud kohustuste täitmise.

**4.6.** Viiele ohjamisalale (sh saared) on määratud kütmissiimade null eesmärgiga säilitada terviklikena vähemalt 6–7 suuremate loodusmaastikega seotud hundikarja. Ohjamisalad on moodustatud vastavalt 2013 ja 2014 tehtud teadusuuringutele ning järgivad loodusliku populatsiooni allüksusi. Kütmissiimade jagamisel võttis KeA arvesse jahihooajale eelneval perioodil tekitatud kahjustusi.

**4.7.** Ukrainas, Venemaal ja Valgevenes on huntide kütmine seadusega reguleeritud. Tõendatud on huntide ränne Venemaalt ja Valgevenest EL riikidesse ja vastupidi.

**5. KAUR** palus jätta kaebuse rahuldamata järgmistel põhjustel.

**5.1.** Keskkonnaministri 23. mai 2013. a määruse nr 27 „Jahiulukite seireandmete loetelu ja kogumise kord ning seiret korraldama volitatud asutus“ § 3 lg 5 järgi esitavad jahipiirkonna kasutajad hundi vaatlusandmed, kütmissiimandmed ja kütitud isenditelt võetud bioproovid eelnenud jahiaasta kohta jooksva aasta 20. märtsiks. Igal aastal koostab KAUR ulukiseire aruande (JahiS § 21 lg 4). Jooksva aasta kütmissiimade ja -struktuuri soovitamiseks kasutatakse asurkondade juurdekasvu prognoose, mille lähtealuseks on eelmise aasta arvukus, kütitud isendite hulk ja erinevad bioloogilised näitajad. Veega on arvestatud ja ettevaatuspõhimõtet järgitud. Praeguses mõistes saavutati hundi soodne seisund (vähemalt 15 pesakonda) 2007. aastal ja arvukus pole sellest saati madalamale langenud (17-32 pesakonda, keskmiselt 24). 2020. a jahihooaja eel olid usaldusväärsed tõendid 22 pesakonna olemasolu kohta, 28. detsembriks 2020 juba 26 pesakonna kohta.

**5.2.** Peamiselt pärast lumikatte saabumist tehtud jäljevaatlustele tuginedes täpsustub hundi arvukus jahihooaja jooksul ning vastavalt neile andmetele esitatakse vajadusel ettepanekud kütmissiimade

teise osa kohta. Selline kahes osas küttemisettepaneku koostamine on juba ligi 15 a aidanud hundi kaitset ja ohjamist efektiivselt korraldada.

**5.3.** Aastate jooksul on hundi küttemisvalimi sooline ja vanuseline struktuur olnud küllalt stabiilne, olles lähedane looduslikule. Keskeltläbi on kütitud isendite hulgas olnud 50% kutsikaid, 30% 1-2-aastaseid ning 20% täiskasvanud isendeid.

**5.4.** Viimasel 15 aastal on hundi küttemise ettepanekute piirkondlikus jaotuses arvestatud lisaks hundi asustustihedusele ka nende kari- ja koduloomadele tekitatud kahjustuste suurust ja ruumilist jaotust, alates 2018. aastast ohjamisalade põhisealt, mis koostati teadusuuringute alusel. Huntide küttemist on rohkem piiratud looduskaitsealadel ja nendega piirnevatel aladel.

**5.5.** T. Nilssoni seisukohad pole Eestisse otse üle kantavad. Eesti ja Rootsi huntide demograafia on erinev. Adekvaatsed pole ka tema arvutused Eesti populatsiooni elujõulisuse analüüsimisel.

**5.6.** 2020. aastal oli Eestis vähemalt 31 hundipesakonda (karja, milles sündisid kutsikad). Nii karjade arv kui ka huntide üldarv olid tegevuskavas seatud eesmärgist oluliselt suuremad. Seega oli arvukus ligilähedane KAUR eelmise aasta prognoosile. Huntide 2020. a tekitatud kahjud karjakasvatusele olid alates 2007. a-st kõrgeimad (murtud 1326 lammast, 44 veist ja 44 koera). Jahihooajal kütiti 129 hunti. Huntide arvukus jääb suure tõenäosusega jätkuvalt suurkiskjate kaitse ja ohjamise tegevuskavaga soovitud ülempiirist kõrgemale.

**6. Tallinna Halduskohus** jättis 1. oktoobri 2021. a **otsusega** kaebuse rahuldamata ja menetluskulud menetlusosaliste endi kanda. Otsuse põhjendused olid järgmised.

**6.1.** Kaebajal on keskkonnaorganisatsioonina kaebeõigus.

**6.2.** Kaebaja ei saa vaidlustada tegevuskava. Ettevalmistamisel on järgmist perioodi puudutav tegevuskava, mille koostamisel on võimalik ja asjakohastes osades vajalik arvesse võtta kaebuses toodud etteheiteid senisele tegevuskavale.

**6.3.** JahiS § 22 lg 2 alusel küttemismahu kehtestamine on kaalutusotsus, mida kohus ei saa teha haldusorgani eest. Kohus saab hinnata, kas küttemismahu kehtestamisel on arvestatud kõigi asjakohaste andmetega ning ega seda pole tehtud meelevaldselt. Kohus ei arvesta pärast vaidlustatud haldusakti andmist saadud andmetega huntide arvukuse ja kütitud isendite arvu kohta.

**6.4.** Loodusdirektiivi järgi on hunt ühenduse tähtsusega ranget kaitset vajav liik. Direktiivi IV lisast nähtuvalt on mh Eesti huntide populatsioonile tehtud erand hundi küttemise keelust, arvates see direktiivi V lisa hulka.

**6.5.** Haldusakti andmisel on arvestatud KAUR koostatud seirearuande ja selle lisana tehtud ettepanekuga hundi küttemise korraldamiseks. Küttemisettepaneku tegemisel ja küttemismahu kehtestamisel on asjakohaselt antud hinnang populatsiooni suurusele pikaajaliste seireandmete põhjal. Lähtuda ei tulnud ainult kindlalt teadaolevatest pesakondadest, sest see ei võimaldaks hoida huntide arvukust tegevuskavas eesmärgiks seatud vahemikus.

**6.6.** Hundi populatsiooni olukord Eestis pole sedavõrd halb, et küttemine oleks ilmselgelt lubamatu. Isegi kui huntide juurdekasv jäänuks 2020. ja 2021. a-l keskmisest 20% väiksemaks ja neid oleks kütitud piirmääras lubatud hulgal, ei kahane huntide asurkond 2021. a sügiseks alla 15 pesakonna. Hundi arvukus pole languses, vaid oli jahilimiidi määramise ajal pigem tõusuteel. Seda kinnitavad ka

uuemad seireandmed. Kuigi kütiti vähemalt 9 ja võimalik, et veel kuni 8 juhtemast, ning üks leiti murtuna, tõendab see, et ka suure kütimissurve puhul pole tõenäoline, et kõik paljunevad isendid kütitaks ära. Tulevikus tasuks kaaluda võimalust korraldada hundijaht nii, et kütitavate isendite sugu ja vanust kontrollitaks paremini. Kuigi kohus seda käskkirja õiguspärasuse hindamisel arvesse ei võta, nähtub 2021. a seireandmetest, et hundi arvukuse hindamisel oli varasematele andmetele tuginevate prognooside arvestamine põhjendatud.

**6.7.** Vaidlustatud käskkiri anti muutmisreservatsiooniga. Prognoosi ekslikkuse selgumisel saanuks KeA ka jahihooaja kestel kütimismahtu vähendada.

**6.8.** Hoolimata EuKo-s Luonnosuojeluyhdistys Tapiola märgitust saab EL piires siiski arvestada ka liigi looduslikku levilat laiemalt, sh piiriülevalt (vt kohtujuristi ettepanek samas asjas, p-d 77–88). KAUR vahearuande kohaselt jõudis üks 2019. a sügisel Soomaa rahvuspargis jälgimisseadmega varustatud noor hunt lõpuks välja Venemaale, asudes sinna püsivalt elama. Pole põhjust eeldada, et selline liikumine oleks ühesuunaline.

**6.9.** Vaidlustatud käskkirja õiguspärasus ei tähenda, et ka tulevikus on sedavõrd suur jahisurve muutuda võivates oludes igal juhul õiguspärane. Näiteks raskendab jätkuv piiritaristu ehitamine Balti riikide ning Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi vahele suurulukite piirülest liikumist, raskendades potentsiaalselt nii Eesti hundi juurdekasvu kui ka asurkonna geneetilist mitmekesisust. Vastustaja võiks tulevikus kaaluda ka eeldatava kütimismahu võrdsemat jagamist esimese ja teise (st täiendava) osa vahel (nt vastavalt 70% ja 30%).

**7. Kaebaja** esitas **apellatsioonkaebuse**, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja uue otsusega kaebuse rahuldada.

**8. Tallinna Ringkonnakohus** tegi 30. juunil 2022 **otsuse**, millega võttis asja toimikusse KeA peadirektori 18. veebruari 2022. a käskkirjaga nr 1-1/22/32 kinnitatud „Suurkiskjate: hundi, ilvese ja pruunkaru kaitse ja ohjamise tegevuskava“ (p 1), jättis appellatsioonkaebuse rahuldamata (p 2) ja halduskohtu otsuse resolutsiooni muutmata, asendades osaliselt otsuse põhjendused (p 3), ning jättis menetluskulud menetlusosaliste endi kanda (p 4). Otsuse põhjendused olid järgmised.

**8.1.** Halduskohus selgitas ekslikult, et ei saa arvestada uue tegevuskavaga ega hilisemate seireandmetega. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg 2 esimese lause kohaselt teeb kohus asjaolud üldjuhul kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Faktilisi asjaolusid, mis nähtuvad hilisemast tegevuskavast või seireandmetest, saab seetõttu vaidlustatud haldusakti õiguspärasuse hindamisel arvesse võtta. Ka sama sätte teine lause ei tähenda, et haldusakti õiguspärasuse kontrollimisel ei saa *ex ante* antud hinnangu tegemisel kasutatud eksperditeadmiste õigsust ja asjakohasust hinnates kasutada ka hiljem omandatud teadmisi. Arvestada tuleb, kas teadmised võisid olemas olla haldusakti andmise ajal – ehk kas 2020. a sügisel olemas olnud teadmiste põhjal sai kütimismahu kindlaks määrata haldusaktis näidatud viisil nii, et sellega ei kaasneks ohtu hundi populatsiooni soodsale kaitsestaatusele.

**8.2.** Tegevuskava ei ole haldusakt, mis oleks KeA-le lubatud kütimismahu kindlaksmääramisel siduv. See ei vasta haldusakti tunnustele (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51), sest pole suunatud õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Tegevuskava on hundijahile lisapiirangute ja -tingimuste seadmisel lähtekoht, kuid tegevuskava eesmärk pole siduvalt kindlaks määrata, mitu hundipesakonda on Eestis lubatav või vajalik. Tegevuskava on käsitatav riigieelarve seaduse (RES) § 19 lg-s 3 sätestatud valdkonna arengukavana, mis pole õiguslikult siduv. Seetõttu hõlmab

küttimismahu kehtestamiseks antud haldusakti kohtulik kontroll kontrolli selle üle, kas tegevuskavas soovitud on õiguspärane.

**8.3.** Loodusdirektiiviga nõutud piirangud erinevad direktiivi IV ja V lisa puhul oluliselt. Erinevalt Soome asurkonnast on Eesti hundi asurkonna kaitseks kaitsemeetmed lubatud, kuid mitte nõutud. Seetõttu pole EuKo-s Luonnonuojeluyhdistys Tapiola antud juhised täies ulatuses asjakohane.

**8.4.** Kuigi Eestis elavate hundi pesakondade arv pole tegevuskava koostamise ajaga võrreldes vähenenud, peetakse 2022. aastal kinnitatud tegevuskavas aastateks 2022–2031 (lk 46 viimane lõik) hundi kaitsestaatust Eestis ohualtiks. Kohtulik kontroll sellise hinnangu üle pole piiratud, sest tegu on määratlemata õigusmõistega. Liigi kaitsestaatuse määratlemise eesmärk on esinevate nõuete rakendamine loodusdirektiivi eesmärkide saavutamiseks.

**8.5.** Euroopa Kohtu seisukoht viidatud kohtuasjas, mille kohaselt ei saa hinnata populatsiooni loodusliku levila seda osa, mis ulatub EL tähtsusega liikide range kaitse kohustuseta kolmanda riigi territooriumi teatavatesse osadesse, on asjakohane ka väljaspool loodusdirektiivi art 16 lg 1 konteksti, kui hinnatakse liigi kaitsestaatust halvendada võivate tegevuste lubatavust. Teiste riikide tegevus on ettearvatu. Küttimine võib ilmselgelt hundipopulatsiooni seisundit halvendada. Eesti saab küttimismahtude kindlaksmääramisel arvesse võtta vaid huntide loodusliku levila seda osa, mille piires on populatsiooni kaitse tagatud EL õigusega.

**8.6.** Kuigi tegevuskavas on selgitatud migratsiooni EL ja Venemaa Föderatsioonis paikneva levila vahel, pole seal välja toodud, et liigi kaitsestaatust silmas pidades oleks populatsiooni soodsa kaitsestaatuse jaoks vajalik pesakondade arv Eestis suurem, kui rännet üle EL välispiiri ei saaks arvestada. Rände mõjust on räägitud seoses huntide geneetilise seisundiga (vähenenud inbriiding). Tõendid ei kinnita, et Venemaa populatsiooni arvestamata poleks kaitsestaatuse pikaajaliseks säilimiseks loodusdirektiivi art 1 punkti i tingimused tagatud.

**8.7.** EuKo-s pole keelatud arvestada mõju, mis liigi populatsiooni kaitsestaatusele tuleneb liikmesriikidevahelisest rändest ja mõjudest. Lubamatu pole seega arvestada Poola, Leedu ja Läti kaitsemeetmeid, isegi kui see ei toimu pädevate asutuste koostöös raames.

**8.8.** Kaebaja väide, et tegevuskavas eesmärgiks seatud hundi pesakondade sihtarv on liiga väike, on piisavalt tõendamata. Piisava pesakondade arvu kindlaksmääramine ei saa põhineda erinevate huvigruppide kokkuleppel, vaid asjatundjate arvamusel. See ei saa varasema tegevuskavaga seatud eesmärki pidada lubamatuks 2022. a tegevuskava silmas pidades. Vaidlustatud haldusakti andmisel on tuginetud ettepanekule seada eesmärgiks tagada Mandri-Eestis 2021. aastaks keskmiselt 20 hundi pesakonna olemasolu. See arv jääks uue tegevuskava järgsele alampiirile. Vähemalt uue tegevuskava koostamisel on kaasatud arvukalt asjatundjaid ja viidatud paljudele teadusartiklile. Kohtule pole esitatud tõendeid, mis mõlema tegevuskava ja seirearuannete järeldused ümber lükkaks.

**8.9.** Asjaolust, et ilvese osas on tegevuskava osutunud liigi soodsa seisundi säilitamiseks ebatõhusaks ja tema arvukus Eestis oluliselt vähenenud, ei saa teha järeldust hundiga seatud eesmärgi kohta. Seireandmed ei näita hundi populatsiooni vähenemist. Küttimismahu kindlaksmääramine pole ainus hundi populatsiooni soodsa kaitsestaatuse tagamise abinõu. Ka vaidlusaluse jahihooaja järel on huntide arvukus jäänud samale tasemele.

**8.10.** Halduskohus leidis õigesti, et olukorras, kus suurkiskjate kaitset ja ohjamist on juba ligi 10 a korraldatud sama tegevuskava alusel ning igal aastal seiratud, ei piisa tegevuskavas seatud eesmärkide

kahtluse alla seadmiseks pelgalt paljasõnalisest väitest, et see ei taga hundi asurkonna soodsat seisundit. Hinnang liigi asurkonna seisundile võib põhineda osaliselt prognoosil.

**8.11.** T. Nilssoni ega I. Kojola hinnangud ei lükka KeA ega KAUR seisukohti usaldusväärsele ümber. Komisjoni tellitud raporti „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe“ (2015) kohaselt hõlmab huntide Balti populatsioon EL liikmesriikides (jättes välja EL-välised osad) ca 900-1400 isendit (sh Eestis 20%), populatsiooni seisund on stabiilne ja vastab IUCN punase nimekirja kategooriale LC (*least concern*) ehk ei kvalifitseeru ohustatuks (lk 47). Asjakohased pole seega paralleelid Karjala (Soomes ca 150 isendit) ega Skandinaavia (Rootsis ja Norras kokku 250-300 isendit) hundipopulatsioonidega, mis on raporti kohaselt EN (*endangered*) ehk ohustatud. KAUR 2015. a aruande järgi pole Eesti huntide puhul tuvastatud inbriidingut (lk 4). Olukorras, kus kütamise tulemusel poegade pesakondade arvu ei vähendata, kusjuures see jääb ka uue tegevuskavaga eesmärgiks seatud arvulistesse piiridesse, pole alust pidada kütimislimiiti õigusvastaseks.

**8.12.** Kuigi vaidlustatud haldusaktiga kütida lubatud huntide arv oli suurem kui tegelikult kütitud, pole erinevus sedavõrd suur, et pidada hundi populatsiooni kaitsestaatust halvemaks, kui vaidlustatud haldusakt oleks täies ulatuses realiseeritud – erinevused on pigem väikesed.

## MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

**9. Kaebaja** esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palub tühistada ringkonnakohtu otsuse resolutsiooni p-d 2-4 ja põhjendava osa p-d 15-24 ning teha uue otsuse, millega rahuldada kaebus ja jätta menetluskulud vastustaja kanda. Kaebaja põhiväited Riigikohtule on järgmised.

**9.1.** Euroopa Kohtult tuleks vajaduse korral küsida eelotsust. Küsida tuleks, kas kaitsemeetmetest võib loobuda üksnes põhjusel, et liik kuulub loodusdirektiivi lisasse V, või tuleb esmalt välistada ebasoodsa seisundi kahtlus (art 2 lg 2); kas või mis tingimustel saab välistada ebasoodsa seisundi kahtluse IUCN kriteeriumide põhjal riiklikult punasesse nimestikku kuuluvatel liikidel ja liikidel, kelle kohta pole tehtud teaduslikke mudeldamisi väljasuremisriskide täpsemaks tuvastamiseks, ning kas kütimislimiidi väljastamine 40% asurkonnast on seaduslik ja piisav kaitsemeede hundile, kelle üheks ohuteguriks on hinnatud kütimine.

**9.2.** Euroopa Kohtu lahendites on riiklikult punasesse nimestikku klassifitseeritud liigid loetud ebasoodsas seisundis olevaks loodusdirektiivi art 2 lg 2 mõttes (EuKo-d C-342/05, komisjon vs. Soome, p 26 ja C-217/19, komisjon vs. Soome (isashakkade kevadjaht), p-d 79–80). Eesti ei saa tõlgendada soodsa seisundi kriteeriumeid teisiti.

**9.3.** Hundi ebasoodne seisund oli teada juba 2008 (punase nimestiku kategooria ohulähedane) ja kindlasti hiljemalt 2019, st enne vaidlusaluse haldusakti andmist.

**9.4.** Keskkonnaotsustes, sh liigi asurkonda või elupaiga seisundit puudutavates otsustes, tuleb välistada teaduslik kahtlus (EuKo Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, p-d 66 ja 69; Riigikohtu halduskolleegiumi otsus (RKHKo) nr 3-18-529/137, p 21). IUCN kriteeriumide järgi on hunt loetud punasesse nimestikku klassis „ohualdis“. Teine, põhjalikum meetod liigi seisundi tuvastamiseks on liigi elujõulisuse mudeldamine (*population viability analysis*), mis on Eesti hundi puhul plaanitud alles tulevikku (2022. a tegevuskava lk 68 p 8.2.1). Mõlemad hindamismeetodid on ka komisjoni tellitud juhistes käsitletud. Juhiste kohaselt ei või suurkiskja seisundit pidada soodsaks, kui isegi üks indikaator osutab ebasoodsat seisundit (lk 22). Kuigi juhised pole vastustaja sõnul siduvad, pole põhjendatud neist mittelähtumist ega esitatud alternatiivset sarnase kaaluga meetodikat. Juhistele on



tuginenud ka Euroopa Kohtu kohtujurist Juliane Kokott (asjad C-342/05, komisjon vs. Soome, p 52, ja C-88/19, Alianța pentru combaterea abuzurilor, p 39).

**9.5.** Ringkonnakohus jättis otsuses käsitlemata ettevaatusprintsipi. Looduskaitstes tuleb rakendada piisavalt tõhusaid kaitsemeetmeid enne, kui liigi või elupaiga seisund on halvenenud (kohtujuristi ettepanek asjas C-418/04, komisjon vs. Iirimaa, p-d 58–60; RKHKo nr 3-18-529/137, p 21). Tegevuskava ja ringkonnakohtu otsuse loogika on, et kaitsemeetmeid rakendatakse alles siis, kui liigi seisund on juba väga halb. Näiteks sellest on ilvese asurkonna seisundi halvenemine Eestis. Sarnaselt võivad keskkonnaolud mõjutada mistahes liigi seisundit; sellega tuleks arvestada juba planeerimisel.

**9.6.** Ringkonnakohus heidab ekslikult kaebajale ette, et ta pole tõendanud, et hundi seisund on Eestis ebasoodne. Kohustus välistada teaduslik kahtlus on vastustajal. Teaduslik kahtlus on ilmne seoses puudujääkidega hindamismetoodikas.

**9.7.** Liigikaitset ei saa loota ka EL-sisestele naaberriikidele. EL-s üldiselt on elurikkus vähenemas.

**9.8.** EuK leidis Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola otsuses, et suurkiskjate ohjamiskava ei või olla automaatseks aluseks art 16 erandite rakendamisel, vaid alati tuleb juhtumipõhiselt kontrollida erandi eeldusi (p-d 49–53). Analoogselt tuleks toimida ka lisa V liigile küttemislimiidi väljastamisel.

**9.9.** Loodusdirektiivi art 2 p-de 1 ja 2 eesmärgid on tähtsamad kui art 2 p-s 3 mainitud võimalus arvestada ka sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjudega (EuKo C-371/98, First Corporate Shipping, p 25).

**10. Vastustaja** palub jätta kassatsioonkaebus rahuldamata ja menetluskulud poolte endi kanda. Tema vastuväited on järgmised.

**10.1.** Tegevuskava ei ole siduv. See on selgelt välja toodud ka 2022. a tegevuskavas. Tegevuskavasse on kogutud parim võimalik teave liigi säilimiseks soodsas seisundis ning riik arvestab sellega kaalutusotsuste tegemisel, sh küttemisvahetuste määramisel. Tegevuskava eesmärgiks on hundi soodsa seisundi säilitamise kõrval olnud ka tema ohjamine, kuna rünnakud kari- ja lemmikloomadele on Eestis üsna sagedased (andmed on leitavad seirearuannetest). Kuna kahjude andmeid on analüüsitud seirearuande koostamise käigus, on täidetud LKS § 49 lg 1 p 3 mõttes ohjamise eeldus, tegu on teadusinventuuri tulemuste alusel toimuva tegevusega. Ka kohtujurist J. Kokott on asjas Alianța pentru combaterea abuzurilor kinnitanud seirearuannete vajalikkust ja teaduslikkust (ettepaneku p 34). Huntide arvukuse liigkõrge taseme korral muutuvad ühiskonnale talumatuks huntide tekitatavad kahjud inimese tervisele ja varale, samuti tuleb arvestada hundi mõju keskkonnale, sh saakliikidele (teiste hulgas kobras, kes on Eestis sarnaselt hundiga määratud loodusdirektiivi V lisasse). KeA peadirektori asetäitja 6. septembri 2021. a korralduse nr 1-3/21/504 „Kopra (*Castor fiber*) kaitse ja ohjamise tegevuskava“ kohaselt on kobras väikeulukite hulgast suurkiskjatele üks olulisemaid toiduobjekte (lk 24).

**10.2.** Erandeid loodusdirektiivi IV lisast taotleti seoses nende liikide (hunt, ilves ja kobras) hea seisundiga Eestis ning võimaliku negatiivse mõjuga teistele ulukiliikidele, inimese varale ja tervisele suure asustustiheduse korral. Läbirääkimiste ajal oli Eestis hundi pesakondi seitse. Ka sellises olukorras otsustas EL Eestile erandi teha. 2020. aastaks oli pesakondade arv tõusnud 31-ni, seda enam pole põhjendatud hundile kohaldada ranget kaitset. KeA hinnangul on hunt nii loodusdirektiivi art 1 punkti i kui ka LKS § 3 lg 2 mõttes soodsas seisundis.

**10.3.** Vaidlusaluse haldusakti andmise ajal ei saanud KeA lähtuda 2022. a tegevuskavast, sest seda ei eksisteerinud veel. Siiski pole käskkiri vastuolus ka uue tegevuskavaga. IUCN kategooria „ohualdis“

ei ole antud loodusdirektiivi kriteeriumide alusel. Natura hinnangu metoodika järgi on hunt Eestis jätkuvalt soodsas seisundis. Lisaks pole ka punase nimestiku kriteeriumide järgi hundi seisund tegelikult halvenenud, vaid muutunud on hindamismetoodika. Samuti on oluline, et Eesti populatsiooni tuleb hinnata Balti populatsiooni osana.

**10.4.** Kohustus arvestada tegevuskava koostamisel majanduslike ja sotsiaalsete aspektidega tuleneb LKS § 49 lg-st 3. Liigikaitse eesmärk on tagada tasakaal liigi soodsa seisundi ning majanduslike ja sotsiaalsete aspektide vahel.

**10.5.** Vajadus teha järjepidevalt uusi uuringuid ei tähenda, et KAUR seirearuanded ei oleks piisavalt täpsed, et neid saaks aluseks võtta liigi soodsa seisundi tagava küttemismahu määramisel. Seda näitab mh pidev liigi arvukuse tõus. Uurimismeetod tuleb valida kulutõhususe alusel. Eestis tehti pilootuuring huntide seireks geneetiliste meetoditega, kuid see sisuliselt ebaõnnestus, kuna riigihanke tulemusel valitud labor ei suutnud huntide DNA-d nende bioloogilisest materjalist (sh väljaheitest) eraldada. Soomes on selle meetodi kasutamiseks oluliselt suurem finantseering. Uues tegevuskavas seati kõrgem hundikarjade sihtarv mitte teadusliku ebakindluse tõttu, vaid seetõttu, et ühiskondlik taluvuspiir on suurenenud.

**10.6.** Olukorras, kus KeA on laiapinnaliselt kaalutlenud, võttes aluseks teaduslikult kogutud andmetel põhinevad järeldused ja tegevuskavasse koondatud parimad teadmised, et liigi seisund on soodne ja jääb soodsaks ka pärast küttemismahu realiseerimist, lasub vastupidise tõendamise kohustus kaebajal. Kaebaja viidatud EuK praktika pole asjakohane, sest ei käsitle praegusega sarnaseid olukordi.

**11. KAUR** palub jätta kassatsioonkaebuse rahuldamata ja menetluskulud kaebaja kanda. KAUR vastuväited on järgmised.

**11.1.** Hundi kaitsestaatuse langetamine viimase punase nimestiku hindamise järgi aastal 2022 polnud seotud mitte liigi seisundi tegeliku halvenemisega, vaid muutunud hindamismetoodikaga. Tegelik looduskaitseline seisund on EL-ga liitumise ajaga võrreldes oluliselt parem (arvukus umbes kolm korda suurenenud). Punase nimestiku hindamisel vaadeldakse liikide seisundit riigi tasemel, kuid suure territooriuminõudluse, suhteliselt madala arvukuse ja suure rändevõimekusega liikide puhul, nagu seda on hunt, vaadeldakse asurkondi riigiülelset populatsiooni tasemel. Seejuures ei arvestata EL õigusest lähtuvalt asurkonna seisundi hindamisel Venemaale, Ukrainasse ja Valgevenesse jääva osaga populatsioonist. IUCN kriteeriumid on välja töötatud liikide looduskaitseline seisundi hindamiseks globaalsel tasemel. Hindamisjuhendi kohaselt võib aga esialgu määratud kategooriaid ühe või kahe, erijuhtudel kuni kolme astme võrra alandada. Juhendi tingimusi järgides sobiks hundi kaitsekategooriat alandada kahe astme võrra, mis tooks ta ohulähedaseks. Eesti punase nimestiku hindamise juhtrühm otsustas eeskätt võimalikke negatiivseid tulevikustsenaariume arvestades alandada kategooriat vaid ühe astme võrra ohualtiks. Selle otsuse põhjuseks oli mh hundi arvukuse kasvust ja kahjustuste suurenemisest tingitud avaliku arvamuse halvenemine, mis võib kaasa tuua poliitilise otsuse hundi arvukust oluliselt vähendada (nii juhtus Rootsisis), ning piirirade rajamine idapiirile, mis piiraks loomade liikumist.

**11.2.** Tegevuskavas mõõndud hundi arvukuse hinnangu ebatäpsuse väide põhineb suures osas tegevuskava koostamisse kaasatud huvirühmade arvamusel. Näiteks on jahimehed kui huvirühm järjepidevalt hinnanud hundi arvukust oluliselt kõrgemaks, kui seiretulemused näitavad. Samas väljendavad seire adekvaatsust ja piisavat täpsusastet seire tulemused – hundi arvukus on alates 2008. aastast kõikunud pidevalt soovitud vahemikus, pigem soovitud maksimumi lähedal. Hundi soovitud arvukuse suurendamist ei tinginud teaduslik ebakindlus, vaid tegu oli pigem tegeliku olukorra fikseerimisega, mida võimaldas olulisemate huvirühmade (karjakasvatajad, jahimehed)

vastuseisu puudumine, st sotsiaalse taluvuspiiri kasv. Tegevuskava koostajate analüüs Eesti hundi asurkonna osast Balti populatsiooni soodsa seisundi säilitamisel tõi samuti välja vajaduse soovitud arvukust mõnevõrra suurendada.

**11.3.** Tegevuskavas on arvestatud hundi populatsiooni soodsa seisundi määratlemisel ökoloogilise kõrval ka majanduslike ja sotsiaalsete aspektidega. Soovitud arvukuse miinimum on kindlaks määratud eeskätt ökoloogilisest aspektist lähtudes, maksimummäär aga sotsiaalsest ja majanduslikust aspektist (taluvuspiir).

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

**12.** LKS § 1 p 1 kohaselt on LKS eesmärkide seas looduse kaitsmine loodusliku loomastiku soodsa seisundi tagamisega. LKS § 3 lg 2 järgi loetakse liigi seisund soodsaks, kui selle asurkonna arvukus näitab, et liik säilib kaugemas tulevikus oma looduslike elupaikade või kasvukohtade elujõulise koostisosana, kui liigi looduslik levila ei kahane ning liigi asurkondade pikaajaliseks säilimiseks on praegu ja tõenäoliselt ka edaspidi olemas piisavalt suur elupaik.

**13.** Liigi soodsa seisundi säilitamise kohustus tuleneb loodusdirektiivist. Direktiivi art 1 p-s i on liigi kaitsestaatus määratletud kui asjaomast liiki mõjutavate tegurite summa, mis pikema aja jooksul võib mõjutada liigi levikut ja populatsiooni arvukust art-s 2 nimetatud territooriumil (s.o liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut). Kaitsestaatus loetakse sama sätte kohaselt soodsaks, kui asjaomase liigi populatsiooni dünaamika andmed näitavad, et liik on oma looduslikus elupaigas elujõuline püsinud pikema aja jooksul ja liigi looduslik levila ei ole vähenemas ega vähene ka lähitulevikus ning selle liigi populatsiooni pikaajaliseks säilimiseks on olemas piisavalt suur elupaik, mis tõenäoliselt ka tulevikus ei vähene.

**14.** Arvestades, et LKS asjakohaste sätetega on üle võetud loodusdirektiiv, tuleb termineid „seisund“ ja „kaitsestaatus“ selles kontekstis käsitada sünonüümidena. Kolleegium kasutab praeguse määrase eesmärki arvestades edaspidi selguse huvides läbivalt terminit „kaitsestaatus“.

**15.** Ühenduse tähtsusega liigid on loodusdirektiivi art 1 punkti g kohaselt loetletud II, IV ja/või V lisas. Hunt on loetletud kõigis neis lisades: II lisas, kuna selle liigi säilitamine nõuab erikaitsealade määramist, ning IV lisas kui ühenduse tähtsusega loomaliik, mis vajab ranget kaitset, kuid IV lisast on välja jäetud teiste hulgas Eesti populatsioonid, mis on loetletud V lisas kui ühenduse tähtsusega loomaliik, mille loodusest võtmise ja kasutamise suhtes võib kehtestada kaitsekorraldusmeetmeid.

**16.** Eestis reguleerib liigi kaitseks ja ohjamiseks tegevuskava koostamist LKS § 49, mille lg 1 järgi koostatakse tegevuskava mh liigi soodsa seisundi (st kaitsestaatus) tagamiseks, kui liigi teadusinventuuri tulemused näitavad, et seni rakendatud abinõud seda ei taga, või kui seda nõuab rahvusvaheline kohustus (p 2), samuti liigi ohjamiseks, kui liigi teadusinventuuri tulemused näitavad liigi arvukuse suurenemisest tingitud olulist negatiivset mõju keskkonnale või ohtu inimese tervisele või varale (p 3). Tegevuskava peab sisaldama liigi bioloogia, arvukuse ja leviku andmeid, ohustatud liigi soodsa seisundi tagamise tingimusi, ohutegureid, kaitse või ohjamise eesmärki, liigi soodsa seisundi saavutamiseks või ohjamiseks vajalike meetmete eelisjärjestust ja nende teostamise ajakava ning kaitse või ohjamise korraldamise eelarvet (lg 2).

**16.1.** 2012. aastal kehtestatud tegevuskavas on eesmärgiks seatud mh hundi soodsa kaitsestaatus säilitamine nii Eesti kui ka Balti populatsiooni tasemel (lk 4). Selleks seati eesmärgiks säilitada igaaastaselt 15–25 kutsikatega hundikarja (asurkonna üldsuurus ca 150–250 isendit) olemasolu enne jahihooaja algust (sügisel). Selle vahemiku piires määratakse tegevuskava kohaselt iga-aastased

eesmärgid vastavalt seire tulemustele ning arvukust hoitakse selles vahemikus jahipidamisega (lk 5). Tegevuskavas on selgitatud, et hundi Balti populatsioon kujutab endast hundi Euraasia metapopulatsiooni osa, mille levikuala hõlmab Eestit, Lätit, Leedut, Poola kirdeosa, Valgevenet, Ukraina põhjaosa ning osa Venemaa oblasteid. Tegevuskavas on ära toodud huntide ligikaudne arvukus Lätis (2008. a seisuga), Leedus (2008. a seisuga) ja Venemaal meie naaberaladel (2010. a seisuga). Esile on toodud hundi kaitse- või kaitse- ja ohjamiskavade olemasolu lähiriikides (Lätis, Valgevenes ja Soomes on see kava olemas, Leedus ja Poolas koostamisel, Venemaal seda pole) ning teave selle kohta, kas hunt on neis riikides jahitav (lk 10). Tegevuskavas on rahvusvahelise koostöö valdkonnas esile toodud eelkõige Eesti esindaja osalemist IUCN töögrupis, samuti sidemeid Soome, Rootsi, Norra, Läti, Leedu, Poola ja Venemaa kolleegidega. Läti kolleegidega toimub tegevuskava kohaselt regulaarne infovahetus nii suurkiskjate arvukuse muutuste kui ka küttimismahtude alal. Eesti esindajad osalevad aktiivselt ka suurkiskjate kaitse ja ohjamise korraldamisega seotud rahvusvahelistel üritustel (lk 53–54). Tegevuskavas asuti seisukohale, et Eesti suurkiskjapopulatsioonide kaitsestaatust võib pidada soodsaks (lk 58).

**16.2.** 2022. aasta tegevuskavas on antud ülevaade 2018/2019 tehtud hundiasurkonna geneetilisest uuringust, mille põhjal saadi vastavalt konservatiivsemale hinnangule hundi asurkonna suuruseks vähemalt 65 isendit ning vastavalt optimistlikumale hinnangule vähemalt 122 isendit. Mõlemaid arve peeti siiski alahinnanguteks (lk 14–15). Tegevuskava kohaselt oli aastal 2020 pesakondade arv 31 (lk 45). Tegevuskavas selgitatakse, et suurkiskjate asurkondi tuleb Eestis käsitada Balti populatsioonide osana, kuid sõltumata Balti populatsioonide kaitsestaatusest on kindlasti oluline ka Eesti kohalike asurkondade kaitsestaatust ja jätkusuutlikkus. Kui Balti populatsiooni seisund on vastavalt IUCN punase nimestiku kriteeriumidele hinnatud kategooriasse „ohuväline“, siis Eesti asurkonna seisund on „ohualdis“ (*vulnerable*) (lk 46), kusjuures ohustatuse taset on alandatud ühe astme võrra seoses eeldatava hea sidususega naaberasurkondadega – kui arvestada vaid asurkonna seisundit Eesti piires, oleks hinnanguks „väljasuremisohus“ (*endangered*). Usutavasti võib asurkonna seisund liialt tugeva küttimissurve korral vm mõjurite (nt taudid) ilmnemisel kiirelt halveneda (lk 47). Hundi asurkonna künnisväärtuseks seati alla aasta vanuste kutsikatega hundikarjade arv enne jahihooaega 20-30 ning kevadine sigimisealiste isendite arv ehk baasasurkond  $\geq 140$  isendit. Piirmäär puhul on arvestatud iga liigi Balti populatsiooni arvestuslikku suurust, vastavaid IUCN ja LCIE soovitusi, et kogu Balti populatsiooni suurus oleks vähemalt 1000 sigimisealist isendit, Eesti metsaelupaikade osakaalu Balti populatsiooni levialast (ca 20–25%) ning sõraliste kui saakliigi Balti populatsiooni leviala keskmisest madalamat asustustihedust Eestis (ca 10–15% biomassist), samuti KAUR ulukiseire spetsialistide hinnanguid asurkonna vanuselise ja sotsiaalse struktuuri ning Eesti ühiskondliku taluvuse kohta (lk 63). Hundi populatsiooni mõjutavate ohutegurite seas on tegevuskavas esile toodud nii üleküttimine (lk 53) kui ka näiteks rahvusvahelise koostöö puudumine (lk 60).

17. Kolleegium nõustub ringkonnakohtu hinnanguga, et need tegevuskavad ei ole haldusaktid, vaid mittesiduvad arengukavad, milles võetud seisukohtade õiguspärasust on võimalik tegevuskavadele tuginevate haldusaktide peale esitatud kaebuste lahendamisel kontrollida. Seetõttu on võimalik praeguse vaidluse raames kahtluse alla seada mh küsimusi, kas hundi kaitsestaatust oli vaidlusaluse haldusakti andmise ajal soodne ning kas soodsa kaitsestaatuse tagas tegevuskavas seatud populatsiooni suuruse eesmärk. Samuti nõustub kolleegium ringkonnakohtuga selles, et populatsiooni soodne kaitsestaatust on komponentidena määratlemata õigusmõistest sisaldav mõiste, mille sisustamine allub täiel määral kohtulikule kontrollile (vt ka kolleegiumi otsused asjades nr 3-20-1198/58, p 14, nr 3-20-2474/11, p 20 ja nr 3-20-1548/31, p-d 17–18). Mõõndes, et hindamise loodusteaduslik pool eeldab spetsiifilisi õigusväliseid teadmisi, mis võib kohtuliku kontrolli standardit langetada (samam), võib praeguse asja lahendamisel määrav tähtsus olla puhtalt õiguslikel küsimustel, millele vastamiseks on vaja tõlgendada loodusdirektiivi sätteid.

**18.** Kolleegiumi hinnangul ei ole selge, kas loodusdirektiivi art-s 14 käsitletud meetmeid võttes tuleb säilitada soodne kaitsestaatus art 1 punkti i mõttes liigi konkreetses liikmesriigis paiknevale piirkondlikule populatsioonile või võib arvestada kogu populatsiooni (Eesti puhul Balti populatsiooni) EL liikmesriikide territooriumil paikneva osa kaitsestaatust. Küsimus on praeguse asja lahendamisel oluline, sest vaidlust ei ole hundi Balti populatsiooni soodsa kaitsestaatuse üle, kuid kaebaja arvates ei ole IUCN hinnangu tõttu võimalik soodsaks lugeda hundi Eesti piirkondliku populatsiooni kaitsestaatust. 2022. a tegevuskavas on käsitletud mõlemaid tasandeid, kuid vastustaja selgituse kohaselt lähtuti 2012. a tegevuskavas hundi asurkonna IUCN kriteeriumidele vastavuse arvestamisel Balti populatsiooni tasemest (vastus apellatsioonkaebusele, p 2.17).

**18.1.** Loodusdirektiivi grammatiline tõlgendamine toetaks esmapilgul lähtumist populatsioonist laiemalt (art 1 p-s i on liigi kaitsestaatus seotud arvukusega „art-s 2 nimetatud territooriumil“, st „liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut“). Teisalt aga on erinevad kohustused liikide kaitse tagamisel, seiramisel ja raporteerimisel pandud igale liikmesriigile individuaalselt, mitte populatsioonide kohta tervikuna. Ka direktiivi lisas IV, kus on tehtud erandeid mh hundi kaitseeržiimi osas, viies ta IV lisast V lisasse, ei ole tehtud otsustust mitte populatsiooni kohta tervikuna, vaid käsitletud iga riigi populatsioone eraldi.

**18.2.** Kolleegiumile teadaolevalt ei ole Euroopa Kohus senises praktikas sellele küsimusele üheselt vastanud. Kuigi Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola asjas käsitles kohus soodsa kaitsestaatuse tagamise vajadust loodusdirektiivi art 16 järgse erandi tegemise kontekstis ja muu hulgas selgitas vajadust hinnata erandi mõju populatsiooni erinevatele tasanditele (otsuse p-d 58–59), ei võtnud kohus selles asjas seisukohta küsimuses, millisest tasandist tuleb lähtuda juhul, kui kohaldatakse art 14 või kui populatsiooni kaitsestaatus on eri tasanditel erinev. Selgelt võttis Euroopa Kohus üksnes seisukoha, et arvesse ei saa võtta populatsiooni loodusliku levila seda osa, mis ulatub niisuguse kolmanda riigi territooriumi teatavatesse osadesse, keda ei seo Euroopa Liidu tähtsusega liikide range kaitse kohustused (samas, p 60). Järelikult ei saa praegusel juhul kindlasti arvesse võtta Balti populatsiooni EL-st väljapoole (sh Venemaale) jäävaid osasid.

**18.3.** Euroopa Komisjon on 2008. aastal kinnitanud juhised „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores“ (edaspidi „komisjoni 2008. a juhised“). Selles dokumendis on selgitatud, et populatsiooni määratlemisele on palju erinevaid lähenemisi ning populatsioon on mitmetasandiline hierarhiline struktuur. Juhiste kohaselt vastab loodusdirektiivis kasutatud populatsiooni mõiste kõige paremini teaduslikus mõttes alampopulatsiooni mõistele, kuid lihtsuse huvides kasutatakse selle kohta juhistes siiski sõna „populatsioon“ (lk 7–8). Juhistes on mõõndud, et kõige õigem oleks populatsiooni kaitsestaatust hinnata populatsiooni kui terviku, mitte iga riigi piiresse jäävate populatsiooniosade puhul (lk 23). Teisalt aga märgivad juhiste autorid, et formaalselt on direktiivi lähenemine siiski liikmesriigipõhine, mistõttu oleks laiemaks lähenemiseks vaja komisjoni selgitust, et vabastada liikmesriigid riigipõhisest kohustusest (lk 26). Populatsiooni tasandil lähenemine tähendaks aga ka vajadust piiriüleste kaitsekorralduskavade järele või minimaalselt teatud tingimuste seadmist riigisisises kavas, millele naaberriikide populatsioonid peavad vastama, et neid saaks arvestada ja vajadusel olukorra muutumist arvesse võtta (see eeldaks piiriülese olukorra pidevat jälgimist teaduskoostöö abil) (lk 27). Kolleegiumile teadaolevalt ei toimu vähemalt hundi kaitsega seoses mingit ametlikus vormis koostööd, vaid üksnes teadlaste omavaheline mitteametlik suhtlus.

**19.** Komisjoni 2008. a juhistest nähtuvalt oleks seega laiemal populatsiooni tasandil lähenemiseks vaja mingis vormis piiriülest koostööd. Juhul kui Euroopa Kohus asub esimesele küsimusele vastates seisukohale, et loodusdirektiivi art 14 kohaldamisel on määrav kogu populatsiooni EL liikmesriikide territooriumil paikneva osa kaitsestaatus, tekib küsimus, kas loodusdirektiivi tuleb tõlgendada

selliselt, et selle eelduseks on populatsiooni levilaga hõlmatud liikmesriikide vaheline formaliseeritud koostöö selle populatsiooni kaitsel, sh kaitse- ja ohjamismeetmete koordineerimine või isegi ühine kaitsekorralduskava, või kui ei, siis kas piisab sellest, kui loodusdirektiivi art-s 14 käsitletud meetmeid võttev liikmesriik selgitab välja liigi populatsiooni olukorra teistes asjakohastes liikmesriikides, või tuleb riigisiseses kaitsekorralduskavas seada ka konkreetsed tingimused, millele naaberriikide populatsioonid peavad vastama, et meetmeid võiks kavandatud viisil kohaldada.

20. Juhul kui Euroopa Kohus asub seisukohale, et art 14 alusel meetmete võtmiseks peab soodne olema ka liikmesriigi piirkondliku populatsiooni kaitsestaatus, vajab vastust küsimus, milline on loodusdirektiivi järgi populatsiooni kaitsestaatus antava hinnangu seos IUCN punase nimestiku kriteeriumide alusel antava hinnanguga. Kolleegium palub Euroopa Kohtul seetõttu selgitada, kas loodusdirektiivi art 1 punkti i tuleb tõlgendada selliselt, et liigi piirkondlik populatsioon, mis on IUCN punase nimestiku kriteeriumide alusel kvalifitseeritud ohualtiks (*vulnerable*), ei saa olla loodusdirektiivi mõttes soodsas kaitsestaatuses. Sellele näivad viitavat Euroopa Kohtu põhjendused asjades C-342/05, komisjon vs. Soome (otsuse p-d 26–27) ja isashakkade kevadjah (otsuse p-d 77-80), mis on siiski mitmeti tõlgendatavad. Seose on loonud ka komisjoni 2008. a juhised (lk 18-20).

21. Praeguses vaidluses on vastustaja ja KAUR läbivalt rõhutanud, et huntide arvukuse suurenemine tooks kaasa ühiskonnas tugevad sotsiaalsed ja majanduslikud konfliktid. Hundijahi lubamist on ühe peamise argumendina põhjendatud vajadusega vähendada ulukikahjusid (eelkõige kariloomadele). Teatavat tuge selliseks argumentatsiooniks näib andvat loodusdirektiivi art 2 lg 3, mille järgi arvestatakse direktiivi kohaselt võetud meetmetes majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi. Kolleegiumi hinnangul on loogilisem tõlgendada direktiivi selliselt, et majanduslikke ja sotsiaalseid kaalutlusi on võimalik arvesse võtta meetmete valikul ainult tingimusel, et tagatud on populatsiooni soodne kaitsestaatus, ning populatsiooni soodsa kaitsestaatus määratlemine on puhtalt loodusteaduslik hinnang, mis ei sõltu sellistest keskkonnavälistest kaalutlustest. Eeldusel, et soodne kaitsestaatus on tagatud, võivad nimetatud kaalutlused anda tuge mh populatsiooni kasvu piiramiseks (vt ka komisjoni 2008. a juhised, lk 24).

Kolleegium palub Euroopa Kohtul seetõttu vastata küsimusele, kas loodusdirektiivi art 1 punkti i koosmõjus art 2 lg-ga 3 saab tõlgendada selliselt, et liigi soodsa kaitsestaatus määratlemisel võib arvesse võtta ka majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi.

22. Halduskohtumenetluse seadustiku § 95 lg 4 alusel tuleb Euroopa Liidu Kohtult eelotsust taotledes asja menetlus peatada kuni Euroopa Liidu Kohtu lahendi jõustumiseni.

(allkirjastatud digitaalselt)