



Kohtuasja avaldamisnumber	:	C-784/23
Menetlusedokumendi number	:	1
Registreerimisnumber	:	1277819
Esitamise kuupäev	:	19/12/2023
Registreerimiskuupäev	:	20/12/2023
Menetlusedokumendi liik	:	Eelotsusetaotlus
Menetlusedokumendi e-Curia kaudu esitamise viitenumber	:	Menetlusedokument DC198713
Faili number	:	1
Menetlusedokumendi esitaja	:	Mänd Marelle (J364690)



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	3-21-1266
Otsuse kuupäev	19. detsember 2023
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque ja Viive Ligi
Kohtuasi	OÜ Voore Mets kaebus Keskkonnaameti ettekirjutuste alusel raiegevuse peatamisega tekitatud kahju hüvitamiseks ning AS Lemeks Põlva kaebus Keskkonnaameti ettekirjutuste õigusvastasuse kindlakstegemiseks
Menetlusosalised	Kaebaja 1 OÜ Voore Mets, esindaja vandeadvokaat Indrek Veso Kaebaja 2 AS Lemeks Põlva, esindaja Andres Hainsoo Vastustaja Keskkonnaamet, esindaja Agu Leivits
Vaidlustatud kohtulahendid	Tallinna Ringkonnakohtu 11. mai 2022. a otsus asjas nr 3-21-1266 ja Tartu Ringkonnakohtu 23. märtsi 2023. a otsus asjas nr 3-21-1128
Menetluse alus Riigikohtus	OÜ Voore Mets ja AS Lemeks Põlva kassatsioonkaebused
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

I. Taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes.

1) Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. a direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kohta artikli 5 punkte a, b ja d võib tõlgendada nii, et neis sätestatud keelud kehtivad ainult niivõrd, kui niivõrd see on vajalik, et hoida asjaomaste liikide arvukust sama direktiivi artikli 2 tähenduses tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, tingimusel et lindude tapmine või häirimine või nende pesade või munade hävitamine või kahjustamine ei ole tegevuse eesmärk?

2) Kas direktiivi 2009/147 artikli 5 punkte a, b ja d tuleb koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et neis sätetes keelatud tegevused on lindude pesitsusajal tahtlikud muuhulgas siis, kui teadusandmetele ja üksikute lindude vaatlusele tuginedes võib eeldada, et täielikult lagedaks raiutavas (lageraie) metsas pesitseb ligikaudu 10 paari linde hektari kohta, ilma et oleks kindlaks tehtud ebasoodsas seisundis olevate linnuliikide isendite pesitsemist raialal?

3) Kas direktiivi 2009/147 artikli 5 punkte a, b ja d tuleb koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et neis sätetes keelatud tegevused on lindude pesitsusajal tahtlikud muuhulgas siis, kui teadusandmetele ja üksikute lindude vaatlusele tuginedes võib eeldada, et metsas, kus kavandatakse vaid osa puude raiet (harvendusraiet), pesitseb ligikaudu 10 paari linde hektari kohta, ilma et oleks põhjust eeldada ebasoodsas seisundis olevate linnuliikide isendite pesitsemist raialal?

4) Kas direktiivi 2009/147 artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandat taanet võib koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad teha erandi sama direktiivi artikli 5 punktides a, b ja d sätestatud keeldudest, et teha lageraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, vältimaks metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist?

5) Kas direktiivi 2009/147 artikli 9 lõike 1 punkti a kolmandat taanet võib koostoimes sama direktiivi artikliga 2 tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad teha erandi sama direktiivi artikli 5 punktides a, b ja d sätestatud keeldudest, et teha harvendusraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, vältimaks metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist?

6) Kui direktiiv 2009/147 ei võimalda teha lageraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, et vältida metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist, siis kas selline regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 16 ja 17 ning kehtiv isegi siis, kui raie ei kahjusta ebasoodsas seisundis olevaid linnuliike?

7) Kui direktiiv 2009/147 ei võimalda teha harvendusraiet lindude pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, et vältida metsale kui omandivormile tõsise kahju tekkimist, siis kas selline regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 16 ja 17 ning kehtiv isegi siis, kui raie ei kahjusta ebasoodsas seisundis olevaid linnuliike?

II. Peatada kohtuasja menetlus kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni eeltoodud küsimustes.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

Haldusasi nr 3-21-1266

1. OÜ Voore Mets tegi 2021. a kevadel Jõgeva vallas Liivoja külas Pällo-Reino kinnistul raietöid registreeritud metsateatiste alusel.

Keskkonnaamet peatas 17. mai 2021. a **ettekirjutusega** loomakaitseaduse (LoKS) § 7 lg 1 p 3 alusel lindude pesitsemise kaitseks Pällo-Reino kinnistul raietööd kuni 21. maini 2021. Ettekirjutuse kohaselt on teaduslikult tõendatud, et igas metsas pesitseb vähemalt 1 paar linde 1 ha kohta, mistõttu on metsaraiega jätkamisel reaalne oht häirida lindude pesitsemist ja poegade üleskasvatamist ning hävitada või kahjustada pesi.

21. mai 2021. a **ettekirjutusega** peatas Keskkonnaamet Pällo-Reino kinnistul raied kuni 31. juulini 2021. Keskkonnaamet märkis, et 21. mai 2021. a paikvaatluse ajal oli kinnistul kuulda linnulaulu ning laulu või välimuse järgi tuvastati kinnistul linde, kes suure tõenäosusega pesitsevad samas piirkonnas: mets-lehelind, käblik, musträstas, laulurästas ja metsvint. Territoriaalsete isendite laul viitab võimalikule pesitsusele, mis on võimalik vastavalt linnuliikide pesitsuskindluse kriteeriumidele ümber kvalifitseerida tõenäoliseks pesitsemiseks, tehes seitsme päeva möödudes kordusvaatluse. Lisaks tuvastati kaks tõenäolist pesitsust: rähni tehtud õõnsusest leiti puukoristaja pesa ning nähti tegutsemas leevikese paari. Pällo-Reino kinnistul on arvukalt õõnsustega puid, milles võivad linnud pesitseda, kuid mida paikvaatluse käigus ei tuvastatud. Raietegevuse peatamine kuni 31. juulini tagab kaitse ka hilistele pesitsejatele (mets-lehelind). Lisaks sellele võivad kinnistul elada suure tõenäosusega veel väike-lehelind, salu-lehelind ja väike-kärbsenäpp, kes on kõik vanametsa hilised pesitsejad.

2. OÜ Voore Mets esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus hüvitada Keskkonnaameti 17. ja 21. mai 2021. a ettekirjutuste alusel raietegevuse peatamisega tekitatud kahju 2403 eurot 52 senti. Kaebuse kohaselt ei tohi registreeritud metsateatise peatada ilma selge ja ootamatu ohuta. 21. mai 2021. a ettekirjutuses ei tuvastatud munadega või poegadega pesi. Linnuatlase (J. Elts jt, Tartu 2018) meetodikat tõenäolise pesitsuse tuvastamiseks ei järgitud. Keskkonnaameti ekspert ei ole erapooletu ja objektiivne asjatundja. Euroopa Kohtu otsus liidetud asjades C-473/19 ja C-474/19: Föreningen Skydda Skogen puudutab raiet elupaikades Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiivi), mitte Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2009/147/EÜ (linnudirektiivi) kontekstis (vt kohtujuristi arvamus asjas Skydda Skogen). Linnudirektiivi art 5 p a keelab vaid lindude tahtliku tapmise, see pole kaebaja eesmärk. Looduskaitseaduse (LKS) § 55 lg-s 6¹ nimetatud tahtluse sisustamisel ei ole alust kohaldada karistuseseadustiku (KarS) § 16, vaid võlaõigusseaduse (VÕS) § 104 lg-t 5. Tõenäoline ja võimalik pesitsus ei anna alust peatada raiet tervel kinnistul. Kevadsuviste raiete tõttu ebaõnnestub vaid 0,24% pesitsustest. LoKS § 7 lg 1 p 3 on vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 12, sest põldudel ja rohumaadel tööde tegemist ei peatata. Talved on soojemaks läinud, mis ei taga metsale juurdepääsu talvisel ajal. Raie peatamine vaid kaebuse alusel ei ole kooskõlas õiguse põhimõtetega. 17. mai 2021. a ettekirjutuse tõttu pidi kaebaja jätma metsatehnika seisma ning toimetama selle siis teistele kinnistutele ja tagasi (200 eurot). Tehnika seismise tõttu jäi kaebajal neljal päeval saamata tulu 2203 eurot 52 senti.

3. Tallinna Halduskohus jättis 18. jaanuari 2022. a **otsusega** kaebuse rahuldamata ja menetluskulud poolte endi kanda. Kohtuotsuse põhjendused olid järgmised.

3.1. Registreeritud metsateatiseid ei välistanud hilisemat raiete peatamist. Keskkonnaametil ei ole kohustust seada metsateatiste registreerimisel LKS § 55 lg 6¹ p-des 1 ja 2 sätestatud piiranguid. Vastustajal puuduvad metsateatise menetluses andmed eraldisel pesitsevate lindude kohta. Piirangute puudumine metsateatistel ei anna õigust eirata LKS § 55 lg-t 6¹ (vt ka metsaseaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 463 SE, XII Riigikogu). Keskkonnaametil ei olnud kohustust jätkata varasemat leebemat praktikat. Ettekirjutusi võib teha kaebuse alusel. Kõigi raiete kontrollimist ei saa eeldada. Põllu- ja metsatööde tegijaid ei pea võrdväärselt kohtlema. Erinevalt põllutöödest ei ole metsatöid vaja tingimata teha kevadel lindude pesitsuse ajal.

3.2. LKS § 55 lg 6¹ hõlmab kõiki looduslikult esinevaid linde olenemata kaitsestaatuses või populatsiooni käekäigust. Alates 17. mai 2021. a ettekirjutusest pidi kaebaja olema pesitsustest teadlik. Edasine raietegevus oleks olnud lindude tahtlik häirimine. LKS § 55 lg 6¹ rikkumisel on ette nähtud väärteovastutus (LKS §-s 74³). Seega tuleb järelevalvemenetluses tahtluse sisustamisel lähtuda KarS §-st 16. Pole alust sisustada linnudirektiivi art-s 5 nimetatud tahtlust oluliselt erinevalt kohtuasjas Skydda Skogen loodusdirektiivi art 12 lg 1 p-dele a–c antud tõlgendusest, mis hõlmab ka kaudset tahtlust. Keskkonnaameti ettekirjutuse kehtivusaeg kattus lindude üldteada pesitsusajaga. Keelu rikkumise ohu tõttu oli 17. mai 2021. a ettekirjutus õiguspärane.

3.3. Keskkonnaamet lähtus tõenäoliste pesitsuste tuvastamisel rahvusvaheliselt tunnustatud meetodikast (puukoristaja puhul: vanalind külastab arvatavat pesapaika; leevikese puhul: paari kohati liigile pesitsemiseks sobivas biotoobis pesitsusajal). Vastustaja ei pidanud tuvastama poegade ega munadega linnupesid. Etteheited Keskkonnaameti spetsialisti pädevusele on alusetud. Ei ole põhjendatud kvalifitseerida 21. mai 2021. a paikvaatlusel tuvastatud mets-lehelinnu, käbliku, musträsta, laulurästa ja metsvindi võimalikke pesitsusi ümber tõenäoliseks pesitsuseks. Haldusakti põhjendusi ei ole võimalik tagantjärele kohtumenetluses täiendada. Ei toimunud kordusvaatlust, mida vastustaja ise pidas ümberkvalifitseerimiseks vajalikuks. Seega sai Keskkonnaamet paikvaatluse

tulemuste põhjal raied peatada vaid leevikese ja puukoristaja tõenäolise pesitsuse tõttu. Kohtule ei nähtu ettekirjutusest, et raiete peatamine kuni 31. juulini 2021 oleks tulenenud leevikese või puukoristaja pesitsuse kestusest. Kahel eraldisel tuvastatud tõenäoliste pesitsuste tõttu ei olnud põhjendatud peatada raietöid kogu kinnistul. Ebaproportsionaalsete piirangute tõttu on 21. mai 2021. a ettekirjutus õigusvastane.

3.4. Väidetakse, et kaebajal saamata jääda vaid 17. mai 2021. a õiguspärase ettekirjutuse, mitte 21. mai 2021. a ettekirjutuse tõttu. Vastustaja kehtestatud piirangud ei olnud tervikuna lubamatud. Ka proportsionaalsete piirangute korral oleks olnud vaja tehnika kinnistult minema ja pärast tagasi toimetada. Tegemist ei ole erakordsete piirangutega (riigivastutuse seaduse (RVastS) § 16 lg 1; Riigikohtu otsus nr 5-21-3/11, p 41).

4. OÜ Voore Mets palus **apellatsioonkaebuses** halduskohtu otsus tühistada ja kaebus rahuldada.

5. Tallinna Ringkonnakohtus jättis 11. mai 2022. a **otsusega** appellatsioonkaebuse rahuldamata, halduskohtu otsuse muutmata ja menetluskulud poolte endi kanda järgmistel põhjustel.

5.1. Lindude pesitsusaja algus ja lõpp on liigiti erinevad, samuti võivad need aastati varieeruda. Metsateatise menetluses seatav raiekeeld kindlaks määratud ajavahemikuks võib osutuda ebaproportsionaalseks või jätta osa linnuliike piisava kaitseta. LKS § 55 lg-st 6¹ ja LoKS § 7 lg 1 p-st 3 peab teadma iga metsaomanik ja raietööde tegija. Raiete peatamine 2021. a kevadel võis metsaomanikele olla Keskkonnaameti senise praktikaga võrreldes üllatuslik, kuid mitte täiesti ootamatu. Vastustaja lähtus Euroopa Kohtu otsusest asjas Skydda Skogen, samuti Tallinna Ringkonnakohtu 29. aprilli 2021. a määrusest asjas nr 3-20-2652. Keskkonnaamet ei kohtle isikuid ilmselgelt ebavõrdset. Vastustaja on usutavalt selgitanud, miks olukordi eristati.

5.2. Kuna LoKS § 7 lg 1 p 3 on erisäte korrakaitse seaduse (KorS) § 28 lg 1 suhtes, ei ole viimane praegusel juhul asjakohane. LoKS § 7 lg 1 p-ga 3 tagatakse ühtlasi LKS § 55 lg 6¹ eesmärk. Vastustajal on selle järgi õigus peatada metsatööd looduses vabalt elavate loomade sigimisperioodiks. Vaidlusaluse kinnistu varasematel metsaeraldistel on naadi kasvukohatüüp ning puude vanus suuremas osas 60–100 aastat. Sellistes salumetsades on pesitsustihedus tõenäoliselt 10 paari 1 ha kohta. Seda arvestades võis pidada väga tõenäoliseks, et vaidlusalustel eraldistel pesitseb mai keskpaigas linde, kelle lennuvõimetud pojad võivad raie tulemusel hukkuda või munad hävineda. Seega oli raie lühiajaline peatamine kuni vaatluse tegemiseni õiguspärane.

5.3. Vastustaja 21. mai 2021. a ettekirjutuses välja toodud eksperdi seisukoha ja linnuatlase järgi saab võimaliku pesitsuse ümber kvalifitseerida tõenäoliseks pesitsemiseks, kui seitsme päeva möödudes tehakse kordusvaatlus. Kordusvaatlust ei tehtud. Keskkonnaameti juhiste kohaselt peatatakse raie kindla või tõenäolise, mitte võimaliku pesitsuse puhul. Seega oli raie peatamine põhjendatud vaid leevikese ja puukoristaja tõenäolise pesitsuse tõttu. Kindla pesitsuse tuvastamise nõue oleks ebamõistlikult range. Paikvaatluse protokollimine ei olnud vajalik (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 18 lg 1, KorS § 12). Paikvaatlus pole riikliku järelevalve meede (KorS 3. ptk). Vaatluse kohta vormistati kirjalik dokument. KarS §-s 16 määratletud tahtlus ei ole asjakohane järelevalvemenetluses lindude hävitamist ennetava meetme rakendamisel.

5.4. Linnuatlase järgi pesitseb leevike juuli lõpuni ning poegadega pesi või lennuvõimetuid poegi esineb veel augusti esimeses pooles. Puukoristaja munadega pesi leidub aprillist maini ning pojad väljuvad pesast juuni keskpaigas. Järelikult sai raie peatamine kuni 31. juulini põhimõtteliselt olla õigustatud vaid eraldise 12 (1,5 ha) piires. Tervel Pällo-Reino kinnistul raie peatamine kuni 31. juulini 2021 oli õigusvastane.

5.5. Linnudirektiivi art 5 kohaldamisel pole tähtis, kas linnuliik on ohustatud. Tahtluse tingimus on täidetud ka tapmise või häirimise võimaluse möönmisel (Skydda Skogen, p-d 44, 51–53). Loodusdirektiivi art 12 p-d a–c sarnanevad linnudirektiivi art 5 p-dega a, b ja d, kuid erinevalt viimasest kaitstakse loodusdirektiivi art-ga 12 vaid sama direktiivi IV lisa p-s a loetletud liike. Kohtujuristi seisukohtadele, millele kaebaja viitab, Euroopa Kohus ei viidanud. Linnudirektiivi kohaldamisel puudub põhjus sisustada tahtlust erinevalt Euroopa Kohtu tõlgendusest. Kevadsuvisel perioodil linnurikka metsa raiumisel omanik vähemalt möönab, et suure tõenäosusega hukub tegevuse käigus linnupoegi ja hävib munadega pesi. Raie peatamise aluseks on LKS § 55 lg 6¹ rikkumine või rikkumise oht. Ka põllutööde tegemisel tuleb selle sättega arvestada. Põllu- ja metsatööde tegijate erinev kohtlemine on tingitud eelkõige LoKS §-s 7 sätestatud meetmetest.

5.6. LoKS § 7 lg 1 p 3 on proportsionaalne. Lindude kaitse on oluline eesmärk. Paljud metsalinnud on lühiealised ja pesitsevad elu jooksul vaid üks või kaks korda. Aastast aastasse toimuvatel kevadsuvistel raietel on lindude arvukusele kumulatiivne negatiivne mõju. Kulub aastakümneid, kuni linnud saavad lagedaks raiutud ala taasasustada (nt M. Mägi 2019, lk 19–22). Metsamaa arvestuslik suurenemine ei tähenda, et suureneks lindude pesitsuseks sobivad alad. Puistute ala ei ole suurenenud. Lindude pesitsusperioodi ei saa muuta, küll aga on võimalik vältida vähemalt kevadel linnurikastes metsades lageraieid. Põllu- ja metsatööde iseloom on võrdsuspõhiõiguse kontekstis erinevad. Eestis ei ole põllutöid võimalik teha aasta läbi. Ka pehmel talvel ei ole metsatööd sedavõrd aegkriitilised kui põllutööd. Eesti metsades pesitseb oluliselt rohkem linde kui põldudel (70% kõigist haudelinnupaaridest; M. Mägi 2019, lk 3).

Haldusasi nr 3-21-1128

6. AS Lemeks Põlva ostis Põlva vallas Järveääre kinnistu omanikult kasvava metsa raieõiguse. Keskkonnaamet kinnitas 4. mai 2021. a metsateatised, millega lubati selle kinnistu eraldisel 1 harvendusraie ning eraldistel 2, 4, 5 ja 6 lageraie.

Keskkonnaamet peatas 21. mai 2021. a **ettekirjutusega** Järveääre kinnistul puude langetamise lindude pesitsemise kaitseks esialgu kuni 26. maini 2021. Ettekirjutuse kohaselt pesitseb igas metsas vähemalt 1 paar linde 1 ha kohta. Raiega jätkamisel on reaalne oht häirida lindude pesitsemist, poegade üleskasvatamist ning hävitada või kahjustada pesa (LKS § 70² lg 1, LoKS § 60 lg 2, KorS § 28 lg 1).

Keskkonnaamet andis 26. mai 2021. a **ettekirjutusega** korralduse mitte teha raiet Järveääre kinnistul kuni 15. juulini 2021. Ettekirjutuse kohaselt tuvastati kinnistul vaatluse tulemusel suur-kirjurähni ja metsvindi kindel, rasvatihase ja pasknääri tõenäoline ning väike-lehelinnu, mets-lehelinnu, aed-põõsalinnu, käbliku, võsaraadi ja punarinna võimalik pesitsus.

7. AS Lemeks Põlva esitas Tartu Halduskohtule **kaebused** Keskkonnaameti 21. ja 26. mai 2021. a ettekirjutuste õigusvastasuse kindlakstegemiseks. Kaebuste kohaselt ei esinenud reaalselt ohtu lindude hävitamiseks. Õigusnormid ei keela raiet lindude pesitsemise ajal. Keskkonnaamet ei arvestanud maaomanike ja raieõiguse omanike huve. Linnudirektiivi kohaselt peetakse inimtegevust pesitsusajal võimalikuks, kui sellega ei kaasne ülemäärane haruldaste lindude kahjustamine ja looduslikult esinevate linnuliikide arvukus on hoitud mõistlikul tasemel. Ettekirjutused on ebaproportsionaalsed. Tuvastamisnõude lahendamine on vajalik preventiivselt, et vastustaja enam suvalisel ajal raieid ei peataks, samuti edasiste õiguste kaitseks (kahju hüvitamise nõue). Kaebaja üheks peamiseks tegevusalaks on metsamaterjali varumine ja raiumine. Haldusorgani prognoosimatu tegevus võib tuua ettevõttele olulist kahju.

8. Tartu Halduskohus rahuldab 18. mai 2022. a **otsusega** kaebused osaliselt, tegi kindlaks Keskkonnaameti 27. mai 2021. a ettekirjutuse õigusvastasuse ja mõistis vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulu 15 eurot. Kohtuotsuse kohaselt tegi vastustaja õigesti kindlaks ohu esinemise. 27. mai ettekirjutuse põhjendust, et kindlaks või tõenäoliseks tuleb lugeda 4 liigi pesitsemine, ei saa kohtumenetluses muuta. 27. mai ettekirjutuses puuduvad kaalutlused, kas kinnistul pesitsevate lindude arvu ja pesitusperioode ning kaebaja huve arvestades on raiete täielik keelamine ca 1,5 kuuks proportsionaalne. Kaebajat ei ole kuulatud ära ja ei ole teada, milliseid töid ta oleks soovinud teha alternatiivina lageraiele.

9. Keskkonnaamet palus **apellatsioonkaebuses** tühistada halduskohtu otsus osas, milles kaebused rahuldati. AS Lemeks Põlva palus **apellatsioonkaebuses** tühistada halduskohtu otsus osas, milles kaebused jäeti rahuldamata.

10. Tartu Ringkonnakohus jättis 23. märtsi 2023. a **otsuses** AS Lemeks Põlva apellatsioonkaebuse rahuldamata, rahuldab Keskkonnaameti apellatsioonkaebuse, tühistas halduskohtu otsuse osas, milles kaebus rahuldati ja jättis menetluskulud poolte endi kanda järgmistel põhjustel.

10.1. Raiete peatamiseks piisas mööndusest, et need võivad tuua kaasa linnupesade kahjustamise ja lindude häirimise ohu. Lisaks linnudirektiivile on asjakohased Euroopa Kohtu tõlgendused loodusdirektiivi kohta (kohtuasi Skydda Skogen). Lindude häirimise keelu ranget tõlgendust kinnitavad kohtu seisukohad asjas C-432/21, komisjon vs Poola). Võimalus muuta metsatöid ei taga, et kaitsealuseid liike ei häirita või ei põhjustata nende isendite surma (komisjoni seisukohad asjas C-432/21, p 57). Kõige negatiivsem mõju linnustikule on lageraiel. Ka harvendusraie piirkonnas elavate lindude pesitsemine on häiritud müra tõttu. Kui kevadsuvine raie on vältimatu, siis tuleb seda vältida vähemalt linnurohketes kasvukohatüüpides, eelkõige lehtpuu enamusega salu- ja laanemetsades ning valida linnustikku võimalikult vähe häiriv raieliik. Erandid lindude häirimise keelust peavad kajastuma piisavalt selgetes ja täpsetes riigisisestes õigusnormides (C-732/21, p 73).

10.2. Järveääre kinnistul asub metsamaa suhteliselt kompaktsel alal (2,43 ha). Sellest on metsateatistega lubatud teha lageraiet 2,29 ha-l ja harvendusraiet 0,22 ha-l. Järveääre kinnistu eraldised 2, 4, 5 ja 6 kuuluvad laanemetsade koosseisu ja on Eesti kõige linnurohkemad pesituspaigad. Kohtumenetluses selgitas vastustaja, et kaebajale jäi pärast ettekirjutuse kehtivuse lõppu veel enam kui üheksa kuud raie tegemiseks kehtiva metsateatise alusel. On usutav, et vastustaja lähtus neist kaalutlustest ka 27. mai 2021. a ettekirjutuse tegemisel. Keskkonnaametil puudus 27. mai 2021. a ettekirjutuse tegemisel alus muuta metsateatistega lubatud raiete liike. Kaebaja ei väida ühegi LKS § 55 lg 3 p-des 1–5 sätestatud erandi esinemist. Lindude häirimise keeld prevaleerib kõigi muude, sh majanduslike põhjuste üle. Keskkonnaametil polnud võimalik kaaluda, kas lugeda häirimine praegusel juhul oluliseks. Vastustajal puudus alus kaaluda selliseid huve, mida looduskaitseseadus ega linnudirektiiv ei nimeta.

10.3. Arvestades vastustaja inspektori ja kaebaja seadusliku esindaja telefonivestlust 20. mail 2021, ei too kaebaja huvide nimetamata ja kaalumata jätmine kaasa 21. mai 2021. a ettekirjutuse õigusvastasust. Asjakohane on vastustaja selgitus kaebaja ära kuulamata jätmiseks HMS § 40 lg 3 p 1 alusel enne 27. mai 2021. a ettekirjutuse tegemist.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

11. OÜ Voore Mets palub **kassatsioonkaebuses** tühistada ringkonnakohtute otsused ning kaebuse rahuldada, st mõista vastustajalt kaebaja kasuks välja hüvitis 2403 eurot 52 senti või alternatiivselt

kohtu määratud summas. Kaebaja palub tunnistada LoKS § 7 lg 1 p 3 põhiseadusvastaseks ja jätta see kohaldamata. Kassatsioonkaebuse põhjendused on järgmised.

11.1. Kohtud jätsid hindamata kaebaja tõendid ja seisukohad (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 157 lg 1, § 158 lg 1, § 165 ja § 198 lg 2 p 1 rikkumine). Ringkonnakohus võttis A. Lõhmuse artikli asja juurde HKMS § 198 lg-t 3 rikkudes.

11.2. Metsateatisega on antud õigus teha raieid 12 kuu jooksul. Raie peatamisega on seda õigust rikutud. Raie tegija ei saa hakata tegema ornitoloogilisi uuringuid. Varasem praktika lõi õigustatud ootuse, et pesitsusaja raieid ei seostata pesade tahtliku häirimise ega hävitamisega. Keskkonnaameti juhendil „Pesitsusrahust kinni pidamise kontrollimine metsalindude kaitsmiseks“ ei ole tähendust, sest ka sinise ja kollasega tähistatud kasvukohatüüpide (vähese ja keskmise mõju) puhul elavad metsades linnud. Õigust ei saa kohaldada tõenäosusest juhindudes. KorS § 28 lg 1 ei anna alust abstraktse ohu ennetamiseks (Riigikohtu otsus nr 3-15-443/54, p 14). Eestis ei ole probleemi leevikese ja puukoristaja arvukusega. Ringkonnakohus leidis, et puukoristaja vajab pesitsusaegse rahu tagamiseks 1,5 ha metsa. See on 6 korda rohkem kui nt lendorava püsielupaiga sihtkaitsevöönd (0,2 ha - LKS § 50 lg 2 p 1).

11.3. LKS § 55 lg 6¹ eesmärk ei ole üldine ja kõikehõlmav raierahu kogu lindude pesitsusperioodi vältel. Selle sätte alusel ei saa seada pikemat raiekeeldu kui metsaseaduse (MS) § 40 lg 10 alusel kehtestatava ministri määrusega. LoKS § 7 lg 1 p 3 kohaldamiseks peab tuvastama ohu KorS § 5 lg 2 ja § 28 lg 1 järgi. Oht peab olema objektiivselt tõendatud. Metsas ühel hektaril vähemalt ühe linnupaari elamine ei ole reaalne ja vahetu oht. Loodusdirektiiv ja linnudirektiiv on erineva kaitsetasandiga. Esimene kaitseb ohustatud elupaiku ja liike, teine kõiki linde. Tahtlust linnudirektiivi mõttes pole Euroopa Kohus tõlgendanud. Tahtlust tuleb käsitada VÕS § 104 lg 5 kohaselt (vt keskkonnastutuse seaduse (KeVS) § 8 lg 3; Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-17-13, p 14). Kohtute otsused on vastuolulised. Kui igal hektaril elab vähemalt üks paar linde, siis peaks iga kaebus kohtute loogika järgi tooma kaasa kevadsuvisel raie peatamise. Ometi on aastal 2021 vastustajale esitatud 159 kaebuse alusel peatatud raie pikemaks ajaks vaid 40 juhul.

11.4. LoKS § 7 lg 1 p 3 on vastuolus PS §-ga 12, sest see kohtleb metsamehi ja põllulinde kehvemini kui põllumehi ja metsalinde. Kui LoKS § 7 lg 1 eesmärk on vältida lindude hukkumist, on sellega vastuolus kohtu järeldus, et põllutööde käigus võib linde hukata. Ka põllutöid ei ole vaja teha tingimata pesitsusajal, sest vilja külvamine ja koristamine ei kattu üldjuhul pesitsusajaga. Samuti ei pea rohtu niitma pesitsusajal. Küll aga kannatab selle tõttu vilja ja rohu kogus ning kvaliteet, sarnaselt metsaga. Nii põllu- kui metsamehed saavad töid planeerida, kuid soojade talvede puhul ei ole sisuliselt võimalik 6 kuud metsas töid teha (keskkonnaministri 27. detsembri 2006. a määrusega nr 88 kehtestatud metsa majandamise eeskirja § 19 lg 1 p 2). Kuna linnud ja loomad elavad ja pesitsevad nii põllu- kui metsamaal, siis tuleb nende elu kaitsta ühtemoodi. Põllulindude arvukus on oluliselt suuremas langustrendis kui metsalindude arvukus.

11.5. Ettekirjutus 1 paari leevikeste ja 1 paari puukoristajate kaitseks pole proportsionaalne. Raie mõjutab vaid 0,2% pesitsustest. 80 aasta jooksul on metsamaa pindala Eestis suurenenud rohkem kui 850 000 ha võrra. Omanikul on kohustus metsamaa taas metsastada viie aasta jooksul (MS § 24 lg 3). 10-20 aasta pärast on lageraielank sobilik põõsalindudele ning 40 aasta pärast vanades metsades elavatele lindudele. Metsa uuendamise kohustuse tõttu on lindudel pidevalt sobivat metsa, kuhu pesa rajada, kui eelmisel aastal on vanas pesapaigas teostatud raie. Keskkonnaamet jättis kaalumata majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid (linnudirektiivi art 2). Raie peatamine 3,5 kuuks tooks kaasa enneolematu sotsiaalmajandusliku mõju maapiirkondadele ja metsamajandamisest elatuvale 30 000 inimesele, samuti puidust sõltuvate toodete ja teenuste, sh kütte ja elektri kallinemise. Kaebaja kuulub

suurde metsakontserni, on seotud tarnelepingutega ja peab pikalt ette planeerima, millistel kinnistutel töid teha. Kuna eesmärk on vältida loomade hukkumist, ei tohi vahet teha ja looma teisejärguliseks lugeda sõltuvalt tema elukohast. Kõik eluvaldkonnad peaks kandma koormat, mis kaasneb lindude kaitsmisega. Ringkonnakohtu seisukohtade kohaselt tuleks keelata ka kaitseväge õppused. Kesk- ja Lõuna-Euroopa kliimaatilised tingimused ja majandustegevus on rändlindudele oluliselt suurema negatiivse mõjuga kui raied Eestis. Kevadel ja suvel on raieid tehtud aastakümneid, kuid lindude olukord ei ole katastroofiline.

11.6. Ettekirjutuste õigusvastasuse tõttu tuleb kahju hüvitada. Kui ettekirjutused on Riigikohtu hinnangul õiguspärased, tuleb kahju hüvitada RVastS § 16 lg 1 alusel. Kahju on erakordne, sest kaebaja on raieid teinud teadmise juures, et see ei tekita lindudele ebamõistlikku kahju. Halduspraktika muutus üleöö. Kaebaja pidi leidma kiiresti uued langid, et tegevust jätkata.

12. AS Lemeks Põlva palub **kassatsioonkaebuses** tühistada Tartu Ringkonnakohtu otsus tervikuna ja Tartu Halduskohtu otsus osaliselt ning rahuldada kaebused tervikuna või saata asi ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks. Kassatsioonkaebuse põhjendused on muuhulgas järgmised.

12.1. Ettekirjutuste põhjendused on ebapiisavad, et neid mõista ja kontrollida. Ettekirjutused ei vasta HMS §-dele 4, 40 ja 56. Keskkonnaamet on seadnud pikema raiekeelu, kui selle saaks kehtestada keskkonnaminister MS § 40 lg 10 alusel. Lindude arvukuse hoidmiseks vajalikul tasemel on ette nähtud MS § 40 lg 10, mida keskkonnaminister ei ole kordagi rakendanud. Raie keelamine üksnes põhjendusel, et linde võidakse pesitsemisajal häirida, ei ole proportsionaalne ning ei lähtu ka linnudirektiivi mõttest. Linnudirektiivi ja loodusdirektiivi eesmärgid ja kaitsetasemed on erinevad. Raie võib peatada vaid pärast linnu pesitsuse tuvastamist. Enne 21. mai 2021. a ettekirjutust polnud vastustaja kinnistul üldse lindude pesitsemist tuvastanud. Hinnata tuleb ohtu linnu elule, mitte puistu hävinemisele. Vastustaja ei esitanud paikvaatlusel tuvastatud lindude asukoha koordinaate.

12.2. Keskkonnaamet on lindude häirimise vältimist asunud korraldama rangemalt või samaväärselt I kaitsekategooria linnuliikidega. Tuvastatud linnuliigid ei ole pelglikud ega kaitsealused. Kindla või tõenäolise linnupesaga tuvastamisel ei ole vastustajal voli kehtestada piiranguid mistahes ulatuses. 27. mai 2021. a ettekirjutuse aluseks olevad asjaolud ei ole kontrollitavad. Ettekirjutuses ei ole mainitud ühtegi kohtumenetluses esitatud teadustööd. Ei ole hinnatud erinevate lindude pesitsusperioodide pikkust, nt suur-kirjurähn lõpetab pesitsuse hiljemalt 30. juunil. Vastustaja oleks pidanud kaaluma ettekirjutuses muid raieliike ning kaebaja oleks saanud vastavalt esitada uued metsateatised. Metsandust tuleks käsitleda samaväärselt teiste eluvaldkondadega. Teaduslikult ei ole tõendatud, et kevadsuvine raie on peamine ja põhiline tegur, miks mõne linnuliigi populatsioon väheneb.

13. Riigikohtu halduskolleegium liitis 10. novembri 2023. a **määrusega** haldusasjad nr 3-21-1128 ja 3-21-1266 ühte menetlusse.

14. OÜ Voore Mets ja AS Lemeks Põlva palusid **vastustes** Riigikohtul eelotsust Euroopa Kohtult mitte küsida. Kaebajate hinnangul tuleks praeguses asjas lähtuda kohtujuristi ettepanekust asjas Skydda Skogen.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

15. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et praeguste liidetud kohtuasjade lahendamine eeldab eelotsuse taotlemist linnudirektiivi tõlgendamiseks ja kehtivuse kontrollimiseks (Euroopa Liidu toimimise lepingu art 267 lg 1 p b) ning kuni eelotsusetaotluse lahendamiseni tuleb kohtuasjade menetlus peatada (HKMS § 95 lg 4). Kolleegium võtab esmalt kokku vaidlusküsimused, riigisisese

õigusraamistiku ja Euroopa Kohtu senised selgitused (I), peatub seejärel linnudirektiivi art-te 5 ja 9 tõlgendamise, kohaldamise ja kehtivuse küsimustel (II) ning lõpuks menetlusosaliste väidetel, mis puudutavad peamiselt Eesti riigisisest õigust (III).

I

16. OÜ Voore Mets palub hüvitada kahju, mille Keskkonnaamet on talle väidetavalt tekitanud kahe ettekirjutusega, vastavalt tähtaegadega 17. kuni 21. maini ja 21. maist kuni 31. juulini 2021 lageraie peatamiseks LoKS § 7 lg 1 p 3 ja LKS § 55 lg 6¹ alusel. Kahju seisneb metsatöomasinate transportimise lisandunud kuludes ja tööseisaku tõttu saamata jäänud tulus. AS Lemeks Põlva palub talle tehtud sarnased ettekirjutused tunnistada õigusvastaseks. OÜ Voore Mets soovis metsateatiste alusel teha lageraie, st raiet, mille puhul raiutakse langilt aasta jooksul põhimõtteliselt kõik puud, v.a seemnepuud ja elustiku mitmekesisuse tagamiseks vajalikud säilikuud (MS § 29 lg 1). AS Lemeks Põlva soovis samuti teha peamiselt lageraie, kuid ühel eraldisel ka harvendusraiet. Harvendusraiet tehakse metsa väärtuse tõstmiseks, metsa tiheduse ja koosseisu reguleerimiseks ning lähitulevikus väljalangevate puude puidu kasutamise võimaldamiseks, selle käigus raiutakse välja vaid osa puid vastavalt valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatavale määrale (MS § 28 lg 7, § 31 lg 2).

17. LoKS § 7 lg 1 p 3 järgi on korrakaitseorganil õigus peatada metsatööd looduses elavate loomade sigimisperioodiks. LoKS § 7 lg 1 p 3 alusel võib mh peatada raied LKS § 55 lg 6¹ järgsete keeldude tagamiseks, kui esineb konkreetne oht, et keelde rikutakse. LKS § 55 lg 6¹ p 1 kohaselt on keelatud lindude pesade ja munade tahtlik hävitamine ja kahjustamine või pesade kõrvaldamine ning sama lõike p 2 kohaselt on keelatud lindude tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal. LKS § 55 lg 3 p 4 ja lg 6¹ lubavad II või III kaitsekategooria loomaliigi isendeid, sh linde surmata ning linde häirida või nende pesi ja mune erandina kahjustada, kui see on vajalik oluliste põllumajanduskultuuride või põllumajandusloomade, kalakasvatuse või muu olulise vara kahjustamise vältimiseks.

18. Muuhulgas võtavad LoKS § 7 lg 1 p 3 ja LKS § 55 lg 6¹ üle linnudirektiivi art 5 p-d a, b ja d. Pooled vaidlevad Riigikohtus ennekõike selle üle, millised asjaolud peavad olema kindlaks tehtud selleks, et hõlmata lage- ja harvendusraie LKS § 55 lg-s 6¹ sätestatud keeldudega ning et lugeda selles sättes nimetatud tegevused tahtlikuks. Vaidluse all on ka, kuidas tuleb raiutavas metsas tuvastada pesitsevad linnud, kuidas hinnata lindudele ning nende pesadele ja munadele avalduvat ohtu ning millises ruumilises ja ajalises ulatuses on piirangud selle ohu vältimiseks vajalikud.

19. Euroopa Kohus on linnudirektiivi kohta varem selgitanud, et:

- art-s 5 ette nähtud keelud hõlmavad kõiki looduslikult esinevaid linnuliike direktiivi territoriaalsel kohaldamisalal (Skydda Skogen, p 33 jj);
- kriteeriumid, mille alusel liikmesriigid võivad teha erandeid direktiivis ette nähtud keeldudest, peavad kajastuma piisavalt selgetes ja täpsetes riigisisestes õigusnormides (otsus kohtuasjas nr C-192/11, komisjon vs. Poola, p 56);
- kõik liikmesriikide poolt art-st 5 tehtavad erandid peavad vastama art-s 9 ette nähtud tingimustele, sh üldisele tingimusele, et muud rahuldavat lahendust ei ole, ning art 9 p-des a-c toodud erandite loetelule (C-432/21, p 80 jj).

20. Loodusdirektiivi kohta, mille üks peamisi eesmärke on ohustatud liikide, sh linnuliikide ja nende elupaikade kaitse (põhjenus 6), on Euroopa Kohus selgitanud, et:

- art 12 p-des a-c ette nähtud keelud on põhimõtteliselt kohaldatavad ka sellisele tegevusele nagu metsandus, mille eesmärk ei ole ilmselgelt loomaliigi isendite tahtlik püüdmine, tapmine või häirimine ega munade tahtlik hävitamine või võtmine;
- neis sätetes ette nähtud kaitsesüsteemi rakendamist ei ole seatud sõltuvusse tingimusest, et konkreetne tegevus võib kahjustada asjaomase loomaliigi kaitsestaatust;
- tahtlusega on neis sätetes nimetatud tegevuste puhul tegemist ka siis, kui teo tegija üksnes möönis sättes nimetatud tagajärgi (Skydda Skogen, p 50 jj; C-221/04, komisjon vs. Hispaania, p 71).

21. Kuna käesolevas asjas ei ole tegemist loodusdirektiivi IV lisa punktis a nimetatud liikidega, tuleb vaidluse lahendamisel arvestada just linnudirektiiviga. Euroopa Kohtu senistele selgitustele vaatamata on käesolevas kohtuasjas kerkinud üles küsimusi, millele linnudirektiiv ja Euroopa Kohtu praktika selget vastust ei anna. Kuigi mõlema direktiivi keeldude sõnastus viib ellu 19. septembril 1979 Bernis allkirjastamiseks avatud Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni art-t 6, pole Riigikohtul piisavat kindlust:

- kas tahtlust linnudirektiivi art 5 mõttes tuleb sisustada samamoodi kui loodusdirektiivi art 12 puhul;
- kui tahtlus linnudirektiivi art 5 mõttes hõlmab ka lindude tapmise või häirimise või nende pesade või munade hävitamise või kahjustamise möönmise, siis millised asjaolud on piisavad, et sellist möönmist järeldada;
- kas linnudirektiivi art 9 lg 1 p a kolmandas taandes sisalduv keelend „vältimaks tõsist kahju metsadele“ võimaldab art-s 5 sätestatud keeldudest teha erandeid tõsise kahju vältimiseks metsanduses ning kas selline kahju võib seisneda metsa raiumisest saadava tulu äralangemises või ülemäärases vähenemises.

22. Sellele, et linnudirektiivi art-d 5 ja 9 ei ole neis küsimustes selged, viitavad muuhulgas kohtujuristi seisukohad kohtuasjas Skydda Skogen, mida Euroopa Kohus selge sõnaga ei toetanud, kuid ka ei kummutanud. Kohtujurist viitas, et ühest küljest on linnudirektiivi reguleerimisala lai, sest see kaitseb kõiki looduses elavaid, sh mitteohustatud linde. Linnudirektiivi eesmärk pole tagada ranget kaitset, sh iga isendi kaitset. Liikide arvukus linnudirektiivi art 2 järgi tuleb hoida tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või kohandada nende liikide arvukus vastavalt sellele tasemele. Samas on erandite tegemise tingimused linnudirektiivi art-s 9 sõnastatud veelgi kitsamalt kui loodusdirektiivi art-s 12. Neil põhjustel peaks linnudirektiivi art 5 p-des a, b ja d kehtestatud keelud kohtujuristi hinnangul sisuliselt kehtima vaid niivõrd, kuivõrd see on vajalik, et hoida asjaomaste liikide arvukust sama direktiivi artiklis 2 määratud tasemel, tingimusel et lindude kahjustamine ei ole tegevuse eesmärk (kohtujuristi ettepanek, p-d 70 jj).

23. Teised liikmesriigid on metsanduses kehtestanud mitmesuguseid erandeid lindude kahjustamise keelust – lisaks Poolale (vt C-432/21) ka nt Saksamaa (vt föderaalne loodus- ja maastikukaitseaduse (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) § 45 lg 7). Euroopa Kohus ei ole võtnud seisukohta, kas ta toetab komisjoni väidet, et asjas Skydda Skogen tahtluse kohta märgitu kehtib linnudirektiivi art 5 p-de b ja d kohta (C-432/21, p 33).

II

24. Riigikohtu hinnangul ei saa olla mõistlikku kahtlust, et lindude pesitsusajal toimuv lageraie toob suurema või väiksema kindlusega kaasa pesade ja munade hävitamise, samuti koorunud linnupoegade hukkamise ning lindude häirimise, kui on alust lähtuda sellest, et linnud pesitsevad metsaeraldilisel arvestataval hulgal. Kui lageraie käigus raiutakse - teadmatuses või teadlikult - maha pesapuu, toob

see vältimatult kaasa pesa hävimise. Isegi kui pesapuu säilib, ei ohusta pesitsevaid linde vaid häiriv müra, vaid ka senise elupaiga kadumine. Harvendusraie puhul on linnupesade hävimise ja poegade hukkumise risk väiksem, sest metsast raiutakse valikuliselt välja vaid osa puid.

25. Lindude kahjustamise ohu hindamine on prognoosotsus (vrd kolleegiumi otsus nr 3-17-1545/81, p-d 26-27) ning see tähendab vältimatult opereerimist kahjuliku tagajärje tekkimise tõenäosusega. LKS § 55 lg-st 6¹ tulenevate keeldude jõustamiseks LoKS § 7 lg 1 p-s 3 sätestatud ettekirjutuse abil ei pea olema absoluutset või sellega külgnevat kindlust. Piisab konkreetsest ohust, st olukorrast, kus ilmnunud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus kahjustatakse kaitstavat õigushüve (vrd keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 5; KorS § 5 lg 2). Ohu kindlakstegemiseks ei ole tarvis tõendada linnupesade paiknemist eraldisel otseste tõenditega. Kooskõlas ettevaatuspõhimõttega võib pesitsuse kohta teha järeldusi ka kaudselt, üldiste ornitoloogiliste teadmiste ning teadlaskonnas üldiselt tunnustatud meetodite abil. Pole ebaratsionaalne metsa tüübile ja ka mõne isendi tuvastamisele tuginedes pesitsemist lindude pesitsusajal jaatada, isegi kui metsa majandaja mingil hetkel vaatlust tehes linde ei märganud.

26. Esimeste lühiajaliste (17. ja 21. mai 2021) ettekirjutuste põhjendustes väitis Keskkonnaamet teadusandmetele tuginedes, et Eesti metsades pesitseb vähemalt üks paar linde hektari kohta. Väheste mitteharuldaste lindude kahjustamise võimalus on keskkonnarisk, mida tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega vähendada (KeÜS § 4, § 11 lg 1). Üks paar linde ühe hektari kohta ei ületa kolleegiumi esialgsel hinnangul tingimata künnist, mille puhul peab metsa raiuja mõnna lindude hukkumist või häirimist või nende pesade või munade hävimist või kahjustamist. Kui niisuguses metsas saab enne raiet või raie käigus teatavaks, et eraldisel paikneb pesapuu, tuleb see LKS § 55 lg 6¹ kohaselt jätta raiumata. Ülejäänud metsa raiumine tähendaks halvimal juhul üksikute märkamata jäänud pesade hävimist koos munade või poegadega. Iga viimase kui linnu ja pesa säilitamine ei ole linnudirektiivi eesmärk.

27. Kohtumenetluses on Keskkonnaamet väitnud, et lindude tõenäoline arvukus oli metsatüübist ja metsa vanusest tulenevalt kaebajate metsaeraldisel pesitsusajal miinimumist tunduvalt suurem, ulatudes umbes 8 kuni 10 paarini hektari kohta ehk vaidlusalustel eraldistel kokku 74-93 paari. Seda eeldust kinnitas näiteks leevikese ja puukoristaja tõenäolise pesitsuse ilmumine 21. mai 2021. a vaatluse tulemusena OÜ Voore Mets raielangil. Ühe leevikesepaari ja ühe puukoristaja pesa avastamine ei tähenda, et raialal ei pesitseks rohkem linde. Sellele viitab ka lindude tuvastamine samal kinnistul, ehkki väljaspool raielanki. Sarnaselt ilmnis mitme linnuliigi kindel või tõenäoline pesitsus ka AS Lemeks Põlva metsas.

28. Nende täiendavate asjaolude esinemisel tuleb kolleegiumi esmasel hinnangul lindude hukkumist ning nende pesade ja munade hävimist pesitsusaegse lageraie tõttu möönda. Kolleegium ei nõustu OÜ Voore Mets seisukohaga, et linnudirektiivi art-s 5 sätestatud keelde saab jõustada vaid juhul, kui liikmesriik on eelnevalt määranud kindlaks asjaomaste liikide rahuldava taseme linnudirektiivi art 2 valguses. Euroopa Kohus on selgitanud (Skydda Skogen, p 36), et linnudirektiivi art-s 5 nimetatud keeldude kohaldamine ei ole kuidagi piiratud liikidega, mis on loetletud selle direktiivi I lisas või on mingil tasandil ohustatud või mille populatsioon pikas perspektiivis väheneb. Siiski on kaheldav, kas raiet saab lugeda tahtlikuks tapmiseks, häirimiseks hävitamiseks või kahjustamiseks linnudirektiivi art 5 mõttes, kui pole alust eeldada ohustatud lindude pesitsemist raialal ning tegevuse eesmärk pole lindude tapmine või häirimine või pesade hävitamine või kahjustamine (eespool p-d 20 ja 21). Asjaolu, et kõik linnuliigid peavad olema kaitsesüsteemiga hõlmatud, ei tähenda vältimatult, et kõiki linde tuleb kaitsta ühtmoodi. Linnudirektiivi art-t 5 tuleks tõlgendada eesmärgipäraselt ehk lähtuvalt art-st 2. Selle probleemi saab siduvalt lahendada vaid Euroopa Kohus. Tahtluse mõiste linnudirektiivi art 5 tähenduses on autonoomne. Selle sisu ei sõltu riigisisest õigusest.

29. Kui lugeda vaidlusalused raied tahtlikuks lindude tapmiseks, häirimiseks või kahjustamiseks või nende pesade või munade kahjustamiseks või hävitamiseks, on käesolevas asjas vaja selgitada, kas linnudirektiivi art 9 võimaldaks teha erandi art 5 p-des a, b ja d sätestatud keeldudest. Kolleegiumi hinnangul on kaalukaid argumente selleks, et pidada art 9 lg 1 p a kolmanda taande alusel käesolevas kohtuasjas võimalikuks erandit, mis lubaks viidatud keeldudest kalduda kõrvale tõsise kahju vältimiseks metsanduses, ning et selline kahju võiks põhimõtteliselt seisneda ka metsa raiumata jäämisest saadava tulu äralangemises.

30. Kui pesitsusaegsete raiekeeldude tõttu poleks metsa pika aja vältel võimalik üldse või majanduslikult tasuval viisil puidutoorme saamiseks raiuda, võib tegemist olla tõsise kahjuga metsale kui majandusressursile. Kaebajad on sisuliselt esitanud ettekirjutuste õigusvastasuse kinnituseks väite, et niisugune kahju võib neil tekkida, kui mitmel aastal järjest ei ole võimalik ettevõtte jaoks vajalikul ajal metsa raiuda. Ennekõike tuleks sellise võimaliku kahjuna vaadelda raiekõlbuliku metsa väärtust ja selle müügist saamata jäävat tulu, sh tagasi teenimata jäävaid investeeringuid, samuti harvendusraiega tekkivat majanduslikku lisaväärtust. Kuigi kaebajad ei nõua käesolevas kohtuasjas metsa väärtuse hüvitamist (OÜ Voore Mets nõuab vaid ajutise tööseisakuga tekitatud kahju hüvitamist), ei ole niisuguse kahju tekkimise võimalus praeguses kohtuvaidluses asjakohatu, sest see kirjeldab kaebajate omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive intensiivust ning võib sõltuvalt linnudirektiivi art 9 lg 1 p a kolmanda taande tõlgendusest õigustada erandi tegemist ning kokkuvõttes näidata vastustaja ettekirjutuste õigusvastasust.

31. Tuleb eeldada, et linnudirektiivi art 9 lg 1 p a kolmas taane peab silmas ka metsa kui majandusressurssi ning selle kasutamata jäämisega kaasnevat kahju. Linnudirektiivi art 9 lg 1 p a kolmas taane tugineb Berni konventsiooni art 9 lg 1 teisele taandele, mille kohaselt võib iga konventsiooniosaline teha erandeid liikide kahjustamise keeldudest, et vältida mh tõsist kahju metsadele ja muule omandivormile (ingl *forests, ... and other forms of property*; sks *Wäldern, ... und anderem Eigentum*; pr *aux forêts, ...et aux autres formes de propriété*). See viitab pigem, et erandi tegemise alusena on ka direktiivis põhimõtteliselt silmas peetud kahju tekkimist metsale kui omandivormile. See lähenemine vastaks ka direktiivi art-s 2 nimetatud põrkuvate huvide tasakaalustamise püüdlusele. Taimestiku ja loomastiku kui loodusväärtuste kaitseks näeb erandi tegemise võimaluse ette linnudirektiivi art 9 lg 1 p a neljas taane.

32. Eelneva valguses peaks linnudirektiivi art 9 lg 1 p a kolmandale taandele tuginemisel metsa majandaja eeldatav kahju, mis õigustaks erandit, olema seda tõsisem, mida ohustatumad on asjassepuutuvad linnuliigid, mida suurem on neile tekitatavate tagajärgede tõenäosus ning mida raskemad on need tagajärjed. Linnudirektiivi art 9 lg 1 kohaselt on mistahes erandi tegemise tingimuseks teiste rahuldavate lahenduste puudumine. Rahuldav lahendus ei saa olla pelgalt teoreetiline. Arvestades linnudirektiivi art-s 2 viidatud majanduslikke vajadusi, võib eeldada, et alternatiivne lahendus peab olema rahuldav ka majanduslikus mõttes. Kahju metsale kui omandivormile tuleb metsa majandajal taluda, kui raie on tarvis keelata ohustatud linnuliigi kaitseks või kui raie seaks muul põhjusel ohtu direktiivi eesmärgid. Kui raie aga direktiivi eesmärke ei kahjusta, tuleks erandit pigem lubada, kui alternatiivid ei võimalda metsa raiuda majanduslikult tasuval viisil.

33. Ühest küljest ei ole kaebajad liidetud kohtuasjas esitanud kuigi veenvaid argumente alternatiivide puudumise kohta. OÜ Voore Mets ei väida, et vaidlusalustel eraldistel ei saa tehniliselt metsa raiuda muul ajal kui lindude pesitsusaeg, vaid et ta eelistab pesitsusaegset raiet, et optimaalselt rakendada oma tootmisvahendeid ja tööjõudu. Ta on selgitanud, et kontsernis, kuhu ta kuulub, tehakse kevaditi vaid 10-15% aastasest raiest. Teisalt, kuna kummaski liidetud kohtuasjas ei ole ilmnenu tõenäolist

ohtu ebasoodsas seisundis linnuliikidele ega eraldistel kindlaks määratud lindude arvukuse vajalikule tasemele, ei saa asuda seisukohale, et sedalaadi kaalutlused ei või ilmselgelt õigustada erandi tegemist.

34. Ootamata ära Euroopa Kohtu seisukohta linnudirektiivi tõlgendamise põhimõtetelises küsimustes ei pea kolleegium võimalikuks anda hinnangut konkreetsetele olukordadele, mh sellest aspektist, kas haldus- ja ringkonnakohus on selgitanud piisavalt välja juhtumite asjaolud, sh kaebajate võimaliku kahju, juhul kui nad peaks alternatiivse lahendusena vaidlusalustel kinnistutel metsa raiuma muul ajal.

35. Kaebajad leiavad sisuliselt, et kui raie ei ohusta lindude arvukuse hoidmist vajalikul tasemel, ei pruugi eespool kirjeldatud erandi tegemise võimaluse puudumine olla proportsionaalne direktiivi eesmärgi saavutamiseks, mille puhul on liidu seadusandja ise pidanud oluliseks ka majanduslike vajadustega arvestamist (art 2). Erandi tegemise võimaluse puudumine või selle liiga ranged tingimused oleks ka kolleegiumi hinnangul eaproportsionaalsuse tõttu vastuolus EL põhiõiguste harta art-tes 16 ja 17 sätestatud ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega. Sel põhjusel peab Riigikohus ühtlasi vajalikuks küsida eelotsust linnudirektiivi kooskõla kohta aluslepingutega ja selle kehtivuse kohta osas, mis välistab erandi tegemise metsa raiumata jäämisest tuleneva kahju vältimise motiivil, juhul kui vastustest eelnevatele küsimustele ilmneb, et selline piirang eksisteerib.

36. Tuleb tõdeda, et ei LKS § 55 lg 3 p 4, lg 6¹ ega muud Eesti õigusaktid ei sätesta kuigi täpseid tingimusi, millal võib LKS § 55 lg-st 6¹ ning sellega ülevõetavatest linnudirektiivi art 5 p-dest a, b ja d teha erandeid, et vältida tõsist kahju metsadele, sh metsa raiumisest tulu saamata jäämist (vrd C-432/21, p 73). Sellise regulatsiooni puudumine ei kummuta aga Riigikohtu jaoks vajadust saada selgus direktiivi tõlgendamises ja täielikus kehtivuses. Kui eelotsusest peaks selguma, et liikmesriikidele on jäetud piisav otsustusruum erandite kehtestamiseks metsa majandamisel, siis võib täpsemate erandite kehtestamata jätmine osutada põhiseadusvastaseks või välistada ettekirjutuse tegemise praeguses asjas ja sellega sarnastes olukordades.

III

37. Kaebajate mitmesuguste muude väidete kohta on kolleegiumil eelotsust ära ootamata võimalik märkida järgmist.

38. Kolleegium nõustub kohtutega, et kehtiv metsateatis ega selle kõrvaltingimuste puudumine ei välista ettekirjutuse tegemist LKS § 55 lg-st 6¹ tulenevate keeldude jõustamiseks. Raieluba ei anna reservatsioonideta õigust metsa raiuda. LKS § 55 lg-t 6¹ tuleb järgida ka metsateatise kehtivusajal. Ekslik on väide, et sellega on metsa majandajale peale pandud ornitoloogiliste uuringute kohustus. Majandaja peab lindude kahjustamist vältima niivõrd, kui see on talle mõistlikult ettenähtav. Ka siis, kui Keskkonnaamet oleks ekslikult jätnud vajaliku kõrvaltingimuse LKS § 55 lg 6¹ tagamiseks raieloale lisamata (vt selle kohta kolleegiumi otsus nr 3-21-979/44, p 26), ei vabasta see metsa majandajat seadusest tulenevate nõuete täitmisest.

39. Keskkonnaamet ei ole halduspraktika muutmisega rikkunud kaebajate õiguspärast ootust. Halduspraktika, eriti kui tagantjärele peaks ilmnema, et see oli õigusvastane, ei saa luua piiramatult kaitstavat usaldust sarnase haldustegevuse jätkumiseks tulevikus. Praegusel juhul ei saa Keskkonnaameti praktika muutumist pidada meelevaldseks. Selle peamiseks ajendiks oli Euroopa Kohtu otsus asjas Skydda Skogen. Seda, kas viidatud kohtuotsuse seisukohad laienevad ka linnudirektiivile ning kas praktikamuutus oli kokkuvõttes vajalik liidu õigusest tulenevalt, on võimalik selgitada pärast eelotsusemenetlust.

40. Kui linnudirektiiv välistaks praeguses olukorras lageraie ilma eranditeta, ei tähendaks see kaebajate erinevat kohtlemist võrreldes teiste metsamajandajate ega muude elualade esindajatega.

41. Keskkonnaamet on veenvalt selgitanud metoodikat, mille alusel ta pesitsusaegse raie üle järelevalvet planeerib. Vastav hindamismaatriks lähtub metsa tüübist ja vanusest ning see omakorda viitab lindude eeldatavale pesitsustihendusele.

42. OÜ Voore Mets väited põllumajanduse, jahipidamise ja riigikaitse kohta ei ole asjakohased. Lindude kahjustamist ei ole võimalik ega vajalik vältida ühetaoliselt kogu riigi territooriumil. On loomulik, et metsades kui looduslikes elupaikades on kaitsetase kõrgem kui intensiivse inimtegevusega kujundatud aladel nagu põllud ja niidud, samuti kaitsevää õppepolügoonid (vt ka linnudirektiivi art-d 7 ja 8, art 9 lg 1 p a esimene ja kolmas taane (kahju viljasaagile) ning p c, põhjendused 10 ja 11).

43. Kaebaja väide, et vaidlusaluse ettekirjutusega on sisuliselt kehtestatud MS § 40 lg-s 10 ette nähtud üldine raiekeeld, on põhjendamatu. Vastustaja kehtestas vaidlusaluste ettekirjutustega keelud konkreetsetel eraldistel raiete tegemiseks.

(allkirjastatud digitaalselt)