

Eesti Ornitoloogiaühing

Keskkonnaamet

Narva mnt 7a, Tallinn
info@keskkonnaamet.ee

digiallkirja kuupäev

Vaide esitaja: MTÜ Eesti Ornitoloogiaühing

Registrikood: 80041898

Address: Veski 4, 51005, Tartu

e-post: eoy@eoy.ee

VAIE

Keskkonnaameti 18.05.2022 korraldusele anda luba kormoranide munade õlitamiseks ja heidutamiseks (häirimiseks)

Keskkonnaamet andis 18.05.2022 kirjaga nr 1-3/22/225 korralduse, milles otsustas anda MTÜ-le Harju Kalandusühing loa kormoranide arvukuse ja kalavarudele tekitatud kahjude vähendamise eesmärgil kormoranimunade õlitamiseks ja kormoranide heidutamiseks mitteletaalsete heidutusmeetoditega (peletamine linnutõrjedrooniga) päikesetõusust päikese-loomanguni Soome lahe käredeal ja laidudel - Vullikrunnil, Siilikrunnil, Liivakaril ja Kivikaril. Munade õlitamisel tuleb korralduse kohaselt järgida korraldusele lisatud metoodikat. Loa kehtivusperioodiks on 18.05-20.06.2022.

Eesti Ornitoloogiaühing (EOÜ) esitab käesolevaga vaide Keskkonnaameti korralduse kehtetuks tunnistamiseks, põhistades valet järgmiste asjaoludega:

1. Korraldus on antud perioodiks, mil kormorani kolooniates on juba koorunud pojad, mis on vastuolus munade õlitamise metoodikaga

Korraldusele lisatud metoodika kohaselt on oluline õlitada kõige varajasemate (heas seisundis) pesitsejate kurnad. Seetõttu tuleb esimene õlitamiskord ajastada perioodile, mil kõige varajasematel pesitsejatel on munemine alles pooleli. Nimelt ei saa hilisel õlitamisel, kui kõigil pesitsejatel on munetud juba täiskurn, eristada varajaste pesitsejate pesi hiliste pesitsejate pesadest.

Metoodikas ei ole määratletud munade õlitamise aega, kuid on toodud näitena Vullikrunnil 2013. aastal toimunud õlitamine, kus esimene käik toimus 11. mail ja teine 19. mail. Käesolev korraldus on antud välja 18. mail 2022, mis kormoranide pesitsusfenoloogiat

Eesti Ornitoloogiaühing

arvestades on aeg, kus koloonias võivad juba olla koorunud või peatselt kooruda pojad. Tegu ei ole kindlasti pesitsuse algusperioodiga, mil meetoodika kohaselt õlitamist saab rakendada. Koorumise eelselt on munas juba elus poeg, kes õlitamise tulemusena lämbub.

2021. aastal väikeste meresaares haudelinnustiku seire käigus 4. juunil 2021 registreeriti Liivakaril valdavalt kormoranide pesades juba suured, ca 3-4 nädalat vanad pojad. Kormoranidel kestab haudumine 28–31 päeva ning pojad kooruvad paljaste, pimedate ja abitudena. Nädalavanusena omandavad tiheda udusulestiku, lennuvõimestuvad u 50 päeva pärast. On tõenäoline, et Liivakaril alustati munemist juba 2021. aprilli lõpus. Kormorani pesitsusfenoloogia (Ojaste 2018, Linnuatlas) andmetel alustab kormoran pesitsemist aprilli viimasel dekaadil ning pojad võivad varasematel pesitsejatel kooruda juba mai teisel dekaadil.

Arvestades eeltoodut, on luba munade õlitamiseks kehtivusega 18. maist 20. juunini antud liiga hilisele perioodile ning selline korraldus on vastuolus meetoodika nõuetega.

2. Loaga hõlmatud aladel pesitseb ka kaitsealuseid ja kahaneva arvukusega linnuliike, kelle häirimise mõju drooniga ja õlitamise käigus ei ole asjakohaselt analüüsitud ega kaalutud

2.1. Korralduses leitakse, et *“Arvestades kormoranide tehtava kahju ennetamise vajadust ja leviku edasise laienemise piiramist piirkonnas, on põhjendatud muude, mittekaitsealuste linnuliikide samaaegse häirimise lubamine, kuna see on ajutine ja eeldatavasti ei põhjusta pesitsuse ebaõnnestumist.”*

2020 ja 2021 väikeste meresaares haudelinnustiku riikliku seire andmete kohaselt¹ pesitsesid aladel, kus kormoranide munade õlitamine ja drooniga häirimine on planeeritud, järgmised kaitsealused liigid:

- Vullikrunn – 2021 randtiir (III kat) - 2 paari
- Sillikrunn - 2021 randtiir (III kat) - 2 paari; 2020 väiketüll (III kat) - 1 paar
- Kivikari – 2021 ristpart (III kat) - 1 paar

Kuna seniste seireandmete kohaselt võib aladel pesitseda ka kaitsealuseid liike, võimaldatakse korraldusega potentsiaalselt ka nende häirimist. Korralduses puudub juhis

¹ <https://kese.envir.ee/kese/viewProgramNew.action?uid=473587>

Eesti Ornitoloogiaühing

selle kohta, mil moel tuleb toimida, kui alal pesitseb kaitsealune liik. Samuti puuduvad kaalutlused ja õiguslikud alused, millele tuginedes kaitsealuste liikide häirimise risk võetakse. Seega võib vaidlustatav korraldus suure tõenäosusega luua olukorra, kus minnakse vastuollu Looduskaitseseaduse § 55 lg-ga 6, mille kohaselt on kaitsealuse loomaliigi isendi tahtlik häirimine paljunemise, poegade kasvatamise, talvitumise ning rände ajal keelatud.

2.2. Kaitsestaatuseta liikidest pesitsesid aladel hõbekajakas, hahk, kühmnokk-luik, kalakajakas, merikajakas ja tuttvart. Neist kahaneva arvukusega hahk pesitses Liivakaril 2020. aastal 43 paarina, Kivikaril 21 paarina. 2021 oli haha arvukus neil aladel vastavalt 30 ja 4 paari. Ka mittekaitsealuste looduslike linnuliikide tahtlik häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal, ei ole LKS § 55 lg 6¹ p 2 kohaselt lubatud. Erandiks on LKS § 55 lg 3 punktides 1-5 välja toodud olukorrad, mis antud juhul ei kohaldu.

2.3. Kui munade õlitamist saab veel pidada ajutiseks häiringuks, siis päikesetõustust päikeseloojanguni lubatavat drooniga häirimist võimaldatakse loa kohaselt teha iga päev alates 18. maist 20. juunini ehk pesitsuse tippajal. EOÜ ei nõustu KeA korralduses toodud üldsõnalise eeldusega, et kormorani häirimine linnutõrjedrooniga ei põhjusta teiste liikide pesitsuse ebaõnnestumist. Iga häiring, mille puhul lind peab pesalt lahkuma, suurendab riski pesitsuse ebaõnnestumiseks, kuna munad või pojad jäävad valveta ning võivad röövluse, munade alajahtumise või pesa mahajätmise tõttu hukkuda.

Korralduses puudub teaduslikult tõendatud info drooniga häirimisega kaasnevast mõjust kormorani käitumisele. Munade õlitamise metoodika kohaselt ei tohi õlitada mune üle 40 % pesadest, kuna kogu koloonia pesitsuse ebaõnnestumisel asuvad linnud otsima uut pesitsuspaika. Pole välistatud, et sarnane mõju on lindude igapäevasel häirimisel droonidega ning häirimisega saavutatakse soovitud hoopis vastupidine tulemus – uute pesitsusalade hõivamine kormorani poolt. Ka kormorani tegevuskavas tuuakse välja, et tingimuste halvenemise, samuti häirimise korral asutatakse sobivatesse kohtadesse uusi tütarkolooniaid, kus sigimise edukus võib esialgu jällegi kõrgem olla (Rusanen et al, 1998).

Kokkuvõtvalt puudub korralduses info teiste potentsiaalselt häiritavate (sh kaitsealuste) liikide kohta ning häirimisega neile kaasneva mõju, selle eesmärgipärasuse ja õigusliku lubatavuse asjakohane hinnang. Neil põhjustel ei vasta korraldus kaalutusotsusele esitatavatele nõuetele ja on seetõttu õigusvastane.

Eesti Ornitoloogiaühing

3. Korralduses puudub tõendatud info kormorani poolt tekitatud tõsiste kahjude kohta kalakasvatustele nimetatud aladel

3.1. Väljastatud korralduse näol on tegu Linnudirektiivi artiklist 9 tuleneva erandi kohaldamisega.

Art 9 p 1 a näeb ette, et liikmesriigid võivad teiste rahuldavate lahenduste puudumisel teha erandeid artiklite 5-8 sätetest järgmistel põhjustel: rahva tervise ja ohutuse huvides; lennuohutuse huvides; vältimaks tõsist kahju viljasaagile, kariloomadele, metsadele, kalastuspiirkondadele ja vetele; taimestiku ja loomastiku kaitseks.

Liikmesriik võib põhilistest artiklis 5 sätestatud keeldudest teha erandi, kui kõik kolm tingimust on täidetud:

- puuduvad teised rahuldavad lahendused;
- kohaldub üks art 9 1(a)(b)või (c) märgitud põhjustest;
- täidetud on art 9 (2) tehnilised nõuded erandi rakendamisele.

3.2. Looduskaitseaduse § 58 lg 8 kohaselt võib Keskkonnaamet liigi arvukuse reguleerimise eesmärgil lubada linnunude, v.a. kaitsealuste lindude munad, korjamist ja kahjustamist või jahiulukite nimekirja kuuluvate lindude aastaringset laskmist või püüdmist, kui see on vajalik: elanikkonna ohutuse huvides; lennuohutuse tagamiseks; põllukultuuride, põllumajandusloomade ja kalakasvatuste kahjustamise või muu olulise varalise kahju vältimiseks; loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse ning looduslike elupaikade säilitamise huvides.

Lähtudes välja toodud põhjendustest ja õiguslikest alustest, peetakse käesolevas korralduses ilmselt silmas kormorani kahjustavat mõju kalakasvatustele. Kalakasvatus (ingl k. *fish farming*) on vesiviljeluse haru, mis tegeleb kalade kasvatamisega kalakasvandustes peamiselt inimestele toiduks. Samuti võib kalakasvatus varustada ka looduslikke veekogusid noorkaladega, tugevdamaks olemasolevaid looduslikke või taasloomaks juba hävinud populatsioone.

Korralduses ei ole selgitatud, milliste kalakasvatuste kahjustamist Vullikrunni, Siilikrunni, Liivakari ja Kivikari kormoranide munade õlitamise ja häirimisega ära hoida tahetakse. Samas viidatakse otsuse punktis 1.1., et luba antakse kalavarudele tekitatud kahjude vähendamise eesmärgil. Kuna otsuses puuduvad täpsemad põhjendused kalavarude kahjustamise kohta kormorani poolt, jääb ebaselgeks, kas korraldus on suunatud looduslike kalavarude või kalakasvatustele põhjustatud kahjude vähendamisele.

Eesti Ornitoloogiaühing

Selline korraldus ei vasta HMS § 55 lg 1 nõuetele, mille kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav.

3.3. Juhul, kui käesolev korraldus on antud looduslikele kalavarudele (ja mitte kalakasvatustele) tekitatud kahjude vähendamise eesmärgil, siis ei saa rakendada LKS § 58 lg 8 p 3, sest tegu on täiesti erineva sisu ja tähendusega mõistetega.

Mõlemal juhul, nii siis, kui tahetakse vältida kalakasvatuse kahjustamist kui ka looduslike kalavarude kahjustamist, tuleb tõendada teiste rahuldavate lahenduste puudumist.

Linnudirektiivi art 9 erandeid käsitlevas juhis kormorani kohta² tuuakse esile, et täitmaks art 9 nõuet erandi kohaldamiseks, peab täitevvõim esmalt tõendama, et teisi rahuldavaid lahendusi ei ole. Erandit saab kohaldada vaid sellisel juhul. Erandi kaalumisel tuleb analüüsida ja tõendada järgmist kaht küsimust: 1) kas leidub teisi lahendusi, mis ei ole artiklite 5-8 kohaselt keelatud? Kui leidub, siis kas need lahendaksid probleemi või spetsiifilise olukorra milleks erandit soovitakse rakendada? Selleks tuleb eelnevalt identifitseerida ja kirjeldada teised võimalikud lahendused, ning seejärel kaalutleda, kas need on rahuldavad.

Juhendis mõõndakse ühtlasi, et kormorani poolt põhjustatud „tõsise kahju“ mõiste on suhteline ja sellisena peab olema hinnatud igakordselt konkreetse juhtumi asjaolusid arvestavalt. Kormoranide olemasolu ja asjaolu, et nad tarbivad suurtes kogustes kala, ei saa automaatselt tõlgendada kui kalandusele põhjustatavat „tõsist kahju“.

Üldreeglina aktsepteeritakse „tõsise kahju“ hinnangut olukordades, kus:

- a) alal toituvad aktiivselt suure arvukusega kormoranisalgad;
- b) alale omaste kalaliikide populatsiooni struktuur ja liigiline koosseis viitab sellele, et kaladest toituvad kormoranid on põhiliseks kalasaaki vähendavaks või kalu vigastavaks teguriks, mis kinnitab tõsist kahju kalandusele;
- c) teiste tegurite mõju tõsise kahju põhjustajana ei ole tõenäoline.

Kõik need tegurid peavad olema samaaegselt esindatud.

² https://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Eesti Ornitoloogiaühing

Erandi rakendamisel tuleb mh arvesse võtta järgmist:

- 1) „Tõsine kahju“ tähendab ennekõike majanduslikku kahju kalandusele ja kalandusega seotud rekreatiivsetele huvidele. „Tõsine kahju“ kalandusele on selgelt seotud eeldatava sissetuleku olulise vähenemise, samuti tõendatava majandusliku kahjuga kalandusega seotud rekreatiivsetele tegevustele, mis on majandusliku mõõtmega, mitte lihtsalt spontaansed vaba aja veetmise tegevused. Kahjud peavad olema faktiliselt demonstreeritavad ja „tõsised“. Euroopa Kohus on kohtuasjas 247/05 märkinud, et „selle direktiivi sätte eesmärgiks ei ole vältida väikese kahju ohtu“. Selles kontekstis tuleb arvestada veel täiendavalt nii kahju tõenäosust kui ka ulatust, kusjuures vaid võimalus, et kahju võib tekkida, ei ole piisav. Samuti peab olema tegu majanduslike huvide tõsise kahjustamisega, mitte vaid ebamugavuse või tavapärase äririskiga.
- 2) Erandi mõte peab olema tõsise kahju vältimine; seega ei ole see vaid vastuseks juba tõendatud kahjule, vaid ka suurele tõenäosusele, et tegevusetuse korral kahju taas ilmneb;
- 3) Järeldusel, et tegevusetuse korral võib kahju olla tõsine, peab olema põhjendatud alus.

3.4. Keskkonnaameti 18.05.2022 korralduses puuduvad Linnudirektiivi art 9 rakendamise juhiste kohaselt välja toodud nõutud kaalutlused, mida otsustus erandi rakendamise kohta peab sisaldama.

Korralduse p.2.2. viidatakse kormoranide kaitse ja ohjamise tegevuskavale³, mille kohaselt võib kormoranide toitumise aladel tekkida oluline kahju kalade kudekarjadele. Korralduses leitakse, et „Seetõttu on põhjendatud juhul õigustatud ning õiguslikult võimalik kormorane ohjata, et piirata nende arvukust, vältimaks uute kolooniate tekkimist ning konfliktide suurenemist inimestega, kahju tekkimist kalapüügile ja kalade paljunemisele.“

Korralduse p 3.4. viidatakse erandi tegemise õiguslikule alusele ehk linnudirektiivi artiklile 9, nentides, et „Eelpool toodud sätte annab võimaluse kormoranide munade õlitamiseks ja heidutamiseks Euroopa riikides (sh Eestis), kus nende mõju kalavarude vähenemisele ja kahjustamisele on aasta-aastalt järjest suurenenud.“

Korralduse punktis 3.6. leitakse, et „Keskkonnaameti hinnangul on loa andmine taotlusekohaseks heidutuseks põhjendatud, sest selle abil kaitstakse kalavarusid ja koelmualasid Soome lahel.“

³ <http://www.hiikala.org/uploads/ADMINFILES/materjalid/Kormoraniohjamiskava.pdf>

Eesti Ornitoloogiaühing

Korralduses puudub asjakohane info selle kohta:

- millised on kormoranide arvukuse muutused Eestis tervikuna, samuti Soome lahel ja kavandatavate ohjamis- ja häirmisemeetmete piirkonnas;
- kuidas järeldati, et Soome lahele omaste kalaliikide populatsiooni struktuur ja liigiline koosseis viitab sellele, et kaladest toituvad kormoranid on põhiliseks kalasaaki vähendavaks või kalu vigastavaks teguriks, mis kinnitab tõsist kahju kalandusele;
- millistest kalaliikidest kormoran Soome lahel peamiselt toitub ning kas need on liigid, mille osas tekitab majanduslik konkurents inimesega;
- milline on kormoranide toitumisvalikutest põhjustatud majanduslik kahju;
- miks peeti vajalikuks ohjamis- ja tõrjemeetmete rakendamist just nendel aladel.

Kokkuvõtvalt on korralduses jäänud ohjamis-ja tõrjemeetmete rakendamise olulised asjaolud ja nõuetekohased kaalutlused jäänud õiguspäraselt haldusaktilt eeldatava põhjalikkusega käsitlemata.

3.5. Korralduse punktis 3.1. viidatakse, et otsus kormoranide munade õlitamiseks ja heidutamiseks Soome lahel (sh korralduse p-s 2.1 mainitud karedel ja laidudel) võeti vastu kormoranide töörühma 13.05.2022 protokoll kohaselt nimetatud töörühma koosolekul. Eesti Ornitoloogiaühingu 24.05.2022 teabenõudele 26.05.2022 saadetud vastuse kohaselt selgus, et nimetatud protokoll on alles koostamisel. Tegu oli seega alles dokumendi kavandiga, millele ei saanud korralduses viidata kui valmis dokumendile. 25.05.2022 saadeti EOÜle kormorani töörühma liikmena tutvumiseks protokoll kavand, kuid ka protokoll kavandist ei nähtu otsust kormoranide munade õlitamiseks ja heidutamiseks Soome lahel. Pigem oli tegu osapoolte infovahetuse ja diskussiooniga, kus jäädi õlitamise osas selgelt eriarvamusele ja mingit hääletust otsuse langetamiseks ei toimunud. Seega ei saa nõustuda, et töörühma koosolekul oleks vastu võetud munade õlitamist ja heidutamist puudutav otsus.

3.6. Haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Keskkonnaameti 18.05.2022 korralduse puhul jääb ebaselgeks kaalutusõiguse eesmärk, arvestamata on jäänud väga mitmed olulised asjaolud alates kormorani pesitsusfenoloogiast, lõpetades droonidega häirimisega kaasnevast mõjust nii teistele (sh kaitsealustele) liikidele kui ka kormorani enda levikule. Ebaselge on meetme proportsionaalsus kontekstis, kus

Eesti Ornitoloogiaühing

korralduses puuduvad täielikult andmed selle kohta, milline on tõsine majanduslik kahju, mida korralduses toodud meetmetega vähendada tahetakse.

Seega on kõnealuse korralduse puhul rikutud kaalutusõiguse korras antavale haldusaktile esitatavaid nõudeid ja otsus ei ole sellisena õiguspärane.

Eelnevast tulenevalt ja juhindudes haldusmenetluse seaduse § 72 lg 1 p-st 1 ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 30 lg-st 2 taotleb Eesti Ornitoloogiaühing Keskkonnaametilt 18.05.2022 korralduse „Luba kormoranide munade õlitamiseks ja heidutamiseks (häirimiseks)“ kehtetuks tunnistamist.

Kinnitame, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaarel Võhandu

Eesti Ornitoloogiaühingu juhataja