



Õiguskantsler

Hr Eiki Nestor
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 07.09.2016 nr 6-1/150922/1603597

Ettepanek looduskaitseaduse § 20 põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Austatud härra Nestor

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia looduskaitseaduse § 20 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Looduskaitseaduse § 20 on vastuolus põhiseaduse §-dega 32 ja 14 nende koostoimes.

Kokkuvõte

Looduskeskkonna kaitsmise ja loodusressursside säästva kasutamise nõue tuleneb põhiseaduse §-dest 5 ja 53. Looduse hoidmise huvides on looduskaitseaduse alusel kaitse alla võetud objektidel¹ kehtestatud maaomanikele erinevaid piiranguid. Need piirangud võivad välistada maa ja metsa sihtotstarbekohase kasutamise või piirata seda oluliselt. Põhiseadus nõuab selliste piirangute maaomanikele kompenseerimist. Seejuures ei piisa pelgalt seaduses kompensatsioonimeetme ette nägemisest. Seadusandja peab kehtestama ka mehhanismi, mis võimaldaks kompensatsiooni saada mõistliku aja jooksul. Kompenseerimise eesmärk on tagada õiglane tasakaal maa ja metsa kasutamise piirangute tõttu tekkiva kahju ning looduskaitsete huvide vahel.

Looduskaitseaduse § 20 näeb ühe kompensatsioonimeetmena ette võimaluse võõrandada oluliste looduskaitsete piirangutega kinnisasi riigile. Riik omandab piirangutega kinnisasju järjekorra alusel igaks eelarveaastaks eraldatud summa piires. Praktikas võtab omandamine praegu aega 8–9 aastat. Seega ei ole maaomanikele tagatud võimalus saada hüvitist mõistliku aja jooksul.

Seadusandja on olnud põhiseadusvastaselt tegevusetu, kuna on jätnud sätestamata piisavate garantiidega regulatsiooni kinnisasja omandamise menetluse toimumiseks mõistliku aja jooksul.

Ettepanek ei sea kahtluse alla looduskaitse olulisust ega kritiseeri seda, milliseid loodusväärsi on peetud vajalikuks kaitsta. Ettepaneku eesmärk on looduse kaitsmise raamistikus tagada õiglaselt ka maaomanike õigused.

¹ Käesolev ettepanek keskendub pindalalistel loodusobjektidel, s.t kaitsealadel, hoiualadel, püsielupaikades ja kaitstavate looduse üksikobjektidel kehtestatud piirangutele ja nende hüvitamisele. Ettepanek ei käsitle eelnevast eraldiseisvalt kaitsealuste liikide ja kivistite ning kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavate loodusobjektidega seonduvat.

Ettepaneku õiguslikud põhjendused

1. Looduskaitse alla võtmine

1. Loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega ([looduskaitseseaduse](#) – edaspidi *LKS* – § 2 lg 1). Looduse kaitsele lähtutakse tasakaalustatud ja säästva arengu põhimõtetest, kaaludes iga kord alternatiivsete, looduskaitse seisukohalt tõhusamate lahenduste rakendamise võimalusi (*LKS* § 2 lg 2).

2. Looduse seisukohalt väärtuslikke objekte kaitstakse Eestis looduskaitseseaduse alusel kaitsealade, hoiualade, püsielupaikade, kaitstavate looduse üksikobjektidena. Samuti nimetab seadus eraldi liikide ja kivististe kaitset ning kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavaid loodusobjekte.²

3. Loodusobjekt võetakse üldjuhul kaitse alla avatud menetluses, mh kaitse alla jäävate maade omanikke ja vastavaid kohalikke omavalitsusi kaasates (vt looduskaitse alla võtmise menetluse kohta lähemalt ettepaneku lisast). Kaitse alla võtmist tuleb põhjendada, sh kaitse alla võtmise otstarbekuse, valitud loodusobjekti tüübi ning valitud kaitsekorra osas (*LKS* § 11 lg 4). Lisaks on looduskaitse alla võtmise otsus vaidlustatav halduskohtus.

4. Hetkel korrastatakse mitmete kaitstavate loodusobjektide kaitsekordi ja piire. Muu hulgas tähendab see seda, et kui loodusväärtust enam alal ei esine, võetakse need objektid kaitse alt välja. Moodustatakse siiski ka täiesti uusi kaitsealasid, näiteks 2015. aastal [Selisoo](#) ja [Raadi](#) kaitsealad. 2016. aasta esimesel poolel oli töös 115 kaitse-eeskirja muutmine ja nelja täiesti uue kaitseala moodustamine.³

2. Looduskaitsega maaomanikele kaasnevad piirangud

5. Nagu eespool viidatud, on kaitstavad loodusobjektid mitmesugused: kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad jms. Neil looduskaitsealustel objektidel kehtivad sõltuvalt ala kaitsekorra erineva rangusega piirangud (edaspidi ka *looduskaitsealused piirangud*, *looduskaitsealused kitsendused*) kaitsevööndite – loodusreservaat, sihtkaitsevöönd, piiranguvöönd – kaupa.⁴ Need piirangud kitsendavad maaomanike võimalusi oma maad ja metsa vabalt kasutada. (Vt loodusobjektide kaitsekorra ja piirangutest pikemalt ettepaneku lisast).

6. Eestis on looduskaitsealust ala maismaal kokku 803 568 ha, mis moodustab 18,5% maismaast. Eramaadele jääb kaitstavat ala 201 087 ha.⁵ Kõige rangema kaitsekorraga loodusreservaadi vööndisse eramaad peaaegu ei jää.⁶ Sihtkaitsevööndi kaitsekorraga alasid on 403 429 ha, millest 7% s.t umbes 29 830 ha on eraomandis. Piiranguvööndisse kuuluvast 283 662 hektarist on eraomandis 44% ehk umbes 125 668 ha. Hoiualasid on 112 310 ha, millest 41% ehk 46 248 ha eraomandis.

7. Looduskaitsealuste kitsenduste näol on peamiselt tegemist omandi kasutuspiirangutega – keelatakse teatud tegevused või seatakse omanikule kohustus riiki eelnevalt oma tegevusest teavitada või riigilt luba küsida. Faktiliselt avaldavad piirangud mõju ka omandi käsutamisele.

² Käesolev ettepanek keskendub pindalalistele loodusobjektidele, s.t kaitsealadel, hoiualadel, püsielupaikades ja kaitstavatel looduse üksikobjektidel kehtestatud piirangutele ja nende hüvitamisele. Ettepanek ei käsitle kaitsealuste liikide ja kivististe ning kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavate loodusobjektidega seonduvat.

³ Vt M. Lamp „Riik otsib uusi lahendusi“ – Äripäev. Metsamajandus, nr 5(28), mai 2016, lk 9.

⁴ *LKS* § 12 lg 1 sätestab: „Kaitseala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsekord määratakse kaitse-eeskirjaga.“

⁵ Keskkonnaministeriumist 22.04.2016 seisuga küsitud andmed. Vt keskkonnaministri [18.01.2016 vastus Riigikogu liikmete arupärimisele looduskaitse kohta](#).

⁶ Keskkonnaministri teabe kohaselt jääb loodusreservaadi vööndisse 1 ha eramaad.

Looduskaitsete piirangutega omandit võib olla keeruline müüa.⁷ Samuti võib piirangute tõttu sõltuvalt nende rangusest muutuda maa turuväärtus. Näiteks on raieküpse metsamaa, kus metsaraie ja igasugune muu majandustegevus on valdavalt keelatud, hind eelduslikult arvestatavalt madalam, kui piiranguteta maa puhul.

8. Elulise näitena võib mainida olukorda, kus eraomanikule kuuluval metsamaal (juhul kui see kuulub kaitseala sihtkaitsevööndisse) on maaomanikul lisaks metsa raiumisele keelatud mis tahes muu majandustegevus; samuti võib olla keelatud uute ehitiste püstitamine ja loodusvarade kasutamine. Lisaks võib juhtuda, et teatud perioodil aastas on sihtkaitsevööndi alal viibimine sootuks keelatud. Üldise kitsendusega on ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta keelatud kõlvikute piiride muutmine (LKS § 14 lg 1). Samas kujuneb kõlvik lähtuvalt maa kasutusest. Näiteks sõltuvalt sellest, kui laialt maja ümbruses olevat ala niidetakse ja hooldatakse ning õuealana kasutatakse, laienevad õue kõlviku piirid mõne muu kõlviku arvelt.

Kokkuvõte: kaitstavatel aladel kehtivad looduskaitsete kitsendused, mis piiravad omandi vaba kasutamist. Kitsenduste piirav mõju võib olla väga erineva intensiivsusega.

3. Looduskaitsete piirangute hüvitismeetmed

9. Kehtiv õigus näeb ette erinevad hüvitismeetmed looduskaitsete piirangutega maade omanikele. Nende meetmete kehtestamisel on riik lähtunud kaitsekorra eeldatavast rangusastmest erinevate kaitstavate objektide ja nende vööndite kaupa. Hüvitismeetmete eesmärk on leevendada maaomanikule üldistes huvides kehtestatud piiranguid.

10. Esiteks näeb [maamaksuseadus](#) (MaaMS) ette kas osalise või täieliku maamaksuvabastuse. Maamaksu ei maksta kaitsealade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maalt ning püsielupaikade sihtkaitsevööndi maalt (MaaMS § 4 lg 1 p 1¹). Piiranguvööndisse jäävalt maalt ja hoiualade maalt makstakse maamaksu 50 protsenti maamaksumäärast (MaaMS § 4 lg 2).

11. Teiseks näeb looduskaitseadus ette võimaluse võõrandada looduskaitsete piirangutega kinnisasi (või osa sellest) riigile juhul, kui ala kaitsekord maa sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piirab (LKS § 20 lg 1 ja lõiked 1²–1³). Kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, on sätestatud Vabariigi Valitsuse 16.07.2004 määruses nr 242 „[Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused](#)“ (edaspidi *kinnisasja omandamise määrus*).

12. Looduskaitseadusega sätestatud maa riigile võõrandamise võimaluse kõrval sätestab [kinnisasja sundvõõrandamise seaduse](#) (edaspidi *KASVS*) § 3 lg 2, et kinnisasja omanik võib taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt õiglase ja kohese tasu eest, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele.

13. Võib tekkida küsimus, milline erinevus on LKS §-s 20 ette nähtud maa riigile võõrandamise ja KASVS §-s 3 lõikes 2 sätestatud sarnase võimaluse vahel ning millistel juhtudel kumbki neist kohaldub.

Arvestades, et kinnisasja sundvõõrandamise seadus reguleerib eeskätt olukordi, kus omand isikult täielikult võõrandatakse, võib eeldada, et KASVS § 3 lg 2 on mõeldud juhtudeks, mil avalikes huvides kehtestatud piirangud on niivõrd intensiivsed, et kinnisasi on sisuliselt sundvõõrandatud (nn

⁷ Vt nt „[Ebaõiglus ajab metsaomanike käed rusikasse](#).“ – Maaleht, 28.07.2016.

sisuline ehk materiaalne sundvõõrandamine, vt pikemalt ettepaneku p 17 ja joonis 2). Sellistel juhtudel tuleb neile tingimustele vastav kinnisasi seda taotlenud isikult omandada kohe (s.t ilma aastatepikkuse järjekorrata) ja õiglase hüvitise eest.

LKS § 20 reguleerib aga eelduslikult olukordi, mil looduskaitse huvides kehtestatud piirangute intensiivsus ei küüni sundvõõrandamiseni, kuid mille puhul on seadusandja siiski otsustanud võimaldada maaomanikel võõrandada oluliste kitsendustega maa õiglase tasu eest riigile.⁸

Hinnang, kas ühel või teisel juhul on tegemist maa sisulise sundvõõrandamisega või maa riigile võõrandamise eelduseks olevate oluliste piirangutega, sõltub konkreetsetest faktilistest asjaoludest. Ei saa välistada, et mõni kinnisasja omandamise määruse kriteeriumitele vastava kinnistu kasutamine on faktiliselt sedavõrd piiratud, et kinnistu on sisuliselt sundvõõrandatud. Siinkohal on ilmselt otsuse langetamine võimalik üksnes kaasusepõhiselt.

14. Maamaksuvabastus ning võimalus(ed) maa riigile võõrandada kohalduvad kõigile riigisiselt looduskaitse all olevate maade puhul.

15. Paljud looduskaitse all olevad maad on haaratud ka üle-euroopalisse kaitsealade võrgustikku Natura 2000, mille eesmärk on tagada haruldaste või ohustatud lindude, loomade ja taimede ning nende elupaikade ja kasvukohtade kaitse. Natura 2000 võrgustiku alasid ja väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvaid, kuid riigisiselt looduskaitse alla võetud alasid kaitstakse ühtmoodi looduskaitseaduse alusel.

Lisaks maamaksuvabastusele ja võimalusele võõrandada maa riigile on Natura 2000 alale jäävate looduskaitse aluste [põllumajandus](#)- ja [metsamaade](#) omanikel võimalik taotleda täiendavat toetust – nn Natura toetust.⁹ Toetusmäärad, millelt tuleb üldjuhul tasuda ka tulumaks, varieeruvad 27 eurost hektari eest aastas põllumajandusmaal kuni 110 euron hektari eest aastas sihtkaitsevööndis asuva metsaala eest. Natura 2000 toetuse maksmise võimalust ette nägeva Euroopa Liidu maaelu arengu toetamise määruse ([määrus nr 1305/2013](#)) kohaselt on Natura toetuse eesmärk hüvitada toetusesaajate lisakulusid ja saamatajäänud tulu, mis on tingitud Natura 2000 aluseks olevate [loodusdirektiivi](#) ja [linnudirektiivi](#) rakendamisest (määruse artikkel 30).

Terviklikkuse huvides tuleb märkida, et lisaks on maaomanikel teatud juhtudel võimalik taotleda poollooduslike koosluste säilimiseks tehtavate tööde eest loodushoiutoetust.¹⁰ Arvestades, et käesolev ettepanek keskendub üksnes meetmetele, mis on mõeldud hüvitama looduskaitsega kaasnevaid n-õ tavapäraseid kitsendusi, mitte täiendavate tööde tegemist, ei käsitleta loodushoiutoetust edaspidi käesoleva ettepaneku mõttes asjakohase hüvitismetmena.

⁸ Võimalusele, et kinnisasja sisulise sundvõõrandamise olukorras tuleb kohaldada mitte looduskaitseadust vaid kinnisasja sundvõõrandamise seadust, teeb viite ka looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (289 SE) seletuskiri. – Vt eelnõu 289 SE seletuskiri, lk 5–6. Vt ka õiguskantsleri 05.11.2012 [arvamus](#) nr 18-1/121561/1205530 seaduseelnõude 287 SE ja 289 SE kohta, p 2.2.

⁹ Eestis on Natura 2000 aladel asuva põllumajandusmaa omanikele makstud toetusi alates 2006. aastast ning Natura 2000 aladel paikneva erametsamaa omanikele alates 2008. aastast.

¹⁰ Seda on võimalik taotleda siis, kui kaitsealustel maadel on kaitsekorralduskavaga või kaitse-eeskirjaga nähtud ette teatud poollooduslike koosluste ilmet ja liigikoosseisu tagavad tegevused, nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine (LKS § 17). Loodushoiutoetust makstaksegi nende tööde tegemiseks. Loodushoiutoetuse maksmise aluseks on kaitstava loodusobjekti valitseja ja tööde tegija vahel sõlmitud leping ning selles nimetatud nõuete kohaselt tehtud tööde üleandmis-vastuvõtmisakt (LKS § 18 lg 5). Niisiis erineb kõnealune loodushoiutoetus eespool kirjeldatud hüvitismetmetest. Selle eesmärk ei ole mitte maaomanikele looduskaitsealuste kitsendustega kaasnevate omandipiirangute hüvitamine, vaid võimalike täiendavate kohustuste ja nendega kaasnevate kulude kompenseerimine juhul, kui neid kulutusi tehakse.

Joonis 1. Looduskaitsete piirangute hüvitismeetmed Natura 2000 aladel ja väljaspool Natura 2000 võrgustikku.

Väljaspool Natura 2000 võrgustiku	Natura 2000 aladel
Maamaksuvabastus (100% või 50%)	Maamaksuvabastus (100% või 50%)
Võimalus oluliste piirangutega maa või selle osa riigile võõrandada (LKS või KASVS alusel)	Võimalus oluliste piirangutega maa või selle osa riigile võõrandada (LKS või KASVS alusel)
	Natura põllumajandusmaa ja erametsamaa toetused

4. Põhiseaduslikud nõuded omandipiirangute hüvitamisel

4.1. Hüvitamise sisulised nõuded

16. Omandipõhiõigust kaitseb [põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 32. PS § 32 puudutab nii olukordi, kus omand üldistes huvides ja omaniku nõusolekuta võõrandatakse, kui ka olukordi, mil omandit ei võõrandata, kuid seatakse piiranguid selle valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele (edaspidi ka *omandikitsendused*). Omandiõiguse põhiseaduslik kaitse ei tähenda, et eraomandi kasutamist ei võiks reguleerida ega piirata. Põhiseadus lubab omandipõhiõiguse piiramist avalikes huvides, kuid seab piiramise õiguspärasusele teatud tingimused. Küsimus on selles, kas ja millistel juhtudel nõuab põhiseadus piirangute hüvitamist.

17. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisel kohustab PS § 32 maksma selle eest kohest ja õiglast hüvitist. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhul saab lihtsustatult jagada kaheks. Ühel juhul jääb isik omandist ilma nii vormiliselt kui sisuliselt, näiteks olukorras, kus riik sundvõõrandab kinnisasja maantee rajamiseks. Teisel juhul jääb isikule omand küll formaalselt alles, kuid selle kasutamisele seatud piirangud on nii intensiivsed, et ei võimalda omandit enam sihtotstarbepäraselt kasutada. Viimasel juhul jääb isikule n-ö omandi kest alles, kuid sisuliselt on omand sundvõõrandatud (nn *de facto* või materiaalne sundvõõrandamine).¹¹

18. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise kõrval kohtame igapäevaelus rohkelt muid avalikes huvides kehtestatud piiranguid, mis mõjutavad omandi valdamist, kasutamist või käsutamist. Näiteks ei pruugi igatüki saada ehitada oma maale täpselt sellist hoonet nagu soovib, vaid eelnevalt tuleb läbida planeeringumenetlus, teha ehitusprojekt ja taotleda ehitusluba. Taolised piirangud on osa tavapärasest ühiskonna toimimisest ja põhiseadus ei nõua alati nende mõju rahalist kompenseerimist.

Küll aga muutub hüvitise maksmine omandikitsenduste puhul asjakohaseks siis, kui taolised üldistes huvides kehtestatud piirangud ületavad teatud intensiivsusläve. Need on olukorrad, kus omandikitsendused ei kvalifitseeru küll oma ulatuselt ja intensiivsusest sundvõõrandamiseks, kuid mille puhul piiratakse isiku omandipõhiõigust üldistes huvides siiski suuremal määral, kui see oleks üksikisiku huve arvestades mõõdukas. Eestis on selliseks olukorraks näiteks maaomanike kohustus taluda üldistes huvides üle oma maa kulgevaid tehnovõrke ja -rajatisi. Riigikohus on leidnud, et sellise talumiskohustuse kompenseerimiseks tuleb maaomanikele maksta õiglast talumistasu.¹²

¹¹ Vt M. Ernits, [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 32, komm. 5.1 jj.

¹² Vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11; p 50: „Kollegium leiab, et arvestades nii üldist huvi saada universaalteenuseid mõistliku hinnaga kui ka talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanike põhiseadusest tulenevat õigust saada hüvitist talumiskohustuse eest, tuleb piirang kinnisasja omanikele igal juhul hüvitada“; RKTko 11.03.2015, nr [3-2-1-87-14, p 32](#).

19. Viimati nimetatud olukordades on õiglase hüvitise maksmine nõutav selleks, et tagada isikutele üldistes huvides pandud kohustuste proportsionaalsus.¹³ Lisaks on selle eesmärk vältida, et ühiskonnas meie kõigi huvides kehtestatud kohustused ja nendega kaasnevad kulutused ei langeks ebaõiglaselt mõne kitsa grupi isikute õlule.¹⁴ Looduskaitse tähendab see seda, et ühiskonnale oluliste loodusväärtuste kaitse ei oleks ainult nende maaomanike mure, kelle maalt või metsast neid loodusväärtusi on leitud.

20. Üldistes huvides seatud omandikitsenduste eest neid tasakaalustava hüvitise maksmise kohustust on rõhutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.¹⁵ Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et vaieldamatult oluline looduskaitse eesmärk ei vabasta liikmesriike kohustusest tagada õiglast tasakaalu üldiste ja üksikhuvide vahel ning maksta selle saavutamiseks vajadusel hüvitist.¹⁶

Joonis 2. Omandikitsenduste ja nende kompenseerimiseks põhiseaduslikult nõutava hüvitise skemaatiline jaotus

Mõõdukad avalikes huvides vajalikud omandipiirangud (nt kohustus koostada detailplaneering, taotlema ehitusluba jms)	Ulatuslikud ja/või intensiivsed avalikes huvides seatud omandipiirangud	Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine (nt kinnisasja sundvõõrandamine): <ul style="list-style-type: none"> • Omandi vormiline sundvõõrandamine • Omandi sisuline ehk materiaalne sundvõõrandamine, kus omandi „kest“ jääb inimesele alles¹⁷
Ei nõua põhiseadusest tulenevalt hüvitamist	Proportsionaalsuse tagamiseks ning avalike ja erahuvide õiglaseks tasakaalustamiseks tuleb põhiseadusest lähtuvalt võimaldada hüvitist	Põhiseadus nõuab kohese ja õiglase hüvitise maksmist

4.2. Hüvitamise menetluslikud nõuded

21. Eespool kirjeldati, kas ja millal nõuab põhiseadus looduskaitse või muudes avalikes huvides kehtestatud omandipiirangute hüvitamist. Põhiseadusest lähtuvalt pole aga oluline üksnes hüvitise olemasolu ja selle suurus. Olukorras, kus hüvitise võimaldamine on põhiseadusest tulenevalt nõutav, on lisaks määrav, millises menetluses ja millise aja jooksul on isikul võimalik kompensatsiooni saada.

¹³ Vt nt RKTko 11.03.2015, nr [3-2-1-87-14](#), p 32 ja seal viidatud lahendid.

¹⁴ Samas.

¹⁵ Vt nt Euroopa Inimõiguse Kohtu 23.09.1982 otsus asjas nr 7151/75 [Sporrong and Lönnroth vs Rootsi](#), p 69; Euroopa Inimõiguse Kohtu 31.05.2007 otsus asjas nr 25774/05 [Bistrovic vs Horvaatia](#), p 34.

¹⁶ Euroopa Inimõiguse Kohtu 11.12.2008 otsus asjas nr 9368/06 [Theodoraki jt vs Kreeka](#), p 61.

¹⁷ Hinnang, kas ühel või teisel juhul on tegemist omandi sisulise sundvõõrandamise või selleni mittekuündivate, kuid siiski oluliste ja hüvitamist nõudvate piirangutega (s.t kas eluline olukord langeb tabeli teise või kolmandasse veergu), võib olla keeruline ja sõltuda konkreetsetest faktidest asjaoludest. Seda tuleb hinnata kaasuse asjaolude põhjal.

22. PS §-st 14 tuleneb, et õiguste ja vabaduste, sh omandipõhiõiguse tagamine on ka seadusandliku võimu kohustus. Sellest sättest tuleb isikute põhiõigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks ning seadusandja kohustus kehtestada sellised menetluslikud normid, mis tagavad põhiõiguste teostumise.

23. Niisiis ei tähenda omandipõhiõiguse tagamine üksnes erinevate abinõude (nt hüvitismeetmete) seadustes loetlemist, vaid nende abinõude ellu rakendamiseks kohase ja tõhusa menetluse loomist. Ühe nõudena peab menetlus toimuma mõistliku aja jooksul.¹⁸ Mõistliku menetlusaja nõuet ei tohi alahinnata – teatud juhtudel võib õigusvastane viivitus nõude rahuldamisel kujutada endast sama intensiivset õiguste piirangut kui nõude rahuldamata jätmine.¹⁹

Hüvitismeetmed ei tohi olla pelgalt illusoorseid. Seadusega peab looma menetluse, tagamaks et seaduse rakendamisel saavad isikud õigusaktides ette nähtud hüvitise mõistliku aja jooksul. Seadusandja ei saa alati tagada, et seadust faktiliselt rakendatakse, kuna see sõltub sageli teistest riigivõimu harudest. Küll aga peab seadusandja kehtestama selged ja üksikasjalikud menetluslikud nõuded, mille täitmisel hüvitatakse isikule omandipiirangud mõistliku aja jooksul. Põhiseadusega kooskõlas olevaks ei saa pidada lahendust, et seadus näeb küll ette hüvitise piirangute mõju kompenseerimiseks (nt kindel rahasumma), kuid ei näe ette menetluskorda selle taotlemiseks. Samuti ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus seadusandja kehtestab menetluskorra, mis ei kas ei nõua või ei võimalda seaduse rakendajal piirangute hüvitamist mõistliku aja jooksul.

24. Kokkuvõttes tuleneb PS §-st 32 koostoimes PS §-ga 14 seadusandjale kohustus kehtestada kompenseerimist nõudvate intensiivete omandikitsenduste puhuks õiglase hüvitis ning näha ette menetluslikud garantiid, mis võimaldaksid hüvitamist mõistliku aja jooksul.

Käesolev ettepanek keskendubki õiglase hüvitise saamiseks vajalikule menetlusele.

5. Looduskaitsete piirangute hüvitismeetmete kooskõla põhiseadusega

25. Põhiseadus jätab seadusandjale võimaluse valida, mil viisil looduskaitsete kitsendused täpselt hüvitatakse. Ilmselt ei ole seaduse tasandil mõistlik ega isegi võimalik detailselt fikseerida, millise üksikjuhtumi puhul ületab piirangute rangus lävendi, millest edasi tuleb hüvitada omandikitsenduste mõju. Seadusandja võib piirduda üldiste kriteeriumide, kategooriate või meetodikate kehtestamisega, võimaldamaks seaduse rakendajal hinnata, millal on tegemist maa sihtotstarbelise kasutamise olulise ja hüvitamist nõudva piiramisega.²⁰

26. Riigikogu on otsustanud, et looduskaitsete kitsenduste hüvitamiseks tuleb maaomanikud sõltuvalt kaitsevööndi liigist maamaksust vabastada või maamaksu vähendada ning lisaks pakkuda võimalust võõrandada maa selle kasutamist suures osas piiravate kitsenduste puhul riigile. Kriteeriumid, mille alusel loetakse kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, on toodud kinnisasja omandamise määruse §-s 3¹. Ka Natura 2000 toetused lähtuvad maa sihtotstarbest ja/või ala kaitsekorrast.

27. Arvestades seadusandja kaalutusruumi neis küsimustes, ei käsitle ettepanek seda, kas selline hüvitismeetmete kombinatsioon on iseenesest käsitatav õiglase hüvitisena – eeldusel, et kõik loetletud meetmed praktikas toimivad. Samuti ei hinnata käesolevas ettepanekus seda, kas

¹⁸ RKÜKo 22.03.2011, nr [3-3-1-85-09](#), punktid 75, 77, 80.

¹⁹ RKHKm 10.04.2014, nr [3-3-1-91-13](#), p 22.

²⁰ Nii on Riigikohus nt tehnoarajatiste talumise eest makstava hüvitise kontekstis viidanud võimalusele võtta tasu arvestamise meetodika kehtestamise arvesse tehnovõrgu olemust, selle kaitsevööndi ulatust, talumiskohustusega maa sihtotstarvet, suurus, asukohta jms. –Vt nt RKTko 11.03.2015, nr [3-2-1-87-14](#), p 35.

seadusandja on õigesti määratlenud lävendid, millest alates ühte või teist hüvitismeedet rakendatakse (nt piiranguvööndi või sihtkaitsevööndi kaitsekord).

28. Küll aga tuleb küsida, kas seadusandja on ette näinud piisavad menetluslikud garantiid, tagamaks et maaomanikel oleks võimalik saada põhiseaduslikult nõutavat ja seadusega ettenähtud hüvitist mõistliku aja jooksul. See kehtib ühtviisi kõigi looduskaitsete kitsendustega maade osas. Maa riigile võõrandamise võimaluse mitte pelgalt formaalne, vaid ka tegelik olemasolu on aga eriti kriitiline just nende maaomanike puhul, kelle maad ei kuulu Natura 2000 võrgustikku, kuna neil maaomanikel pole võimalik saada ülalviidatud Natura toetusi.

Selle probleemipüstituse valguses ei saa pidada rahuldavaks LKS §-s 20 sätestatud kinnisasjade riigile võõrandamise korda. Viimast rakendatakse juhtudel, kui looduskaitse huvides seatud olulised piirangud kitsendavad oluliselt maa sihtotstarbelist kasutamist, kuid ei küüni eelduslikult kinnisasja sisulise sundvõõrandamiseni.²¹ Seetõttu keskendutakse ettepanekus joonisel 2 keskmises lahtris käsitletud piirangute hüvitamise menetlusele.

Kui tegemist on sisulise sundvõõrandamisega, tuleb rakendada KASVS § 3 lõiget 2 ning anda omanikule võimalus võõrandada kõnealune kinnisasi kohese ja õiglase hüvitise eest riigile; vt ettepaneku punktid 12–13. Sellele, et piir intensiivsete kinnisomandi kitsenduste ja kinnisasja sundvõõrandamist õigustavate asjaolude vahel on õhuke, viitab ka kinnisasja omandamise määruse § 8 lg 4, mis sätestab, et kui kinnisasja omaniku ja riigi vahel ei saavutata kinnisasja omandamises (LKS §-s 20 toodud juhtudel) kokkulepet, võib riik teha ettepaneku algatada kinnisasja sundvõõrandamine vastavalt kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõike 1 punktis 9 sätestatule.

29. LKS § 20 lg 4 sätestab, et oluliste looduskaitsete piirangutega kinnisasja omandamine otsustatakse üldjuhul omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras. LKS § 20 lg 2 järgi kannab kinnisasja omandamisega seotud kulud riik. Maade omandamist finantseeritakse riigieelarvest igaks eelarveaastaks määratud summa piires. Kui riigieelarvest eraldatud raha saab otsa, ei omanda riik sellel aastal rohkem looduskaitsete piirangutega kinnisasju. Seadus ei näe ette ühtegi ajalist piirangut, määratlemaks kui kiiresti pärast avalduse esitamist tuleb riigil omandada maa, millele on seatud (kinnisasja omandamise määruse mõistes) olulised looduskaitsete piirangud.

30. Senine praktika on näidanud, et järjekorra alusel ja igaks aastaks riigieelarves eraldatud raha piires kinnisasjade omandamine võtab väga kaua aega. 01.07.2016 seisuga oli maa omandamise n-õ [ootejärjekorras](#) 200 avaldust. Vanimad laekunud avaldused pärinevad aastatest 2006–2007. Nii võib leida, et enne kinnisasja riigile võõrandamist peab maaomanik, kelle maa vastab võõrandamise sisulistele eeltingimustele, 8–9 aastat ootama. Enne maa riigile võõrandamise järjekorda „pääsemist“ võib maaomanik olla oodanud juba aastaid kinnistu suhtes kaitse alla võtmise/mittevõtmise otsuse tegemist (kaitseala kavandamisel on riigil samuti võimalik lähtudes LKS § 8 lõikest 6 piirata kinnistu kasutamist).

Eelnimetatud avalduste hulgast 57 on n-õ teisejärgulised ning nende menetlemine ja maade omandamine viiakse lõpule alles siis, kui kõik muud nimekirjas olevad kinnisasjad on omandatud (LKS § 91 lg 15). Arvestades senist praktikat, kus järjekorras olevate kinnisasjade omandamine võtab kaua aega ja samas lisatakse järjekorda ühe uusi avaldusi, on kaheldav, kas nende n-õ teisejärguliste maade omandamiseni üldse jõutakse.

²¹ Ei saa välistada, et teatud juhtudel (nt kaitstava metsamaa sihtotstarbega ala sihtkaitsevööndis, kus metsa raiumine ja ka muude metsa loodusvarade kasutamine, saati suurel osas aastast üldse metsas viibimine on keelatud) küündib ka LKS § 20 kohaldamisalas olevate piirangute intensiivsus oma sisus sundvõõrandamiseni.

31. Probleemi, et kinnisasjade omandamine tõesti liiga kaua aega võtab, on kinnitanud ka keskkonnaminister oma Riigikogu liikmetele antud arupärimise vastuses.²² Ministri hinnangul oleks võimalik kõik järjekorras olevad maad, eeldusel, et uusi omandatavaid kinnisasju ei lisanduks, riigile omandada 4–5 aasta jooksul. Maa-ameti hinnangul on neil jõudlust omandada umbes 80 kinnistut aastas.²³ Praktika näitab siiski, et piirangutega maid üha lisandub. Ka 2016. aastal on järjekorda lisatud kinnisasju. 2016. aasta riigieelarvesse on planeeritud looduskaitseliste maade omandamiseks 1,8 miljonit eurot.²⁴ Keskkonnaministeerium ise on aga hinnanud, et järjekorras olevate maade võõrandamiseks kuluks umbkaudu 15,8 miljonit eurot.²⁵ Kui kõik maa võõrandamiseks kvalifitseeruvad maaomanikud esitaksid taotluse, võib Keskkonnaministeeriumi hinnangul kuluda kinnistute ostuks umbes 50 miljonit eurot.²⁶

32. Põhiseaduspäraseks ei saa pidada 8–9 aasta pikkust ooteaega, kasutamaks hüvitismeetmena ette nähtud võimalust kinnisasi riigile võõrandada. Nii pikk ooteperiood on liiast mis tahes isiku puhul, kelle maa ja metsa kasutamist looduskaitseliste kitsendused olulises mahu piiravad. Mõnede isikute puhul võib ootejärjekorra pikkus tähendada praktikas seda, et nad ei jõuagi maa riigile võõrandamist ära oodata. Nii on õiguskantsleri poole pöördunud juba pensioniealised avaldajad, kes on aastaid tagasi omandanud riigilt järelmaksuga metsamaad.²⁷ Kuigi lepingu sõlmimise ajal oli metsa raiumine lubatud (ilmselt kajastus see ka maa müügihinnas), siis nüüd on selgunud, et nende maad jäävad kavandatava kaitseala piiresse. See tähendab, et neile rakenduvad ala kaitse alla võttes (tegelikkuses ka juba enne seda – vt LKS § 8 lg 6) piirangud, mis ei võimalda metsa raiuda. Samas tuleb jätkuvalt tasuda järelmaksu, isegi kui maad lepingus ettenähtud otstarbel kasutada ei saa. Sellistele inimestele ei saa inimlikult soovitada võimalust, et kui maa viimaks kaitse alla võetakse, ostab riik selle õiglase hinna eest umbes 8–9 aasta pärast ära.

33. Tõsi, olukorras, kus seadusandja ei ole kehtestanud konkreetsemaid menetlusreegleid, sh tähtaegu, mis näeksid ette hüvitise maksmise mõistliku aja jooksul, lasub seaduse rakendajal kohustus viia menetlus läbi üldisi haldusmenetluse põhimõtteid järgides võimalikult kiiresti ja viivitusteta.²⁸ Praeguses olukorras aga ei ole maade omandamise menetlust läbi viival Maa-ametil ka parima tahtmise juures võimalik saavutada põhiseadusega nõutud tulemust – ta ei saa omandada maid kiiremini või suuremas ulatuses, kui võimaldab riigieelarvest selleks aastaks eraldatud rahasumma.

34. Eeltoodud analüüsi, arvandmete ja praktiliste näidete pinnalt leian, et LKS § 20 on põhiseadusega vastuolus osas, milles see näeb ette maa omandamise riigieelarvest eraldatava raha piires, kuid ei näe ette menetlusaega või muid asjakohaseid tagatise maaomanikele mõistliku aja jooksul hüvitise võimaldamiseks.

Arvestades, et maade omandamise menetluste venimise probleem on teada juba aastaid, on seadusandja selle parandamiseks midagi ette võtmata olnud põhiseadusvastaselt tegevusetu.

²² Vt keskkonnaministri [18.01.2016 vastus Riigikogu liikmete arupärimisele looduskaitse kohta](#).

²³ ERR 05.05.2015 „[Maa-amet sai valitsuselt miljoni, et osta 30 kaitsealust kinnistut](#)“.

²⁴ Kaitsealuste maade soetamiseks on 2016. aasta riigieelarvega eraldatud 800 000 eurot, millele lisandus 2015. aasta kasutamata vahendeid 166 389 eurot, ehk kokku 966 389 eurot. 25.04.2016 tegi rahandusminister ettepaneku eraldada Vabariigi Valitsuse reservist Maa-ametile 1 000 000 eurot looduskaitseliste piirangutega maade ostuks. Vastav [korraldus](#) võeti vastu 05.05.2016.

²⁵ ERR 25.04.2016 „[Sester küsib valitsuse reservist miljon eurot looduskaitsealade ostuks](#)“; vt ka Keskkonnaministeeriumi 21.03.2016 kiri 8-2/16/1484-2 MTÜ-le Eesti Erametsaliit.

²⁶ Samas.

²⁷ [Maareformi seaduse](#) § 23⁴.

²⁸ Vt nt RKHKo, 06.03.2015, nr [3-3-1-78-14](#), p 13.

35. Kuna looduskaitsete piirangutega maade võõrandamine sõltub riigieelarvest eraldatava raha hulgast, siis teeniks riigipoolsele maade omandamisele seatavad selgemad menetluskriteeriumid ja ajalised piirangud ka riigi enda rahaliste vahendite parema planeerimise huve. Nii saaks riik väljaminekuid paremini planeerida juba uute alade looduskaitse alla võtmisel, nende piiride või kaitsekorra muutmisel.

36. Praegust praktikat (eeskätt kaitsealade kaitse-eeskirjade seletuskirju) vaadates nähtub, et kaitse alla võtmisel arvutatakse välja see, kui palju läheks võimalik maade omandamine riigile maksma. Kuna seadus ei näe aga ette raamistikku, millise aja jooksul tuleb vastavaid kulutusi teha, siis on kaheldav, kas need arvutused korreleeruvad ka igaks aastaks riigieelarvest tehtavate eraldistega. Pigem võimaldab praegune õiguslik regulatsioon piisava raha eraldamise vajaduse umbmäärasesse tulevikku lükata.

37. Iseenesest jääb riigile ka vabadus korraldada põhiseaduses nõutud hüvitamine kuidagi teistmoodi, muude meetmetega.²⁹ Nii on varasemalt rakendatud nt maadevahetust, millele on õiguslikult sarnane ümberkruntimine ([maakorraldusseaduse](#) § 16). Natura 2000 alal paiknevate looduskaitsete kitsendustega maade omanikele makstakse perioodilisi hüvitisi. Kaaluda tasub ka kogukondliku looduskaitse jaoks raamistiku loomist, et eraisikud saaksid ühiselt koondada piisavalt rahalisi vahendeid looduskaitsete piirangutega kinnistute ostmiseks ning need üle anda riigile või luua juriidiline isik omandatud kinnistute loodusväärtuste haldamiseks. Kuid mistahes alternatiivsete mehhanismide ette nägemisel peab lõppastmes siiski olema tagatud põhiseaduspärane, s.t piirangu rangusega korreleeruv ning mõistliku aja jooksul saadav hüvitis.

Kokkuvõttes palun Riigikogul astuda vajalikke samme, tagamaks maaomanike õigusi saada oluliste looduskaitsete piirangute eest õiglast hüvitist mõistliku aja jooksul.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431

Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Merike Saarmann

²⁹ Vt nt Maaleht 12.05.2016 „[Riik kiirendab kaitsealade hüvitamist rahasüstidega.](#)“ Artiklis viidatakse nt võimalusele sõlmida järjekorras olevate kinnistute omandamiseks lepingud tingimusega, et kinnistute eest tasumine toimub ühekordse makse asemel näiteks kolmeaastase perioodi jooksul.

LISA

Looduskaitse alla võtmisest pikemalt

Kaitsealana või hoiualana võtab ala kaitse alla Vabariigi Valitsus, püsielupaiga ja looduse üksikobjekti võtab kaitse alla valdkonna eest vastutav minister (LKS § 10). Teatud liikide püsielupaikade puhul võib looduskaitse all olemine ja sellest lähtuvad nõuded tuleneda ka vahetult seadusest. Seda ilma, et minister või Vabariigi Valitsus oleks ala püsielupaigana kaitse alla võtnud. Sellisel juhul tingib ainuüksi seaduses loetletud liikidesse kuuluvate isendite (nt merikotkas) faktiline kohalolu kinnisasjal selle, et nende pesapuude ümbruses rakenduvad looduskaitse nõuded (LKS § 50 lõiked 2 ja 4) ja nendest lähtuvad tegevuspiirangud maaomanikule.

Kehtiva looduskaitse seaduse järgi on igaühel õigus esitada ettepanek loodusobjekti kaitse alla võtmiseks (LKS § 8 lg 1). Seadus näeb ettepanekule siiski ette teatud nõuded, näiteks peab ettepanek sisaldama kaitse alla võtmise põhjendust ja eesmärki. Loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ja otstarbekuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse kohta tehakse ekspertiis, mille tulemuste pinnalt otsustatakse, kas ala kaitse alla võtmine algatada või mitte. Kaitse alla võtmise menetluse algatamise otsustab Keskkonnaministeerium. Kaitse alla võtmise menetluse algatamisest teavitatakse nii avalikkust (väljaandes Ametlikud Teadaanded ning vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja kohalikus ajalehes), loodusobjekti asukoha kohaliku omavalitsust kui ka loodusobjekti piires oleva või seda sisaldava kinnisasja omanikke. Menetluse käigus on isikul võimalik esitada objekti kaitse alla võtmise kohta oma ettepanekuid ja vastuväiteid, korraldatakse avalik väljapanek ning avalik arutelu.³⁰

Ala looduskaitse alla võtmisele eelneb küllaltki aeganõudev menetlus, mis võib võtta aastaid. Näiteks ühe õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja [näitel](#) polnud keskkonnaminister otsustanud väikekonnakotka püsielupaiga moodustamist 10 aasta jooksul alates pesa leidmisest.

Looduskaitse aluste objektide kaitsekorrast ja piirangutest pikemalt

Looduskaitsealuse objektide – kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad, looduse üksikobjektid – kaitsekord ei pruugi sugugi ühesugune olla. Sõltuvalt ala kaitsekorrast kohalduvad kaitse alla võetud objektidel maaomanikele erineva rangusega piirangud. Ala kaitsekorra üldise raamistiku paneb paika looduskaitse seadus ning seda täpsustatakse kaitsealuste objektide kaitse-eeskirjades.

Kõigepealt sätestab looduskaitse seadus erinevatel kaitstavatel objektidel kehtivad üldised kitsendused.³¹ Edasi eristab seadus kaitstavatel aladel kehtivaid kitsendusi erineva rangusastmega võõndite – loodusreservaat, sihtkaitsevöönd, piiranguvöönd – kaupa. Kõige rangem on kaitsekord üldjoontes kaitstavate alade loodusreservaadi võõndis – seal on reeglina keelatud igasugune inimtegevus (LKS § 29). Sihtkaitsevööndis on keelatud mistahes majandustegevus, samuti näiteks loodusvarade kasutamine ja uute ehitiste püstitamine (LKS § 30). Piiranguvööndis on majandustegevus seadusega kehtestatud piirides lubatud, kuid keelatud nt maavara kaevandamine, uuendusraie, ehitamine, jahipidamine ja kalapüük (LKS § 31).

Hoiualadel on metsaraie keelatud, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist. Hoiualal kavandatava tegevuse mõju elupaikade

³⁰ Looduskaitse seaduse maaomanike teavitamist ja kaasamist käsitlevaid sätteid ei kohaldata LKS § 9 lg 11 järgi liikide, püsielupaikade ja kivistite kaitse alla võtmisele. See ei tähenda aga, et kaitse alla võtmisel ei peaks järgima üldiseid haldusmenetluse seadusest tulenevaid menetlusnõudeid ja hea halduse tava.

³¹ Vt LKS § 14; hoiualade puhul lisaks LKS §-d 32–33.

ja liikide seisundile hinnatakse keskkonnamõju hindamise käigus või maaomaniku poolt hoiuala valitsejale esitatud ning soovitavaid tegevusi sisaldava teatise menetlemise käigus (LKS § 32–33). Lisaks metsaraietele peab maaomanik esitama hoiuala valitsejale kavandatavate tegevuste teatise ka näiteks siis, kui ta kavandab tee rajamist, loodusliku kivimi või pinnase teisaldamist, biotsiidi ja taimekaitsevahendi kasutamist või roo varumist. Hoiuala valitseja võib neid tegevusi lubada (sh lubada teatud tingimustel) või need keelata (LKS § 33 lg 5).

Seaduses sätestatud kitsendusi täpsustatakse (sh võimalusel ka leevendatakse) kaitse-eeskirjades. Kaitse-eeskirjas piiritletakse ühe või mitme erineva rangusastmega kaitsevööndi ulatus ning määratakse seaduses toodud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus vööndite kaupa. Lisaks pole välistatud, et teatud piirangud või kohustused sisalduvad ka kaitsekorralduskavades.³²

³² Vt RKHKo 16.03.2016, nr [3-3-1-81-15](#), p 20. Vt ka LKS § 17 lg 1: „Kaitstava loodusobjekti poollooduslike koosluste esinemisaladel on vajalik nende ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus, nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine, mille ulatus määratakse hoiualadel kaitsekorralduskavaga, teistel kaitstavatel loodusobjektidel kaitse-eeskirjaga.“