

Riigikogu keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

29.05.2025

Muudatusettepanekud looduskaitseseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõule (612 SE)

1. Jätta eelnõu §-st 1 välja punkt 2, millega kaotatakse kaitse alla võtmise ettepanekute tegemise õigus

Väljajäetav tekst:

2) paragrahvi 8 lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Ettepaneku loodusobjekti, välja arvatud kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstav loodusobjekt, kaitse alla võtmiseks või kaitse-eeskirja muutmiseks esitab kaitse alla võtmise algatajale Keskkonnaamet.“;

2. Jätta eelnõu §-st 1 välja punkt 3, mis tunnistab kehtetuks kaitse alla võtmise ettepanekute senise menetluskorra

Väljajäetav tekst:

3) paragrahvi 8 lõiked 2–5 tunnistatakse kehtetuks;

Selgitus p.1 ja 2. muudatusettepanekute osas: Plaanitav muudatus vähendab oluliselt igaühe, sh keskkonnaühenduste võimalusi teha efektiivseid kaitse alla võtmise ettepanekuid. Seletuskirja kohaselt saab menetlusi edaspidi läbi viia Haldusmenetluse seaduse (HMS) sätete kohaselt. Ei saa nõustuda viitega, nagu tuleneks HMS-st samaväärne ettepaneku tegemise õigus kui kehtivast LKS-st.

HMS alusel on isikul võimalik küll taotleda haldusmenetluse algatamist, ent haldusorganil ei ole kehtiva LKS-ga võrreldavaid õiguslikke kohustusi sellise ettepaneku menetlemisel ja tagasilükkamise põhjendamisel. Lihtsamalt öeldes saaks Keskkonnaamet edaspidi vastata ettepaneku tegijale eitavalt ka lühikese kirjaga „aitäh, kaalusime teie ettepanekut, aga ei pidanud seda põhjendatuks“, samas kui ettepaneku tegijal puudusid õiguskaitsevahendid (nt kohtusse pöördumise võimalus) menetluse läbiviimise nõudmiseks. Kehtiv õigus sellist olukorda ei võimalda, vaid ettepanekut tuleb LKS nõuete kohaselt menetleda.

Keskkonnaühendustel loodusväärtusi tundvate ja kaardistavate ekspertorganisatsioonidena on Eesti kaitsealade ja Natura alade võrgustiku moodustamisel oluline roll ning kaitse alla võtmise ettepaneku õiguse täielik äravõtmine avalikkuselt, sh keskkonnaühendustelt ei ole kooskõlas demokraatliku kodanikuühiskonna põhimõtetega.

3. Jätta eelnõu §-st 1 välja punkt 4, kuna sõnastuse ebaselgus ei võimalda sätet rakendada ning muudatus ei suuda tagada liikide ja elupaikade soodsa seisundi saavutamist

Eelnõust väljajäetav tekst:

4) seadust täiendatakse §-ga 8¹ järgmises sõnastuses:

„§ 8¹. Hüvitus- ja leevendusala

(1) Kui seaduses sätestatud või muul riigile vajalikul põhjusel uue piiranguala määramise tõttu on vaja liiki või elupaika kahjustava tegevuse mõju hüvitada või leevendada, määrab piisavad hüvitus- või leevendusala ja kirjeldab seal rakendatavaid meetmeid koos ala eesmärgi, põhjenduse ja piiridega:

1) Keskkonnaamet juhul, kui kahjustatakse kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse-eesmärki;

2) planeeringu koostamise korraldaja või tegevuseks vajaliku loa taotleja, välja arvatud käesoleva lõike punktis 1 nimetatud juhul.

(2) Hüvitusala käesoleva seaduse tähenduses on ala, kus rakendatakse meetmeid liigile või elupaigale tekitatava kahju hüvitamiseks.

(3) Leevendusala käesoleva seaduse tähenduses on ala, kus rakendatakse meetmeid liigile või elupaigale tekitatava kahju vältimiseks või vähendamiseks.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 sätestatud juhul esitatakse hüvitus- või leevendusala määramise ettepanek planeeringu või tegevuseks taotletava loa menetluses esimesel võimalusel Keskkonnaametile kooskõlastamiseks ja ala andmete kontrollimiseks.

(5) Keskkonnaamet esitab hüvitus- ja leevendusala Eesti looduse infosüsteemi kandmiseks ning tagab hilisema menetluse käigus selguvate paranduste infosüsteemi kandmise.

(6) Haldusorganil, kellele on esitatud taotlus haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada Eesti looduse infosüsteemi kantud hüvitus- või leevendusala seisundit ja eesmärkide täitmist, on õigus peatada haldusakti andmise menetlus või seada tegevuseks loa andmisel tingimusi, mille järgimine tagab hüvitus- või leevendusala eesmärkide täitmise.“;

Selgitus:

1.1. Sätte lõige 1 jääb ebaselgeks ja ebaoloogiliseks, kuna selle esimesest lausest nähtub, et liiki või elupaika kahjustava tegevuse mõju hüvitamine või leevendamise põhjuseks on **uue piiranguala määramine**: *“Kui seaduses sätestatud või muul riigile vajalikul põhjusel uue piiranguala määramise tõttu on vaja liiki või elupaika kahjustava tegevuse mõju hüvitada või leevendada...”.*

See on ebaloogiline, sest üldjuhul rakendatakse hüvitamist ja leevendamist loodusväärtusi kahjustava olulise mõjuga inimtegevuse puhul, mitte piiranguala määramisel. Piiranguaalana on tavapäraselt käsitletud kaitstavaid alasid, mille kaitsekorra tulenevad piirangud, kuid antud kontekstis ei saa see ilmselt kohalduda. Mõistet “uus piiranguala” ei ole eelnõus ka

defineeritud. Lisaks tekitab "uue piiranguala" mõiste küsimuse, kas sätte kohaldamisalast välistatakse olemasolevad kaitstavad väärtused?

Seletuskirjas on sätte kohta selgitatud, et "**Kui seaduses sätestatud või muul riigile vajalikul juhul looduskaitsealust liiki või elupaika kahjustava tegevuse mõju on vaja hüvitada või leevendada, määrab piisavad hüvitus- või leevendusala Keskkonnaamet (praegu ekspert). Näiteks kui Kaitseväe harjutusväljaku laiendamisega kaasneb kaitstavate loodusobjektide kahjustamine, siis määrab piisavad hüvitusala Keskkonnaamet. Lõplikult määratakse leevendus- ja hüvitusala tegevusloa andmisel või planeeringu kehtestamisel.**"

Seega ka seletuskirjast ei nähtu, mida uute piirangualade all mõeldakse.

1.2. Täiendav probleem tekib eelnõu lõike 1 punktidega 1 ja 2. Eelnõuga on antud õigus hüvitus- ja leevendusala määramiseks kas Keskkonnaametile (kaitstavate alade puhul) või planeeringu koostamise korraldajale või loa taotlejale (väljaspool kaitstavaid alasid). **Välja on jäetud aga nõue kaasata hüvitus- ja leevendusala valimisse sõltumatuid liigi- ja elupaigaeksperte. See on hädavajalik, et need alad ka tegelikult täidaksid neile ettenähtud funktsiooni.** Keskkonnaametis töötab kindlasti asjakohaste teadmistega liigi- ja elupaigaeksperte. Samas on nende sõltumatus alade määramisel poliitiliselt mõjutatud ning alade valik ei pruugi olla seetõttu objektiivne. Kui ekspertide kaasamise nõue puudub, tekib esitatavate hüvitusala asjakohasuse ja funktsionaalsuse küsimus ka lg 1 p 2 asjaosaliste puhul. Kuidas tagatakse, et planeeringu koostamise korraldaja või loa taotleja esitab sobivad alad, kui eksperte alade valikusse kaasata ei tule? Kokkuvõtvalt on vajalik ekspertide kaasamine hüvitusala määramise kindlasti reguleerida.

1.3. Kolmanda probleemina toome esile, et Riigikohtu praktikast¹ tulenevalt tuleb arvestada liigi või elupaiga seisundit tervikuna ning hinnata, milline on täiendava elupaigakao või kahjustamise mõju liigi või elupaiga soodsale seisundile. Arvestada tuleb ka väljaspool kaitsealasid registreeritud kaitstavate liikide ja elupaikadega. **Eelnõust ei nähtu, kuidas saavad need kaalutlused hüvitus- ja leevendusala määramisel analüüsitud ja arvestatud.**

1.4. Täiendavalt märgime, et Natura 2000 alade kahjustamisel tuleb hüvitusala puhul järgida põhimõtet, mille kohaselt hüvitusmeetmed peavad olema direktiividest ja seadustest tulenevate tavapäraste kaitsetegevuste lisanduvad meetmed. Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 juhistes rõhutatakse: "**Compensatory measures should be additional to the actions that are normal practice under the Habitats and Birds Directives or obligations laid down in EC law. For example, the implementation of a management plan, or the proposal/designation of a new area, already inventoried as of Community importance, constitute "normal" measures for a Member State. Thus, compensatory measures should go beyond the normal/standard measures required for the protection and management of Natura 2000 sites.**"

²

See aspekt vajab kajastamist kas seaduses või selle seletuskirjas.

Kokkuvõtvalt on hüvitus- ja leevendusala määramine väga oluline, kuid sätte mõju ja sõnastus vajavad täiendavat analüüsi ja täpsustamist.

¹ <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid/?asjaNr=3-20-1657/78>

²

https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-07/Juhenddokument%20loodusdirektiivi%209243_EM%C3%9C%20artikli%206%201%C3%B5ike%204%20kohta%20%28puudutab%20Natura%20hindamise%20tulemusena%20erandite%20tegemist%29%20inglise%20keeles.pdf

4. Muuta eelnõu § 1 välja punkti 7 sõnastust, kuna soode mineraliseerimise meetodi kasutamine taastamisel vajab teaduspõhist kaalumist

Eelnõus muudetav tekst:

7) paragrahvi 17 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Kaitsealal, hoiualal ja püsielupaigas võib kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava või elupaiga tegevuskavaga määrata loodusliku metsa- ja sookoosluse taastamiseks vajalikud tegevused, nagu kraavide sulgemine, häilude rajamine ja **maapinna mineraliseerimine.**“

Muudatusettepanek:

7) paragrahvi 17 lõige 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(3) Kaitsealal, hoiualal ja püsielupaigas võib kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava või elupaiga tegevuskavaga määrata loodusliku metsa- ja sookoosluse taastamiseks vajalikud tegevused, nagu kraavide sulgemine või häilude rajamine.“

Selgitus: Maapinna mineraliseerimist võib soode taastamisel olla vaja nt paljandunud turbapinnasel, nt jääksoos, taimestumise soodustamiseks. Kuid selle seadusesse kirjutamine vajaks eelnevat teaduspõhist kaalutlemist. Vajalik on selgitada mineraliseerimise alternatiive ning analüüsida vajalikkust. Ohuks mineraliseerimisel on säilinud turbakihi täiendav lagunemine ja sellest lähtuvad KHG heitmed.

5. Jätta eelnõu §-st 1 välja punkt 11 lg 1¹ punkt 1 teine lauseosa, kuna see võimaldab kuritarvitusi ja loob surve kaitseala moodustamise menetlemise ajal esialgselt kavandatud korda mitte muuta

Väljajäetav tekst (punasega):

11) paragrahvi 20 lõike 1¹ sissejuhatav lauseosa ja punkt 1 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:

„(1¹) Riik ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud kaitse alla võtmise ajal ja andmed ala kavandamise kohta olid omandamise ajal kantud Eesti looduse infosüsteemi või kui isik on kinnisasja omandanud pärast kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni loodusobjekti kaitse all olemise või kaitse alla võtmise kohta, välja arvatud juhul, kui:

1) kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muudetakse rangemaks või **kui kehtestatakse omandamise hetkel kavandatust rangem kaitsekord;**“

Selgitus: Kui isik teadis, et ala võetakse kaitse alla ja omandas tulevasel kaitsealal kinnistu sellest hoolimata, ei peaks riik tulema isikule vastu ning omandama esialgselt kavandatust rangema kaitsekorraga alal omandatud kinnisasja. Punkt 1 erandi kohaldamisel kaob sätte 1¹ peamine mõte. See hakkab mõjutama ka kaitsekorra sisulist planeerimist ning ei pruugi tagada asjakohast väärtuste kaitset, kui tekib surve vältida omandamise kohustust. Lisaks võivad tekkida riigile ebamõistlikud kulutused. Arusaadav on erandi tegemine juba kaitse all oleva kinnisasja kaitsekorra rangemaks muutmisel, aga mitte ala puhul, mille kaitse kavandamine on alles töös. Isik ei ole kohustatud tulevasele kaitsealale kinnistut hankima.

Erandi loomine kaitse alla võetavate alade puhul võimaldab tekkida ka kuritarvitustel, nt hoogustades moodustatavatel kaitsealadel kinnistute kokkuostu ja tuua kaasa hulgaliselt väljaostmisnõudeid. Omaette küsimuseks on, kas ja kuidas jõuab projekteeritavate kaitsealade info praktikas notariteni. Sätte rakendamiseks on see hädavajalik üle vaadata ning vajadusel reguleerida.

6. Jätta eelnõu §-st 1 välja punkt 43, kuna ei ole arusaadav, kas see kohaldub ka riigimaade osas, kas ka tagasiulatuvalt ning kuidas see mõjutab kohaliku kaitse instrumendi kasutamise võimalusi

Eelnõust väljajäetav tekst:

43) seadust täiendatakse §-ga 44¹ järgmises sõnastuses:

„§ 44¹. Kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstaval loodusobjektile asuva kinnisasja omandamine

(1) Kogu ulatuses kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstaval loodusobjektile asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab kohalik omavalitsus kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest.

(2) Kohalik omavalitsus ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud kaitse alla võtmise ajal või pärast kaitse alla võtmist ning võõrandamistinging sisaldas teavet loodusobjekti kaitse all olemise või kaitse alla võtmise kohta, välja arvatud juhul, kui:

- 1) kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muudetakse rangemaks;*
- 2) kinnisasi omandati pärimise teel.*

(3) Ala sihtotstarbelist kasutamist piirab kaitsekord oluliselt juhul, kui:

- 1) kinnisasi on valdavas ulatuses metsaseaduse tähenduses metsamaa, millel kasvav mets on vanuselt valmiv või küps ja kaitsekord keelab täielikult uuendusraie;*
- 2) hoonestamata kinnisasja sihtotstarve on elamumaa, ärimaa või tootmismaa ja kaitsekord keelab uute ehitiste püstitamise;*
- 3) mäetööstusmaa sihtotstarbega kinnisasjal keelab kaitsekord maavara kaevandamise.*

(4) Tiheasustusalal kohaliku omavalitsuse tasandil kaitse alla võetud loodusobjektile asuva kinnisasja võib kohalik omavalitsus omandada kokkuleppel juhul, kui:

- 1) kinnisasja puhul on täidetud üldplaneeringust ja planeerimis põhimõtetest tulenevad kinnisasja üldised hoonestustingimused ning kaitsekorra alusel on uute ehitiste püstitamiseks vajalik kaitseala valitseja nõusolek, mida ta ei anna;*
- 2) kaitsekorra tulenevad kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele.*

(5) Kui kinnisasi ei asu kogu ulatuses kohaliku omavalitsuse tasandil kaitse alla võetud loodusobjektile või on suurem kui kaitstav loodusobjekt, võib kohalik omavalitsus kokkuleppel kinnisasja omanikuga omandada selle osa kinnisasjast, mis ulatub loodusobjektile. Kinnisasja jagamise korraldab kinnisasja omanik, jagamisega seotud kulud kannab kinnisasja omandamise ettepaneku teinud isik.

(6) Ettepaneku kinnisasja omandamiseks kohaliku omavalitsuse poolt võib teha kinnisasja omanik või kohalik omavalitsus. Kinnisasja omandamisega seotud kulud kannab kohalik omavalitsus oma eelarvest.

(7) Kinnisasja väärtus, välja arvatud metsaga kinnisasja väärtus, määratakse tehingute võrdlemise meetodil. Kinnisasja väärtuse määramisel arvestatakse asjaõigustega, mida nende olemuse tõttu ei ole võimalik kinnistusraamatust kustutada, näiteks servituudid, samuti seadustest, välja arvatud kinnisasja omandamise aluseks olevast kaitsekorrast tulenevad kinnisomandi kitsendused.

(8) Metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib kohaliku omavalitsuse esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise.

(9) Kinnisasja, sealhulgas metsaga kinnisasja väärtuse määramisel lähtutakse maa hindamise seaduse § 8 lõike 2 alusel kehtestatud erakorralise hindamise korrast.

(10) Kohalik omavalitsus võib kehtestada omandamise ja ettepanekute menetlemise korra.

(11) Kinnisasja kohalikule omavalitsusele omandamine otsustatakse võõrandamiseks tehtud ettepanekute laekumise järjekorras, kui ei esine mõjuvaid põhjusi menetluse pikendamiseks. Mõjuva põhjuse esinemise korral lahendatakse ettepanek pärast mõjuva põhjuse äralangemist.“;

Selgitus: Tegu on olulise muudatusega, mille osas peaks eelnema analüüs, kas senine vaid riigile ette nähtud kinnistute omandamiskohustuse³ seadmine kohalikele omavalitsustele on sisuliselt ja õiguslikult põhjendatud. Lisaks ei ole selge, kas plaan on kohaldada omandamiskohustust ka riigimaade osas? Viimane ei ole kindlasti õigustatud. Samuti on ebaselge, kas säte hakkaks rakenduma ka tagasiulatuvalt, praeguste kaitsealade osas? Eeltoodud küsimused vajavad täpsemat mõju analüüsi ning arutelu omavalitsustega, kuna omandamise kohustus võib tekitada ka suurt ebavõrdsust kohaliku kaitse instrumendi kasutamisel, sest omavalitsuste tulubaas on väga erinev, kuid kohaliku tähtsusega loodusväärtuste kaitse peaks olema võimaldatud kõigile.

Lugupidamisega

Ettepanekute esitajad:

Liis Keerberg
Eesti Ornitoloogiaühing

Farištamo Eller
Päästame Eesti Metsad

³<https://www.riigiteataja.ee/akt/116062022008>