

**Kliimaministeeriumile**  
[info@kliimaministeerium.ee](mailto:info@kliimaministeerium.ee)

*Koopia:*

*Justiitsministeerium*  
[info@justdigi.ee](mailto:info@justdigi.ee)

*Õiguskantsler*  
[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)



K E S K  
KONNA  
ÕIGUSE  
KESKUS

24. novembril 2025. a

### **Seisukohad LKS ja MS muutmise eelnõudele**

Käesolevaga esitame SA Keskkonnaõiguse Keskus seisukohad looduskaitseaduse (LKS) ja metsaseaduse (MS) muutmise eelnõudele (avaldatud 25.10.2025 eelnõude infosüsteemis: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/50c3eba6-e21f-4ee0-851f-4e42a878002b>).

Eelkõige juhime tähelepanu eelnõudes sisalduvatele olulistele õiguslikele vastuoludele ning eelnõude menetlemisel hea õigusloome tava normide ulatuslikule rikkumisele.

Eelnõud toovad koosmõjus kaasa olulise muudatuse, kuna edaspidi tuleks tõhusalt kaitsta vaid kuni 30% Eesti maismaast ja merest, samas aga tuleks Eestis tagada vähemalt 70% majandusmetsa osakaal. Õiguslikult on valitud lahendus, et seaduse tasandil kehtestatakse üksnes need %-d, rakendamise üksikasjad on delegeeritud valitsusele. Sel kujul toovad muudatused kaasa ulatusliku õigusliku ebaselguse, samuti näeme valitsusele nii üldise volituse andmises PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte rikkumist. Kokkuvõtvalt ei ole eelnõudest võimalik välja lugeda, mida nende %-de kehtestamine õiguslikult kaasa toob - kellele tekivad millised õiguslikud kohustused ja piirangud, millal ja kuidas peavad haldusorganid neid rakendama jne.

Seejuures on õiguskantsler viimastel aastatel korduvalt tähelepanu juhtinud vajadusele, et keskkonnaõiguse normid oleksid piisavalt selged ja täpsed, et nende alusel oleks võimalik isikutel aru saada nende õiguste võimalikust piiramisest. Plaanitavad muudatused mõjutavad selgelt nii avalikke huve kui ka inimeste põhiõigusi, mis on seotud keskkonnakaitse ja kaitsega kliimamuutuse eest. Vähemoluline ei ole normide selgus ka haldusorganite jaoks, kes peavad neid tulevikus igapäevaselt rakendama. Ebamäärased ja vastuolulised õigusnormid toovad tulevikus kaasa segaduse halduspraktikas ning suure koormuse kohtute jaoks.

Eelnõude väljatöötamine on toimunud suuresti kabinetivaikuses ning olulisemad muudatused - näiteks 70% majandusmetsade ja 30% tõhusa kaitse sätted - on avalikustatud esimest korda alles praeguses menetlusetapis - seetõttu on äärmiselt eksitav seletuskirjade lõpus esitatud kaasamise kirjeldus, millega püütakse jätta muljet, nagu oleks eelnõude koostamisse avalikkust kaasatud juba 2020. aastast alates ja mitmeid kordi.

Ehkki plaanitakse olulisi, lausa põhimõttelisi muudatusi, millel on Eesti looduskeskkonnale ulatuslik mõju, ei ole eelnõule seniajani koostatud väljatöötamiskavatsust ega teostatud sisulist mõjuanalüüsi, mis järgiks seaduseelnõude mõjude hindamisele Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendi alusel koostatud põhimõtteid.<sup>1</sup> Eelnõule lisatud rakendusaktide eelnõud on vaid osalised ega võimalda lõpuni aru saada, mida nendega plaanitakse kehtestada (kuna volitusnormid rakendusaktide andmiseks on sõnastatud väga üldiselt).

Keskkonnaõiguse Keskus teeb ettepaneku eelnõusid praegusel kujul mitte edasi menetleda, sh mitte saata neid edasiseks menetlemiseks Riigikogule.

## 1. Kaitstava maa ja majandusmetsa osakaalude fikseerimine ja sisustamine

### 1.1. LKS 30% maa ja mere kaitse osakaalu fikseerimine ja sisustamine

*LKS muutmise eelnõu § 1 p 1, p 3, p 6 – lisatakse LKS § 2 lg 3 ja 4, LKS § 13 lg 3; muudetakse LKS § 7 lg 1 (kaitse alla võtmise kriteeriumid)*

**Esiteks leiame, et plaanitav muudatus on nii ulatuslikus vastuolus õigusselguse põhimõttega, et muudatuse tagajärjed ja sisu ei ole arusaadavad ega rakendatavad:** 1) ei ole selge, mis on „tõhus kaitse“, 2) mis alad või mis kriteeriumidele vastavad alad 30% hulka arvatakse ja kuidas (mis mehhanismi või meetodikaga) tuvastatakse 30% saavutamine, 3) millised tagajärjed on 30% määra ületamisel, kui see tuvastatakse olemasolevate kaitse all olevate alade põhjal või ületataks see uute alade kaitse alla võtmisel.

#### *Tõhus kaitse*

Tõhusa kaitse määratlust kehtiv LKS ega eelnõu definitsioonina ei sisalda, kuid tõhusa kaitse määratlus on tuletatav kehtiva LKS eesmärkidest (LKS § 1). Kaitse on tõhus, kui see:

- tagab looduse mitmekesisuse, looduslike liikide ja elupaikade soodsa seisundi;
- säilitab kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elemendid;
- aitab kaasa loodusvarade kasutamise säästlikkusele.

Eelnõus ei ole aga seaduse tasandil määratletud kriteeriume, millele peaksid kaitstavatel aladel kehtivad tegevuspiirangud vastama, et tõhusat kaitset tagada. LKS muudatusega antakse valitsusele õigus kehtestada määrusega alade loetelu ja “eelisjärjestuse kriteeriumid”. Seetõttu ei ole selge, kas kavandataval viisil on tõhusa kaitse saavutamine üldiselt võimalik, mistõttu on mh reaalne oht, et eelnõu eesmärkide saavutamise asemel minnakse nendega vastuollu. Eelnõust on puudu nii muudatuse täpsem selgitus kui mõjuanalüüs.

Eelnõust puudub täielikult näiteks analüüs, kuidas mõjutab LKS eesmärkide peamist mõõdetavat näitajat - liikide ja elupaikade seisundit - osadel 30% hulka arvatavatel alade üldisel aktiivset inimõju võimaldav kaitsereežim, eramaade kaitseväärtuste säilimise sõltuvusse

---

<sup>1</sup> <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>

seadmine maaomaniku soovist, 30%-st välja jäävate kaitseväärtuste hävimise oht ning mehhanismi loomine loodusväärtusi protsentuaalse osakaalu säilitamiseks kaitse alt välja arvama hakata jne. **Tõhusa kaitse tagamise asemel on eelnõu mõjud kaitse tõhususele ettearvamatud. Selline olukord õigusloomes on lubamatu, sest muudatuste tagajärjed on prognoosimatud.**

#### *Alad, mis arvatakse 30% hulka*

Eelnõu seletuskirja kohaselt plaanitakse 30% sisse hõlmata kaitstavate loodusobjektidena (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad ja üksikobjektid (koos piiranguvööndiga); ranna ja kalda kaitsevööndid – (v.a tiheasustusalad) ranna ja kalda EKV ja ranna piiranguvöönd; vääriselupaigad, I ja II kategooria taime-, seene- ja samblike kasvukohad; lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigad, Natura elupaigatüübid riigimaal ning kavandatavad kaitstavad alad ja KOV kaitstavad loodusobjektid.

LKS katuseesmärgiks oleva liikide ja elupaikade soodsa seisundi seisukohalt on nt problemaatiline, et 30% ei hõlma I ja II kaitsekategooria loomaliikide EELISes piiritletud elupaiku väljaspool kaitstavaid alasid ning III kaitsekategooria liikide elupaiku väljaspool kaitsealasid kõigi elustikurühmade osas. Puudub mõjuanalüüs, mis kinnitaks, et sellise lähenemise puhul on võimalik erinevate liikide soodsat seisundit saavutada.

Riigikohus on haldusasjas 3-20-1657/78 selgitanud, et nii EL-i kui riigisisese õiguse eesmärgiks on tagada kaitstavate liikide ja elupaigatüüpide soodne seisund (loodusdirektiivi art 2 lg 2, LKS § 1 p 1 ja § 48). Seega on tegevuse mõju olulisuse hindamisel keskse tähtsusega, kuivõrd tegevus takistab eraldi või muude tegevustega kumulatiivselt kaitstava loodusväärtuse soodsa seisundi tagamist ([RKHKo 3-20-1657/78](#), p 28). LKS § 48 lg 3 kohaselt tuleb kaitse alla võtta vähemalt kümme protsenti teadaolevaid ja EELIS-is registreeritud III kaitsekategooria liigi elupaiku lähtuvalt alade esinduslikkusest. Sellest ei saa aga järeldada, et liigi soodne seisund on tagatud, kui ülejäänud elupaigad hävitatakse ([RKHKo 3-20-1657/78](#), p 29).

Kuigi Riigikohtu lahend puudutas üksiktegevuse mõju hindamise vajadust soodsa seisundi tagamise vaatest, kohalduvad järeldused ilmselt ka loodusväärtuste kaitse korraldamisele laiemalt. Seaduseelnõu rakendamisega kaasnevate oluliste mõjude hindamine on Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lg 1 p 7 kohaselt seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse ühe osana ka nõutav, kuid antud eelnõu puhul on VTK-st põhjendamatult loobutud.

Õiguslikku ebaselgust tekitab nt ka ligi 3400 ha KOV tasandi kaitsealade 30% hulka arvamine. Seda nii KOV kaitsealade sisuliste eesmärkide erinevuse tõttu riiklikest kaitse eesmärkidest kui ka seetõttu, et eelnõu näeb ette tulevikus moodustatavate KOV kaitsealade võimalikku hõlmamist 30% hulka, et protsentide arvestuses on juba sees ka olemasolevad kohalikud kaitsealad 3400 ha ulatuses.

Ranna ja kalda kaitsevööndite hõlmamine 30% hulka on problemaatiline, kuna nende alade piirid sõltuvad mh KOV planeerimisotsustest, alade toimivus tõhusate ja sidusate kaitsealadena on eraomandi suure osakaalu ja uuendusraiate lubatavuse tõttu küsitav. Mh esineb tõenäoliselt kattuvusi majandusmetsadega (vt käesolevate seisukohtade p 2.5).

### *30% määra ning selle ületamise tagajärgede ebaselgus*

Eelnõust ei nähtu, mis saab siis, kui valitsuse hinnangul on 30% alasid juba tõhusa kaitse alla võetud. **Plaanitavate muudatustega ei sätestata seaduse tasandil 30% nõude selgeid õiguslikke tagajärgi**, ehk millised õigused ja kohustused isikutele selle nõudega kaasnevad või kuidas haldusorganid peavad oma tegevuses sellega arvestama.

**Leiame, et sellise piiri seadmine õigusi ja kohustusi tekitava õigusnormina ongi kaitsealade puhul mõeldamatu**, kuna nii tõhusa kaitse mõistesse kui 30% piiri arvutustesse jääb palju ebamäärasust. Arusaamatu on juba see, kuidas - milliste andmete alusel - jälgitakse reaajas 30% täitumist/mittetäitumist, kes seda arvutab, kuidas jõuab vastav info otsuseid tegevate haldusorganiteni ja avalikkuseni jne.

Eelnõust nähtub, et KeA-le soovitakse seada kohustus arvestada 30% tõhusa kaitse nõudega ning 70% majandusmetsa piiriga eelkõige kaitstavate alade kaitse alla võtmise ning nende kaitse alt väljaarvamise otsustamisel:

1) LKS § 13 täiendatakse lõikega 3 sõnastuses:

*„(3) Käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 seatud eesmärgi saavutamisel lähtub Keskkonnaamet valdkonna eest vastutavale ministrile alade kaitse alt välja arvamiseks ja kaitse-eeskirjade muutmiseks ettepaneku tegemisel sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 seatud põhimõtetest, liikide ja elupaikade seisundi seirest ja asjakohaste uuringute ja inventuuride tulemustest ning arvestades käesoleva seaduse § 1 lõikes 1 sätestatud eesmärki.“;*

2) MS muutmise eelnõule lisatud rakendusakti „Majandusmetsade hulka mittekuuluvate alade loetelu, majandusmetsa osakaalu arvutamine ja selle rakendamise metoodika“ (eelnõu lisa 1), § 2 lg 2 sätestatakse :

*(2) Looduskaitseseaduse §-s 13 sätestatud kaitse alla võtmise otsuse tegemiseks hindab Keskkonnaamet mõju majandusmetsa olemisele. Kui kaitse alla võtmine ületab metsaseaduse § 2 lõikes 3 seatud eesmärgi, teeb Keskkonnaamet valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku alade kaitse alt välja arvamiseks või kaitse-eeskirjade muutmiseks.*

Kavandatud muudatuste selline sõnastus on puudulik ja otseses vastuolus (muude) LKS sätetega ning põhiseadusega.

Esiteks: **LKS § 13 ei reguleeri kaitse alla võtmise otsuse tegemist, vaid kaitse alla võtmise otsuste muutmist või kehtetuks tunnistamist**. Ka eelnõuga LKS §-le 13 lisatav lg 3 ei muuda sätte reguleerimisala. LKS § 13 reguleerib üksnes kaitse alt väljaarvamise korda, mitte sisulisi aluseid (neile laieneb jätkuvalt LKS § 7 ehk loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldused) ega tingimusi, mille esinemisel KeA peaks tegema ala kaitse alt väljaarvamise ettepanekuid.

MS rakendamiseks antava määrusega soovitakse seada KeA-le aga kohustus teha ettepanek alade kaitse alt väljaarvamiseks, kui majandusmets langeb alla 70% määra. Kuna LKS § 13 ei

reguleeri olukordi, mil KeA peab alade kaitse alt väljaarvamise ettepanekuid tegema, ning isegi plaanitav lg 3 viitab üksnes vajadusele võtta kaitse alt välja arvamise menetluses arvesse 30% tõhusa kaitse eesmärki (ent mitte 70% majandusmetsa piiri), tähendaks see lahendus määrusega seaduse täiendamist/muutmist sel määral, et tegemist ei ole enam *intra legem* määruse, vaid *praeter legem* või isegi *contra legem* määrusega, mis Eesti õiguskorras on õigusvastane.

Kui määrusega kehtestatakse norm, mis ei ole seadusega kooskõlas ja mille kehtestamiseks ei tulene seadusest selgesõnalist volitust, minnakse vastuollu põhiseadusega, täpsemalt PS §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega, ületatakse Vabariigi Valitsuse pädevust (PS § 87 p 6) ning eiratakse võimude lahususe põhimõtet.

Teiseks: Eelnõust tervikuna jääb mulje, nagu tuleks 30% tõhusa kaitse piiriga arvestada ka uute alade kaitse alla võtmisel (LKS § 8-10). Juhul, kui 30% tõhusa kaitse ja 70% majandusmetsa määra tuleks arvestada ka uute alade kaitse alla võtmisel, siis **tähendaks kavandatav muudatus olulist põhimõttelist muutust kaitsealade loomise raamistikus:**

- Riigikogu menetluses oleva LKS muutmise teise eelnõuga ([612 SE](#)) muuta LKS § 8 lõiget 1, mis kehtivas LKS-s annab igaühele õiguse alade kaitse alla võtmise ettepaneku tegemiseks – muudatuse kohaselt hakkaks edaspidi tegema kaitse alla võtmise ettepanekuid Keskkonnaamet.
- Kuna eelnõuga kohustatakse Keskkonnaametit seejuures arvestama 30/70%-de nõuetega, ei saaks alade looduskaitse alla võtmise otsustavaks kriteeriumiks enam loodusväärtused, vaid see, kas ala jääb 30% sisse või kas Eestis on 70% majandusmetsa tagatud.

Nende kahe muudatuse koosmõjul muutuks praegune loodusväärtustele tuginev kaitse alla võtmise raamistik täielikult. Igaühe õigus esitada kaitse alla võtmise ettepanekut, tuginedes loodusväärtuste esinemisele, riigi kohustus ettepanekuid ala kaitseväärtusest lähtuvalt kaaluda ning võimalus keelduda üksnes juhul, kui alal nimetatud kaitseväärtused puuduvad, asenduks riigiasutuste suvaotsustega.

See lahendus oleks **otseses vastuolus ka LKS §-ga 7**, mis määratleb loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldused – ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Samuti tooks see lahendus kaasa Eesti looduskaitsealaste kohustuste rikkumise (vt täpsemalt allpool).

### *Eesti looduskaitsealaste kohustuste rikkumine*

**Koosmõjus plaanitavate MS muudatuste ja eelnõudele lisatud rakendusaktidega soovitakse muuta metsa majandamise vajadus või huvi loodusväärtuste ees prioriteetseks. See oleks vastuolus Eesti õiguslike kohustustega, mis tulenevad looduskaitsealastest õigusaktidest (EL loodus- ja linnudirektiiv jm õigusaktid).**

Vastuolu tuleneb sellest, et 30% hulka minevate alade määratlemisel arvestatakse majanduslikke kaalutlusi.

LKS ega määruse sätted ei erista, kas kaitsealuse ala puhul on tegemist EL Natura 2000 võrgustikku kuuluva alaga või mitte. Ehkki LKS muutmise eelnõu seletuskirjas (lk 5) on

märgitud, et alade kaitse alt väljaarvamine ei puuduta Natura alasid, siis eelnõude sõnastusest seda erisust ei nähtu. Natura 2000 võrgustiku alade määramisel ei ole Euroopa Kohtu pikaajalise ja selgelt välja kujunenud praktika kohaselt lubatud majanduslikest kaalutlustest lähtuda, vaid tuleb lähtuda loodusteaduslikest kriteeriumidest – nt linnualade puhul *Lappeli kaldapealse* kaasus [C-44/95](#), p 26 ja 27 ja C-57/89, p 22-24; loodusalade puhul C-67/99, p 33–35.

Plaanitavate normidega loob valitsus seega õigusliku aluse EL linnudirektiivist ja loodusdirektiivist tulenevate kohustuste otseseks rikkumiseks.

Lisaks tuleb arvestada, et ka siseriiklikul alusel kaitstavad alad, mis ei ole määratud Natura 2000 võrgustiku aladeks, panustavad Natura 2000 süsteemis kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide kaitseks. Ka LKS muutmise eelnõu seletuskirja lk 10 märgitakse: *“Elupaikade ja liikide soodsat seisundit ei saa saavutada üksnes kaitsealadel toimetades. Loodusdirektiivi tuleb rakendada kogu Eestis, väärtuslikke kooslusi ei taastata ega hooldata üksnes Natura 2000 võrgustiku aladel.”* Eelnõudes puudub aga analüüs, kuivõrd võib 30% piiri seadmine eelnõus väljapakutud kujul nende elupaigatüüpide ja -liikide seisundit mõjutada (arvestades mh, et paljude elupaikade ja liikide seisund on juba praegu halb).<sup>2</sup>

Arvestades 30% sisse ka hulgaliselt nõrkade kaitsemeetmetega alasid ja seades tõhusalt kaitstavatele aladele ülempiiri, on eelnõud vastuolus ka EL looduse taastamise määrusega, kuna ei võimalda määruuses ette nähtud eesmärkide saavutamist, sh. tõhusat kaitset tulevikus taastatavatele looduslikele aladele. Eelnõu seletuskirjas küll viidatakse EL taastamismäärusele, ent puudub sisuline selgitus, kuidas eelnõudega kavandatud muudatused määrusest tulenevaid Eesti kohustusi mõjutavad.

## 1.2. 70% metsamaa majandusmetsaks määramine

*MS eelnõu § 1 lg 3 – lisatakse MS § 2 lg 3 ja 4 ja rakendusakt „Majandusmetsade hulka mittekuuluvate alade loetelu, majandusmetsa osakaalu arvutamine ja selle rakendamise meetodika“ (eelnõu lisa 1)*

Suurem osa 70% majandusmetsa piiri määratlemise õiguslikest alustest ja tagajärgedest on eelnõude kohaselt kavas sätestada rakendusaktis - Vabariigi Valitsuse määruuses (MS muutmise eelnõu lisa 1). Metsaseaduses endas sätestatakse üksnes, et “käesoleva seaduse eesmärkide täitmiseks tagatakse majandusmetsade osakaal 70 protsendil metsamaast” (MS § 2 lg 3) ning edasi antakse volitusnorm valitsusele kehtestada määruusega majandusmetsade hulka mittekuuluvate alade loetelu, majandusmetsa osakaalu arvutamise ja selle rakendamise meetodika (MS § 2 lg 4).

Rakendusakti eelnõu § 2 lg 1 kohaselt hindab 70% eesmärgi täitmist üks kord aastas Keskkonnaagentuur, kasutades MS §-s 91 sätestatud riiklikku metsade inventeerimise statistilist valikmeetodit (SMI).

Leiame, et valitud lahendus on ulatuslikus vastuolus õigusselguse, õiguskindluse ja seaduslikkuse põhimõtetega.

---

<sup>2</sup> <https://keskkonnaagentuur.ee/uudised/elupaikade-ja-liikide-seisundi-hinnang-pilt-tapsem-kuid-valjakutsed-pusivad>



Analoogselt eelpool mainitud 30% tõhusa kaitse piiriga, ei ole ka 70% piir õigusnormina nii selge, et sellest saaksid tuleneda õiguslikud tagajärjed, sh kellegi õiguste piiramine või õiguslikud kohustused.

Esmalt ei ole eelnõudest üheselt selge, milliseid alasid majandusmetsaks lugema hakatakse - sh kas majandusmets saab asuda ka kaitsealal, kas majandusmetsa hulka arvestatakse ka need alad, millel LKS muudatuse järgi peab toimima "tõhus kaitse".

Lisaks tuleb arvestada SMI metoodikast tulenevat arvestuslikku ebamäärasust, mille tõttu on minevikus Eesti metsaressurssi korduvalt tagantjärgi ümber hinnatud.<sup>3</sup> Millised on õiguslikud tagajärjed, kui SMI metoodika või arvestuste muutumise tõttu saavutatakse igal järgmisel aastal täiesti uus majandusmetsa %? Näiteks kui ühel aastal jäi majandusmetsa arvestuslik osakaal alla 70% ning selle tõttu algatatakse mõne ala kaitse alt väljaarvamise menetlus, ent järgmisel aastal selgub, et majandusmetsa siiski on rohkem kui 70%, kas siis kaitse alt väljaarvamise menetlus lõpetatakse? Jne jne.

Rakendusakti eelnõu § 2 lõikes 2 toodud KeA kohustus esitada ettepanek alade kaitse alt väljaarvamiseks juhul, kui majandusmetsa osakaal jääb alla 70%, on otseses vastuolus LKS sätetega (vt eespool), lisaks aga tekitab samuti palju ebaselgust - mis hetkel KeA peab seda hindama, mis kaalutlusi veel ala väljaarvamiseks esitama, kas viiakse läbi ala väljaarvamise menetlus koos kaasamisega ning kui väljaarvamise põhjenduseks on 70% piir, kuivõrd on avalikkusel sisuliselt võimalik väljaarvamise menetluses kaasa rääkida - jne jne.

Kõik need aspektid on eelnõus täielikult läbi mõtlemata ning raske on mõista, kuidas on selline toores ja ebaselge lahendus üldse eelnõude kooskõlastusringile jõudnud.

### 1.3. Seaduse tasandil reguleerimist vajavate normide delegeerimine valitsusele

*LKS muutmise eelnõu § 1 p 1, p 3, p 6 – lisatakse LKS § 2 lg 3 ja 4, LKS § 13 lg 3  
MS eelnõu § 1 lg 3 – lisatakse MS § 2 lg 3 ja 4 ning rakendusakt*

Eelnõudes valitud lahendus, kus antakse valitsusele üldvolitus kehtestada nii olulised metsa majandamise mahtusid kui kaitsealade loomist puudutavad õigusnormid määrusega, on õiguslikult ülimalt probleemne.

Esiteks on valitsusele antavad volitusnormid liiga üldised, kuna seaduse sätetest ei tulene valitsusele piisavaid piire või kriteeriume, millest määruse andmisel lähtuda. Muudatustel on samas kindlasti oluline mõju looduseskeskkonnale ja seega ka inimeste keskkonnavalitsustele ja õigustele ja seeläbi nende põhiõigustele. Põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada üksnes täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (vt nt [PS § 3 kommentaaride](#) p 4-7 ja seal viidatud kohtupraktika). Samuti on Riigikohus korduvalt sedastanud, et täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus (vt nt [RKPSJKo 5-22-4/13](#), p 59

---

<sup>3</sup> Vt nt Postimees 30.07.2025: "METSAINVENTUUR" Ametnikud suurendasid majandusmetsa osakaalu ühe numbritriikiga üle 70 protsendi": <https://www.postimees.ee/8296102/metsainventuur-ametnikud-suurendasid-majandusmetsa-osakaalu-ue-numbritriikiga-ule-70-protsendi>

ja seal viidatud õigusnormid ning kohtupraktika). Eelnõudes antavad volitusnormid ei ole kindlasti selge eesmärgi, sisu ega ulatusega.

Teiseks on määruste eelnõudes olulised vastuolud seaduses sätestatud normidega, mida ka eelnõudega ei muudeta - näiteks ei viita LKS § 8-10 ega § 13 mingilgi määral, et alade kaitse alla võtmisel või väljaarvamisel saaks või tuleks lähtuda 70% majandusmetsa määra - see tuleb välja üksnes MS plaanitavast rakendusaktist. Sisuliselt antakse valitsusele sisuliselt volitus määrusega seadust muuta, mis on otseses vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3), Vabariigi Valitsuse pädevuse piiridega (PS § 87 p 6) ning võimude lahususe põhimõttega.

## 2. Looduskaitseseaduse muud muudatused

### 2.1. Loodusmetsade kaitse korraldamine ja tagamine

*Muudatus: LKS eelnõu § 1 p 2 – seadust täiendatakse §-ga 4<sup>1</sup> ning rakendusaktiga 2 “Loodusmetsa tunnused, kriteeriumid ja kaitse korraldamine”*

Eelnõuga tuuakse looduskaitseseadusesse loodusmetsa mõiste ja reguleeritakse selliste metsade kaitse korraldust. Regulatsioon läheb sellisena vastuollu EL Elurikkuse strateegia eesmärkidega, kuna põlismetsade kaitset ei käsitleta üldse, loodusmetsade mõiste on volitusnormis sätestatud puudulikult ning loodusmetsade kaitse saab olema tagatud vaid riigimaadel.

Samas on eelnõu seletuskirja kohaselt 30% kaitse eesmärk mh kaitsta rangelt vähemalt kolmandikku kaitsealadest, sh kõiki veel alles olevaid **loodus- ja põlismetsi** ning et tõhusa kaitse all mõeldakse **mh loodus- ja põlismetsade kaitset riigi maal**. Seega on eelnõu ja seletuskiri omavahel vastuolus, sest eelnõu põlismetsade kaitset ei reguleeri.

Ka loodusmetsade määratlemise kriteeriumid on puudulikud, kuna eelnõu rakendusaktis § 2 lg 2 sisalduv regulatsioon on esitatud vaid osalisena ja ei võimalda aru saada, milliseid metsi loodusmetsade hulka arvama hakatakse.

Euroopa Liidu elurikkuse strateegia kohaselt tuleb kindlaks määrata, kaardistada ja rangelt kaitsta **kõik ELis veel alles olevad loodus- ja põlismetsad**<sup>4</sup> ning seda sõltumata omandivormist. Eelnõuga seatakse loodusmetsade tunnuste esinemise tuvastamine ja kaitse eramaal aga täielikult sõltuvusse maaomaniku initsiatiivist ja tingimustest, mis läheb sellisena vastuollu Euroopa Komisjoni suunistega EL põlismetsade ja vanade metsade määratlemise, kaardistamise, seire ja range kaitse kohta. Samuti ei ole järgitud komisjoni suuniseid, mis puudutavad loodus- ja põlismetsade väärtuste säilimise tagamiseks nende metsade ümber vajalike puhvertsoonide moodustamist ja sobivate majandamismeetodite määratlemist nendes tsoonides, et ühelt poolt ei mõjutaks inimtegevus kaitstavaid väärtusi ja teiselt poolt ei avaldaks looduslikud protsessid neis metsades negatiivset ülekanduvat mõju ümbritsevate alade majandamisesmärgidele.

---

<sup>4</sup> EL elurikkuse strateegia aastani 2030, p. 2.1. [eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)



## 2.2. Eraõiguslike isikute vahelised kokkulepped hüvitusalade määramisel

*Muudatus: LKS eelnõu § 1 p 4 – täiendatakse Riigikogu menetluses oleva LKS jt seaduste muutmise eelnõu (612SE) § 8.1 lõikega 7*

Eelnõuga sätestatakse täpsustus, mille kohaselt kaitstavate alade kahjustamisega kaasneva hüvitusala määramisel peab arendaja saavutama kokkuleppe maaomaniku või - haldajaga.

Kokkuleppe puhul tekib küsimus selle koostööst Loodusdirektiiviga, kuna eelnõu seletuskirja kohaselt toimub **juhul kui arendaja ja maaomanik on eraisikud, hüvitamine nende omavahelisel kokkuleppel.**

Mõistetakse, et juhul, kui arendaja ise seda maad, mida ta hüvitamiseks kasutada soovib, ei oma, siis peaks toimuma selle omandamine kokkuleppe korras. Kuid hüvitamine ei saaks olla üksnes eraisikute vaheline asi. Esiteks võivad kahjustavad loodusväärtused asuda ka Natura võrgustikus, mistõttu ei saa riik end hüvitamise protsessist taandada juba seetõttu, et peab garanteerima meetmete elluviimise ja sellest Euroopa Komisjoni teavitama.

Nimelt peab Loodusdirektiivi artikkel 6 lg 4 kohaselt juhul, kui hoolimata negatiivsest hinnangust kava või projekti tagajärgedele ala suhtes ja alternatiivsete lahenduste puudumisel tuleb kava või projekt üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, sealhulgas sotsiaalsetel või majanduslikel põhjustel siiski ellu viia, **võtma liikmesriik kõik vajalikud asendusmeetmed**, et tagada Natura 2000 võrgustiku üldise sidususe kaitse. **Liikmesriik teatab komisjonile vastuvõetud asendusmeetmetest.** Kui asjaomasel alal esineb esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/ või esmatähtsaid liike, võib kaaluda ainult neid seisukohti, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega (nn Natura erandi otsus).

Seega on Natura võrgustiku kahjustamisega seotud hüvitusalade määramisel vajalik järgida LoD nõudeid ning selle eest peab vastutama riik.

Samamoodi on vajalik riigi rolli selge määratlemine teiste kaitsealuste väärtuste hüvitamisel väljaspool Natura võrgustikku, sest hüvitamine tehakse avalikes looduskaitsealustes huvides ning riik peab veenduma, et see toimub korrektselt ja eesmärgipäraselt.

## 2.3. Kohalike kaitsealade regulatsiooni muutmine

*Muudatus: LKS eelnõu § 1 p 5 – muudetakse LKS § 9 lg 10.1 sõnastust*

Eelnõuga seatakse kohalikele omavalitsustele (KOV) kohustus kooskõlastada kohaliku tasandi loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu edaspidi Kliimaministeeriumiga. Kehtivas LKS-s on sellise kooskõlastamise kohustus üksnes juhul, kui loodusobjekt, mida kavandatakse võtta kohaliku kaitse alla, asub maardlal.

Muudatus tähendab, et **kohaliku kaitse põhjendatuse üle ei otsustaks ühelgi juhul enam KOV, vaid lõpliku otsuse langetaks Kliimaministeerium.** Samas ei nähtu normi sõnastusest, millistel tingimustel on Kliimaministeerium õigustatud jätma kooskõlastuse andmata. Seetõttu on plaanitatav õigusnorm ilmses vastuolus õigusselguse põhimõttega.

Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et „Kliimaministeerium vastutab 30% Eesti maismaa kaitse toimimise eest, selle ulatuses peab olema tagatud liikide ja elupaikade tõhus kaitse. Kooskõlastuse käigus saab KLIM kaaluda, kas ja millises ulatuses mõjutab KOV loodusobjekti kaitse alla võtmine kogu Eesti kaitstuse taset ja kvaliteeti ning panustab 30% kaitseesse [rõhuasetus KÕKi poolt]. Samuti on sellisel juhul riigil olemas ajakohane KOV kaitsealade info ja võimalus tagada ka asjakohaste piiride edastamine KAURI ja sisestamine EELISe - vastavale kihile.“

Ilmselt on eesmärkide täitmiseks valitud sobimatu ja ebaproportsionaalne õiguslik lahendus. Seletuskirjast nähtub, et KliM soovib pelgalt olla **teavitatud** kohaliku kaitseala loomisest – sel juhul on kooskõlastuse nõue ebaproportsionaalne ja piisakski teavitamise nõudest.

Kuna LKS ei sea loodusobjekti kohaliku tasandi kaitse alla võtmise eelduseks seda, kuivõrd KOV loodusobjekti kaitse alla võtmine mõjutab kogu Eesti kaitstuse taset ja kvaliteeti või panustab 30% kaitseesse, oleks KliMi poolt kooskõlastuse andmata jätmine selle argumendiga ebaseaduslik.

Leiame, et koosmõjus Riigikogu menetluses oleva LKS muutmise eelnõuga on ilmne, et kohalike kaitsealade loomise aluseid muudetakse oluliselt, st edaspidi piiratakse oluliselt KOV-de võimalusi selliseid alasid luua. Samas on puudu selleks vajalik mõjuanalüüs ja ka väljatöötamiskavatsus, mis peaks olema sellise olulise põhimõttelise muudatuse eelduseks. Kohaliku tasandi kaitsealade loomise võimalus kehtestati 2004. a looduskaitseseadusega ning ehkki see on olnud läbi aastate õiguslikult mingil määral ebaselge, ei too uued muudatused juurde selgust, vaid muudavad olukorra KOV-de jaoks veelgi ebamäärasemaks ja ebakindlamaks. Leiame, et see on näide halvast õigusloomest.

## 2.4. Loodusväärtuste kaitseks eramaal isikliku kasutusõiguse / kasutusvalduse seadmine

Muudatustega seatakse LKS-s sisse uued õigusinstrumendid nagu isiklik kasutusõigus ja kasutusvaldus, mis võimaldavad väidetavalt eramaal paremini loodusväärtusi kaitsta. Ka need väga suured muudatused on kavandatud ilma selge mõjuanalüüsita ja põhjenduste või selgitusteta.

Mh ei ole hinnatud lahenduste kooskõla senise Riigikohtu praktikaga, mis seab omanikele teatud määral tulumiskohustuse, aga ka lahenduse proportsionaalsust – kas esitatud lahendused on soovitud eesmärgi saavutamiseks kõige kohasemad. Arvestades riigile tekkivaid lisakohustusi ja lisakulu, eeldaksid muudatused oluliselt põhjalikumat läbimõttlemist.

## 2.5. Ranna ja kalda kaitse ja ehituskeeluvööndi piirangud

Kuigi eelnõu seletuskirja kohaselt on plaanis 30% kaitstava ala hulka hõlmata 135 000 ha ranna ja kalda kaitsevööndeid (v.a. ranna ja kalda ehituskeeluvöönd ning ranna ja kalda piiranguvöönd), jääb ebaselgeks, mis omandivormiga alad arvestusse on võetud ja milline kaitseresžiim on neile aladele planeeritud. Seletuskirjast nähtub, et ranna ja kalda jaoks on kavas koostada kaitsekorralduskava, mis saab aluseks nende vööndite kaitsekorra ülevaatamisel ja vajaduse korral muutmisel, et oleks tagatud sealsete liikide ja elupaikade soodne seisund. Samas ei saa kaitsekorralduskava olla õiguslike kitsenduste aluseks, nagu

seletuskirja lk 11 ka kinnitatakse. Millise hetkel LKS-s ette nähtud kaitsereežiimiga on plaanis tagada rannale ja kaldale tegelik ja tõhus kaitse, jääb ebaselgeks.

Mh on tähelepanuväärne, et majandusmetsade hulka ei kuulu MS eelnõu kohaselt veekaitsemetsad (ranna piiranguvöönd ja korduv üleujutusala), st kalda piiranguvööndi metsad on sisuliselt majandusmetsadeks, kuid 30% arvestusse need seletuskirja kohaselt lähevad. Tegu on ilmse vastuoluga.

## 3. Metsaseaduse muudatused

### 3.1. Metsanduse arengukava koostamise kohustuse kaotamine

Metsanduse arengukava protsess on võimaldanud pidada vähemalt avalikku debatti teemal, milline raiemaht on säästlik. Tõsi, seni ei ole MAK2030 eelnõus kavandatud raiemaht olnud säästlik, ent seetõttu ei peaks arengukava koostamise nõudest veel loobuma.

Juhul, kui metsanduse arengukava koostamise kohustus kaotatakse, kaoks protsess, millega plaanitakse metsa kui loodusvara kasutust ning millesse oleks kaasatud avalikkus ja hinnatud lahenduste mõju keskkonnale.

Ei ole selge, millise vahendi või protsessi kaudu plaanib valitsus täita põhiseadusest jm seadustest tulenevaid nõudeid loodusvarade säästva kasutuse tagamiseks: PS §-s 5 sätestab, et loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, säästva arengu seadusest tulenevad nõuded arvestada loodusvarade kasutamise planeerimisel selle kasutuse keskkonnamõjuga (SäAS § 3 lg 5) ning seada taastuvale loodusvarale kriitilise varu suurus ning aastane kasutusmäär (SäAS § 5 lg 3 ja 5). Need on selged õiguslikud kohustused, mille täitmine tuleb tagada.

MS muutmise eelnõu seletuskirjas (lk 9) märgitakse, et metsanduse arengukava asemel uuendatakse 11.06.1997. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti metsapoliitika põhimõtteid. Selgusetuks jääb, millise riikliku strateegilise arengudokumendiga sel juhul tegemist oleks. Strateegilised arengudokumendid on ammendavalt loetletud riigieelarve seaduse §-s 19 ning need saavad olla riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm. Arengudokumendi iseloomust sõltub, kuidas toimub selle koostamisse avalikkuse kaasamine ning keskkonnamõju hindamine. Valdkondlike arengukavade mõjuhindamise tagab KeHJS-st tulenev nõue viia läbi KSH - see tagab ühtlasi ka avalikkuse kaasamise miinimumnõuete täitmise. Muude dokumentide puhul kaasamise ega mõjuhindamise selged nõuded puuduvad või vähemalt on valitsus praktikas seni väljendanud, et ei poliitika põhialustele ega programmidele KSH-d läbi viia ei plaanita. Seega on kaasamise ja mõjuhindamise seisukohalt oluline vahe, millist liiki arengudokumendiga metsaressursi kasutust edaspidi plaanitakse.

### 3.2. RMK uuendusraie pindala ja raiemaht

Edaspidi ei plaanita määrata optimaalset uuendusraie pindala, vaid lihtsalt "uuendusraie pindala". Esiteks ei ole selge, mis on selle õiguslik tagajärg - kas RMK-l tekib seadusest tulenev kohustus ministri määratud suurusel uuendusraieid teha, mis juhtub kui seda mahtu ei täideta jne. Kehtivas seaduses sõnastatud "optimaalne" uuendusraie maht annab selgelt märku, et tegemist on lihtsalt riigipoolse hinnangu/eeldusega, mitte kohustusega.

Teiseks annab seadusemuudatus märku, et uuendusraie pindala määramisel lähtutakse RMK kui tulundusasutuse eesmärgist, jättes arvestamata või andes oluliselt väiksema kaalu RMK muudele seaduses sätestatud funktsioonidele nagu riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine (MS § 48 lg 2 p 4) ning loodusväärtuste kaitse (MS § 48 g 2 p 5). Minister võib edaspidi mh uuendusraie pindala muuta, "kui käesoleva seaduse § 45 lõike 5 alusel määratud uuendusraie pindala ei võimalda täita käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 seatud eesmäärke või muid riigi kohustusi."

Siin antakse ministrile sisuliselt nii üldsõnaline volitus, et ta võib uuendusraie pindala määramisel teha suvaotsuse, näiteks näha ette uuendusraie pindala suurendamise riigieelarvesse lisatulu toomise eesmärgil, vaadates mööda loodusväärtuste kaitse vajadusest. Kuna tõhus kaitse ei ole seaduse tasandil sisustatud, siis võib seda teha mh ka kaitsealadel raie lubamisega, sest eelnõudega jäetakse valitsusele üsna vaba võimalus kaitstavate alade loetelu kiireks muutmiseks. Sellise võimaluse loomine on loodusväärtuste säilimise seisukohast lubamatu, ent lisaks riivab ka seaduslikkuse põhimõtet (PS § 3).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

SA Keskkonnaõiguse Keskus  
Juhatuse liige Tarmo Treimann