

Looduskaitseseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Looduskaitseseadus (edaspidi ka *LKS*) võeti vastu 21. aprillil 2004. aastal ning selle eesmärk on looduse kaitsmine selle mitmekesisuse säilitamise, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liikide soodsa seisundi tagamisega, samuti loodusvarade säästlikule kasutamisele kaasaaitamisega. Looduskaitseseaduse muutmisega seoses muudetakse ja täiendatakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust ja metsaseadust. Eelnõukohase seadusega täiendatakse keskkonnaseire seadust ning ajakohastatakse andmekogus töödeldavate andmetega seonduv vastavalt kehtivatele nõuetele. Eelnõuga vähendatakse halduskoormust, tõhustatakse taime- ja loomaliikide kaitset ja suurendatakse loodusliku mitmekesisusust.

Käesoleva eelnõuga kujundatakse looduskaitse korraldust senisest enam koostööpõhiseks ja paindlikuks, lähtudes põhimõttest, et looduskaitset tehakse koos inimestega, mitte inimeste eest. Loodusväärtuste kaitse korraldamisel arvestatakse maaomanike õigusi ja õigustatud ootusi ning luuakse võimalus vabatahtlikuks looduskaitseks. Luuakse selged ja läbipaistvad reeglid, mille alusel on võimalik hinnata nii kaitse alla võtmise kui ka kaitse alt välja arvamise vajadust, tagades otsuste põhjendatuse ja proportsionaalsuse.

Eelnõukohase seadusega on kavas teha järgmised muudatused:

- sätestatakse raamistik, mis on vajalik looduskaitse seaduse eesmärkide tagamiseks, milleks on 30% Eesti maismaa ja 30% mereala tõhus kaitse;
- lisatakse võimalus sõlmida eramaa omanikuga leping loodusväärtuse kaitseks väljaspool kaitstavat looduobjekti;
- lisatakse maade omandamise kõrvale võimalus seada riiklikult kaitstaval loodusobjektidel asuvale kinnisasjale kasutusvaldus;
- täpsustatakse riiklikust või riigi tellitud inventuurist või uuringust maaomaniku teavitamise ja sellega seoses kinnisasjal viibimise korda.
- täiendatakse kaitse alla võtmise eelduste loetelu ökosüsteemide sidususe aspektiga, mis aitab tagada ohustatud taime- ja loomaliikide levimis- ja sigimisvõimalused ökosüsteemide vahel ning aitab vältida loodusalade asurkondade geneetilist vaesestumist;
- piiranguvööndisse lisatakse võimalus kaitse-eeskirjaga reguleerida ka maaparandussüsteemide rekonstrueerimis- ja hoiutöid ning täpsustatakse kaitstavatel aladel asuvaid maaparandussüsteemide käsitlevaid sätteid;
- lisatakse kohalikule omavalitsusele (edaspidi *KOV*) võimalus kehtestada loodusväärtuse väljaselgitamiseks haljastuse inventeerimise kord ja kohustus enne kavandatavat ehitustegevust haljastus nõuetekohaselt inventeerida;
- lisatakse kohustus *KOV* loodusobjekti kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise otsuse eelnõu kooskõlastada Kliimaministeriumiga (edaspidi *KLIM*);
- lisatakse hüvitusalade määramisel kinnisasja omaniku nõusoleku nõue;
- bürokraatia vähendamise eesmärgil lihtsustatakse pruunkaru talvituspaiga ja surnuna leitud kaitsealusest loomast teavitamise ning teadustöötaja õiendi väljastamise korda.
- lisatakse maade omandamise nn II nimekirja lahendamise säte, mille tulemusel kantakse need samasse järjekorda teiste kinnisasja omandamiseks tehtud avaldustega ja lahendatakse ühise järjekorra alusel.

- sätestatakse selgemalt sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis poollooduslike koosluste hävitamist või kahjustamist põhjustava tegevuse keeld;
- muudetakse ja korrastatakse vastutussätteid, eelkõige suurendatakse juriidiliste isikute karistumäärasid ja täpsustatakse väärteokoosseise. Vastutussätete ajakohastamisega muudetakse need proportsionaalseks rikkumise iseloomu ja füüsilisele isikule ette nähtud karistumääraga. Samuti korrastatakse loodusobjektile tekitatud kahju hüvitamise sätteid.

Hea õigusloome ja normitehnika (HÕNTE)¹ eeskirja § 41 lõike 3 kohaselt tuleb eelnõu sissejuhatavas osas kirjeldada mõju halduskoormusele ning halduskoormuse kasvamisel näidata ka ülevaade meetmetest, millega olemasolevat halduskoormust vähendatakse. Samuti sätestab eeskirja § 1 punkt 4¹, et juhul kui eelnõuga kavandatavate nõuete tõttu suureneb ettevõtjate, inimeste või vabaihenduste halduskoormus, tuleb ette näha ka halduskoormust vähendavad muudatused. Käesoleva eelnõu puhul tuleb rõhutada, et mitmed eelnõus sisalduvad muudatused ei kuulu halduskoormuse mõiste alla ning seetõttu ei kohaldu neile halduskoormuse tasakaalustamise ja vähendamise kohustus. Sellisteks mittehalduskoormuslikeks säteteks on eelkõige trahvid, mis on avalik-õiguslikud rahalised kohustused. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt võib halduskoormuse tasakaalustamise nõudest loobuda juhul, kui tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisega, eelnõuga on kavandatud juriidilise isiku karistumäärade suurendamine ja vastutussätete korrastamine, mis kuulub erandi alla.

Eelnõu mõju isikute ja ettevõtjate halduskoormusele on tervikuna neutraalne kuni mõõdukas ning puudutab üksnes piiratud hulka juhtumeid. Süsteemset ega laiapõhjalist halduskoormuse kasvu ei kaasne.

Halduskoormus võib suureneda üksikutes spetsiifilistes olukordades. Hüvitusala määramisel lisandub nõue saavutada kinnisasja omanikuga kirjalik kokkulepe, mis aga järgib senist praktikat ning puudutab peamiselt suuremahuliste arenduste menetlusi.

Teatud maaparandussüsteemide hoiutöödeks (nt mehhaniseeritud setete eemaldamine) on vaja kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut, mis võib tõsta töö- ja halduskoormust. Samas väheneb § 31 täiendusega KeA töökoormus ja kinnisasja omaniku halduskoormus, kuna muudatuse jõustumise järel saab seada maaparanduse hooldamisel tingimusi või need keelata juba kaitse-eeskirjaga ja §-s 14 sätestatud valitseja nõusoleku küsimine ei ole enam asjakohane. Maaomanike jaoks täpsustatakse riigi tellitud uuringute ja inventuuride tegemise korda ning sätestatakse teavitamise kohustus. Tegemist ei ole uue taotluskohustuse ega aruandluskoormusega, vaid olemasoleva talumiskohustuse selgema regulatsiooniga, mis suurendab õigusselgust.

Kohalike omavalitsuste jaoks lisandub kohustus kooskõlastada loodusobjekti kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise otsuse eelnõu Kliimaministeeriumiga. Muudatus suurendab mõõdukalt halduskoormust avaliku sektori sees, kuid ei mõjuta otseselt eraisikuid ega ettevõtjaid.

Teoreetiliselt võib halduskoormust tõsta ka haljastuse inventeerimise korra kehtestamine, mis aga ei ole kohustuslik ja iga KOV võib vajadusel selle kehtestada enda ja enda elanike vajadusi/võimekust arvestades või jätta see üldse kehtestamata. Samas ei ole isikute jaoks tegemist täiesti uue kohustusega, juba planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*) § 11 lõike 2 kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldajal õigus saada planeeringu koostamiseks tasuta teavet. Samuti on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *KeÜS*) kohaselt igapäev hoolduskohustus ja teadmiste omandamise kohustus, et keskkonnaohte vältida ja keskkonnariske vähendada (§-d 14 ja 15). Mõjud halduskoormusele avalduvad üksnes nendes omavalitsustes, kes haljastuse inventeerimise korra kehtestavad. Seega halduskoormuse kasvu

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052025008>

ei ole võimalik hinnata, kuna see avaldub üksnes juhul, kui KOV haljastuse inventeerimise kohustuse ette näeb.

Samuti ei too lepinguline looduskaitse ja kasutusvalduse seadmine kaasa kohustuslikku halduskoormust. LKSi täiendamine uue regulatsiooniga, mis võimaldab riigil loodusobjekti kaitseks sõlmida kinnisasja omanikuga lepingu isikliku kasutusõiguse seadmiseks, eeldab isiku poolset tahteavaldust, mis toob kaasa halduskoormuse, kuid on vabatahtlik. Ka riigi kasuks kasutusvalduse seadmise võimalus alternatiivina riigi poolt kinnisasja omandamisele täiendavat halduskoormust ei too, kuna see on isiku otsustada, kas soovib kinnisasja, mille sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud, riigile võõrandada või sõlmida kasutusvalduse seadmine riigi kasuks. Lepingute sõlmimine antakse ülesandeks asutustele, mis juba sarnaseid ülesandeid täidavad.

Ülejäänud muudatuste mõjul ei muutu või väheneb kokkuvõttes avaliku sektori töökoormus ning isikute ja ettevõtete halduskoormus. Sellisteks muudatusteks on teadustöötaja õiendi vormi kaotamine, pruunkaru talvituspaiga ja surnud kaitsealuse looma teavitamise lihtsustamine.

Kokkuvõttes on eelnõu kogumõju isikute halduskoormusele tasakaalustatud ning pigem neutraalne, ilma et tekiks üldist regulatiivset lisakoormust ning eraldi halduskoormust tasakaalustavate meetmete ette nägemine ei ole vajalik.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi elurikkuse kaitse osakonna nõunikud Kadri Alasi (626 2882, kadri.alasi@kliimaministeerium.ee), Marika Erikson (626 2880, marika.erikson@kliimaministeerium.ee), Eleri Pulk (626 2872, eleri.pulk@kliimaministeerium.ee) ja Kadri Möller (626 2876 kadri.moller@kliimaministeerium.ee) ning peaspetsialist Kris Heinsoo (627 2319, kris.heinsoo@kliimaministeerium.ee). Vastutussätete muutmise peatükk on koostatud koostöös Keskkonnaametiga.

Keeletoimetuse on teinud enne eelnõude infosüsteemi teistele ministeeriumidele kooskõlastamiseks esitamist Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee). Samuti on arvestatud Justiits- ja Digiministeeriumi esitatud keeleliste märkustega. Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Džein Aunre (626 0738, dzein.aunre@kliimaministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Riigikogu menetluses oleva looduskaitseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõuga (612 SE). Eelnõuga täiendatakse § 8¹, mis lisatakse eelnõu 612 SE järgi.

Eelnõu on seotud järgmiste Vabariigi Valitsuse Tegevusprogrammis olevate koalitsioonileppe punktiga:

- Säilitame olulised loodusväärtused, anname kindluse maaomanikele ja tagame ettenähtavuse planeerimisel ning ressursi kasutamisel. Määrame selleks looduskaitseaduses kaitsealuse maa piiriks 30% maismaast ja merest. Seadustame vabatahtliku eralooduskaitse.
- Toetamaks looduse hoidmist õiglasel ja motiveerival viisil, seadustame eralooduskaitse ning edendame vabatahtlikku ja lepingulist loodushoidu. Täiendame looduskaitseliste piirangute hüvitamise võimalusi väikemetsaomanikele, töötades välja metsa kasutusõiguse ostu meetme ning uuendades metsatoetuste süsteemi.

- Tõstame looduskaitsealade kvaliteeti, keskendudes elupaikade ja liikide seisundi parandamisele, seiremeetodite täiendamisele ja mitmekesistamisele ning teadmispõhisele haldamisele ja koostööle osapooltele. Hindame regulaarselt liigikaitse tulemuslikkust ja arendame Eesti Looduse Infosüsteemi.

Eelnõu on seotud ELi õiguse rakendamisega. Sisulisest küljest on eelnõul puutumus nõukogu direktiiviga 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (loodusdirektiiv). Samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 2024/1991, mis käsitleb looduse taastamist ja millega muudetakse määrust (EL) 2022/869 (taastamismäärus).

Vastutussätete muutmine on seotud karistusõiguse revisjoni eelnõuga 554 SE². Karistusõiguse revisjonist, mille tulemusena võeti vastu ja jõustus 01.01.2015 karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, jäid välja keskkonna valdkonda jäävate seaduste, sh looduskaitseaduse muudatused, mida toonane Keskkonnaministeerium oli asunud kodifitseerima. LKSi vastutussätete ajakohastamisel on lähtutud karistusõiguse revisjoni põhimõtetest, mis on kajastatud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas.

Vastutussätetel on puutumus järgmiste ELi õigusaktidega, mille järgi rikkumised eraldatakse eri väärteokoosseisudesse:

- 1) Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/147/EÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1007/2009 hülgetoodetega kauplemise kohta;
- 4) Nõukogu määrus (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel.

Eelnõukohase seadusega muudetakse looduskaitseaduse redaktsiooni RT I, 28.01.2026, 5, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse redaktsiooni RT I, 07.01.2026, 20, keskkonnaseire seaduse redaktsiooni RT I, 21.09.2023, 3 ja metsaseaduse redaktsiooni RT I, 19.12.2024, 6.

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Seaduseelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuna planeeritavate sätetega ei piirata ebaproportsionaalselt kodanike põhiõigusi ega kehtestata põhiseadusega vastuolus olevaid kohustusi (kooskõla põhiseadusega on analüüsitud seletuskirja alajaos 3.1 punktides 7, 10, 17, 18 ja 19).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on ajakohastada looduse kaitseks kehtestatud korda, et tõhustada taime- ja loomaliikide kaitset, suurendada looduslikku mitmekesisust ja karistuste proportsionaalsust ja preventiivsust.

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/ceelnoud/ceelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

Eelnõu mõningate punktide kohta on koostatud väljatöötamiskavatsus (EISi toimik nr 16-1029). Väljatöötamiskavatsus (VTK) käsitles vastutusätete korrastamist (karistumäärade ajakohastamist ja väärtekoosseisude täpsustamist). Kooskõlastusprotsessis ei esitatud nimetatud muudatuste kohta vastuväiteid. Tehti ettepanekuid seletuskirja täiendamiseks ja täpsustamiseks, mida eelnõu koostamisel ka arvestati. Samas VTK-s sisaldunud ostueesõiguse kaotamist ja loomakahjude sätteid käsitleti eraldi eelnõu 301 SE menetluses.

Ülejäänud punktide osas VTK-d koostatud ei ole, kuna need on kas kiireloomulised ja/või rakendamiseks ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju (HÕNTE §1 lg 2 punktid 1 ja 5).

Mitmed kavandavad muudatused on suunatud kehtivate regulatsioonide lihtsustamisele, dubleerivate või ebavajalike menetlusnõuete vähendamisele ning halduskoormuse ja bürokraatia vähendamisele nii haldusorganite kui ka isikute jaoks, mis on kooskõlas Vabariigi Valitsuse üldise regulatiivse poliitika suunaga.

Samuti ei too muudatused kaasa sisulist poliitikavalikute ümberhindamist ega mõjuta õiguste ja kohustuste tasakaalu viisil, mis eeldaks alternatiivide kaalumist VTK-s. Kui vastav tegevus on juba ette nähtud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, ei muudaks VTK koostamine lõpptulemust ega annaks täiendavat sisulist lisandväärtust.

Täpsemad eesmärgid, ülevaade konkreetse küsimuse senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast ning valitud lahenduse põhjendus on iga punkti kohta eraldi välja toodud seletuskirja peatükis 3.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist, millega muudetakse looduskaitseadust, keskkonnaseadustiku üldosa seadust, keskkonnaseire seadust ja metsaseadust.

3.1 Eelnõu paragrahvi 1 muudetakse looduskaitseadust

Punktidega 1, 5 ja 51 täiendatakse § 2 lõikega 3 ja § 13 lõikega 3 ning lisatakse rakendussäte. Punkti 1 täiendusega sätestatakse eesmärk kaitsta Eesti maa-alast 30% ja merealast 30%. 30% Eesti loodusväärtuste tõhus kaitse on oluline ökoloogiline siht, mis aitab tagada looduse suuremat vastupidavust ka muutuvates kliimatingimustes ning hea elukeskkonna säilimist tulevastele inimpõlvetele. Tegemist on olulise looduskaitse sihi ja samas „laega“, mis annab kindluse nii looduskaitse eesmärkide saavutamiseks kui maaomanikele, kes saavad arvestada looduskaitse aluste maade piirmääraga.

30% kaitse eesmärk on tagada Eesti looduse tuumikalade ning kõigi Eesti loodusele omastele ökosüsteemide, liikide ja nende elupaikade kestev kaitse. Selleks tuleb hallata kõiki kaitsealasid tulemuslikult, tagada neile uusimatele teadmistele tuginev püsiv kaitse ja hea ökoloogiline seisund ning määrata selleks kindlaks selged kaitse-eesmärgid ja meetmed ning seirata neid asjakohaselt.

30% kaitse eesmärk ei tähenda automaatselt uute piirangute kehtestamist ega täiendavate alade kohest kaitse alla võtmist. Tegemist on sihiga, mille saavutamisel lähtutakse teaduspõhistest andmetest, olemasolevate alade kaitse tõhususe hindamisest ning vajadusest suunata kaitse eelkõige sinna, kus see on loodusväärtuste säilimise seisukohalt põhjendatud.

Muudatus on seotud Euroopa Liidu elurikkuse strateegiaga aastani 2030, mille peamine eesmärk on kaitsta õiguslikult vähemalt 30% maismaast ja 30% merealasad. ELi sihi alusel lisati 2021. a uuendatud Helcomi Läänemere tegevuskavasse (Baltic Sea Action Plan, BSAP 2021: <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2021/10/Baltic-Sea-Action-Plan-2021-update.pdf>) mereökosüsteemide seisundi parandamiseks nende pindalalise kaitse meede B1: võtta 2030. aastaks kaitse alla vähemalt 30% Läänemerest. Sellest rahvusvahelisest suunisest lähtudes on ka Eesti merestrategia 2024. a uuendatud sihtides (kinnitatud kliimaministri 18.07.2024 käskkirjaga nr 1-2/24/304: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=b2f30e25-b5ee-4ece-8eee-938787974fbd>) üks eesmärke (vt siht BALEE-T40-2024) merekaitsealade sidusa võrgustiku loomine ja merekaitsealade laiendamine nende omavahelise sidususe tagamiseks. Sihi saavutamiseks kasutatakse indikaatoreid (T40.4 ja T40.5) kooskõlas regionaalselt kokku lepitud BSAPiga: a) merekaitsealade (merelise osa) osakaal on 30% merealast, b) range kaitse all oleva osa osakaal on 10%. Seega on strateegilise eesmärgina kliimaminister merekaitsealade 30% määra juba Eesti merestrategiaga sätestanud. Samuti on 30% kaitse eesmärk lõimida loodusvõrgustikku ökoloogilised koridorid ning kaitsta rangelt vähemalt kolmandikku kaitsealadest.

Tõhusa kaitse all mõeldakse kaitsealade sh kavandatavate ja KOV tasandi kaitsealade, hoiualade, püsielupaikade ja kaitstavate looduse üksikobjektide kaitse alla võtmist, ranna ja kalda kaitset (v.a tiheasustusalad ja kalda piiranguvöönd), lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaikade kaitset, vääriselupaikade kaitset riigi maal ja eramaal lepinguga kaetud vääriselupaikade kaitset, loodusdirektiivi I lisa elupaikade riigi maal ning I ja II kategooria liikide kaitset looduskaitsealade § 55 lõike 7 kohase isendikaitse sätete alusel. Tõhus kaitse tähendab, et 30% hulka arvatavate alade kaitsekord tagab nende loodusväärtuste kaitse, mis on antud ala kaitse-eesmärgiks. See tähendab, et kehtestatud reeglid peavad olema piisavalt mõjusad. Oluline on seaduse tasandil sätestada tõhusa kaitse eesmärk, et oleks üheselt selge, et 30% hulka ei saa kuuluda alad, kus puuduvad üldse või rakendatakse liiga leebeid kaitsemeetmeid, mis ei kindlusta kaitse-eesmärkide saavutamist.

Ranna ja kalda jaoks on vajalik kaaluda kaitsekorralduskava koostamist, mis annab selgemad alused vööndite kaitsekorra ülevaatamisel ja vajadusel selle muutmisel, et oleks tagatud sealsete liikide ja elupaikade soodne seisund.

30% hulka arvestatud riikliku kaitsega ja ka KOV tasandil kaitse alla võetud alad moodustavad loodusvõrgustiku tuumikalad, mis tagavad laiema liikide leviku ja ökosüsteemide sidususe. Praegu on kaitstavate loodusobjektidena (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad ja üksikobjektid (koos piiranguvööndiga)) riikliku kaitse all 20,8% (952 000 ha) maismaast. Sellele lisanduvad ranna ja kalda kaitsevööndid – (v.a tiheasustusalad) ranna ja kalda ehituskeeluvöönd (edaspidi *EKV*) ja ranna piiranguvöönd (173 000 ha), vääriselupaigad (edaspidi *VEP*) (17 000 ha), I ja II kategooria taime-, seene- ja samblike kasvukohad (8500 ha), lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigad (1500 ha), Natura elupaigatüübid riigimaal väljaspool kaitstavaid ja kavandatavaid kaitstavaid alasid (40 000 ha) ning kavandatavad kaitstavad alad (68 000 ha). KOV kaitstavad loodusobjektid (4000 ha)³.

Kavandatavad kaitstavad alad on alad, mille kaitse alla võtmine on erinevates menetlusetappides töös, sh mille kaitse alla võtmine on algatatud, esitatud on kaitse alla võtmise ettepanek, eelnõu on avalikustamisel või kinnitamise menetluses. Kõik alad on kantud Eesti looduse infosüsteemi (EELIS-esse) projekteeritavate/kavandatavate alade kihile.

³ <https://storymaps.arcgis.com/stories/59e605ccfab4c6790619344006d9ed3>.

Seega mõeldakse 30% puhul laiemat kaitset, mis praegu on kokku ligikaudu 1 260 000 ha ehk 27,8% maismaast. See number täpsustub peale ranna ja kalda kaitsevööndite kohta täpsete kaartide valmimist. Kaitset tagavate loodusobjektide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, kuna sellel võib olla valdkonnaülene mõju.

Tulevikus võib tõhusa kaitse alla lisanduda loodus- ja põlismetsade kaitse ning väärtuslike sooja niiduelupaikade kaitse tagamiseks nende kaitse alla võtmine riigimaal. See protsess on veel pooleli ja täpset tähtaega selle saavutamiseks ei ole määratud.

Mereala tõhus kaitse tagatakse üksnes riiklike kaitstavate aladega (kaitsealad, hoiualad ja püsielupaigad). Ja mereala arvestatakse koos majandusvööndiga, mis on 3,6 miljonit ha. Praegu on sellest riiklikult kaitstud üle miljoni ha ehk 27,6%.

Kuna riikliku looduskaitse eesmärk on tagada pikaajaliselt Eesti loodus- ja kultuurmaastike mitmekesisus, Eestile iseloomulikud looduslikud ja poollooduslikud ökosüsteemid ning hoida eluruumi meiega kodumaad jagavale 40 000 liigile, siis nende eesmärkide saavutamiseks on vaja mõningaid alasid tõhusalt kaitsta ja seda saab tagada eelkõige riiklike kaitsealade või seadusega kehtestatud piirangutega. Seega moodustavad just riikliku kaitsega alad 30%. KOV tasandi kaitsealade 30% hulka arvamise eeldus on eelnev kaalutus, kas ja kuidas KOVid panustavad 30% tõhusasse kaitseesse. Selleks on seadust täiendatud ka sättega, mis kohustab KOVidel kooskõlastada kaitseala moodustamised Kliimaministeeriumiga, misjärel saab need alad lugeda 30% hulka. Teiste mitteriiklike ja/või ajutiste piirangute korral ei ole riigil võimalik nende loomist ja kaitse korraldust suunata ning kaitse tõhusust ja väärtuste säilimist pikas vaates tagada. Seetõttu ei saa neid lugeda kõnealuse 30% hulka.

Kui mainitud 30% tõhusa kaitse siht on saavutatud, kuid looduskaitsevajakutest lähtudes on asjakohane loodusväärtusi veel kaitse alla võtta, siis teeb Keskkonnaamet lähtudes seire- ja teadusandmetele looduskaitse seisukohast vähem väärtuslike või looduskaitseväärtuse kaotanud alade riikliku kaitse alt väljaarvamise ettepaneku (LKS § 13 lisatav lõige 3). Erand on siinkohal Natura võrgustiku alad, kust väljaarvamise võimalused seab loodusdirektiiv ja võimalused on väga piiritletud.

30% kaitse eesmärkide tulemuslikkust ja tõhusust hindab korrapäraselt aastase tsükliga Keskkonnaamet, kes teeb olemasolevatele andmetele ja kogunenud teadmistele tuginedes ettepanekud uute kaitsevajakute tekkimise korral väiksema kaitsevajakusega alade kaitse alt väljaarvamiseks ühe aasta jooksul arvestades eesmärgi saavutamisest.

Seadusesse (§ 91) lisatakse ka järeelhindamise säte, mille kohaselt Kliimaministeerium analüüsib hiljemalt 2031. aasta 1. jaanuariks looduse kaitsmiseks maismaal 30 protsendi ja merel 30 protsendi ulatuses tõhusa kaitse seadmise eesmärgi tulemuslikkust. Kui maismaa või mere tõhusaks kaitseks seatud osakaal on LKS § 2 lõikes 3 sätestatud osakaalust kuni üks protsent väiksem või suurem, esitab Kliimaministeerium vajadusel ettepanekud regulatsiooni muutmiseks.

Ühiskonna praegune ootus on nii stabiilne majanduskeskkond kui ka Eesti loodusruumi säilimine. Kindel kord püsiva riiklikult suunatud kaitse kohta annab selguse kõigile.

Punktiga 2 täiendatakse § 7 lõiget 1. Lõikesse lisatakse kaitse alla võtmise eelduste loetellu „tähtsus ökosüsteemide sidususe tagamisel“. Ökosüsteemide sidusus tähendab elupaikade, liikide populatsioonide ja nendevaheliste ökoloogiliste protsesside toimivat ühendatust. Selline täiendus annab parema võimaluse loodusobjekti kaitse alla võtmisel arvestada ka elupaikade sidususega ja seega tagada ohustatud taime- ja loomaliikide levimis- ja sigimisvõimalused

ökosüsteemide vahel ning aitab vältida loodusalade asurkondade geneetilist vaesestumist, mis muuhulgas aitab kohaneda keskkonnamuutustega. Loodusobjektide kaitse alla võtmisel nende sidusust toetavat rolli arvestamine aitab ennetada elupaikade killustumist ning toetada elurikkuse ja ökosüsteemiteenuste säilimist pikaajaliselt.

Ökosüsteemide sidusus on tänapäevase looduskaitse põhimõtteline alus. Kui looduskaitse algusaastatel keskenduti liigikaitsele kitsamalt, siis nüüd on peamiseks eesmärgiks just ökosüsteemi tasand, mis tagab liigi elupaiga säilimise. Ja sidusus on vältimatu eeldus tegelikult kaitse-eesmärgi saavutamiseks ning kaitstava objekti kestvaks säilimiseks.

Kaitse alla võtmise eelduste täpsustamine iseenesest ei too automaatselt kaasa piiranguid. Ala kaitse alla võtmisel kaalutakse, kas ja mis ulatuses on ökoloogilist sidusust tagavate alade kaasamine hädavajalik konkreetse liigi või elupaiga soodsa seisundi saavutamiseks.

Punktiga 3 lisatakse seadusesse nõue, et hüvitusala määramisel peab arendaja saavutama kirjaliku kokkuleppe kinnisasja omanikuga. Suurte infrastruktuuri objektide (Rail Baltic) või kaitsevæe polügoonide (Nursipalu, Soodla) planeerimisel on välja pakutud 4500–10 000 hektari suurused hüvitusalad riigimetsast, mis tuleb täiendavalt kaitse alla võtta, mistõttu väheneb Riigimetsa Majandamise Keskuse majandatava metsa pindala. Kui hüvitusala on vaja määrata riigile vajalikul põhjusel, siis üldjuhul määratakse hüvitusala riigimaale. Kui eraomanik on nõus ja saavutatakse kokkulepe, siis on võimalik kinnisasja omaniku nõusolekul määrata ka riigile vajalikul põhjusel hüvitusala eramaale. Hüvitamine on vajalik arendusega kavandatud tegevusest tulenevalt kaitstava loodusobjektile tekitatava kahju kompenseerimiseks, kuid hüvitusala kaitse alla võtmine toimub pärast kinnisasja riigile omandamist. Juhul kui arendaja ja maaomanik on eraisikud, toimub hüvitamine nende omavahelisel kokkuleppel. Kui kokkulepet kinnisasja omaniku või haldajaga või eraisikute vahel ei saavutata, tuleb leida uued hüvitusalad, mille osas kokkulepe saavutatakse. Kokkulepe tuleb saavutada nii hüvitusalade ulatuse kui ka seal kehtestatavate piirangute osas. LKSi kavandatud hüvitus- ja leevendusala paragrahv (§ 8¹) sisaldub Riigikogu menetluses olevas eelnõus 612 SE.

Punktiga 4 täiendatakse eelnõu sättega, mis kohustab KOV kooskõlastama loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise Kliimaministeeriumiga. Säte ei puuduta kaitse alla võtmise otsuse kehtetuks tunnistamist. Normi laiendatakse nii, et igasugune, mitte üksnes maardlaga kattuv kohaliku kaitse alla võetava loodusobjekti kaitse alla võtmise/muutmise otsuse eelnõu tuleb KLIM-ga kooskõlastada. Sealjuures see kooskõlastus tuleb saada enne otsust ja see on KOV-le siduv. Kliimaministeerium vastutab 30% Eesti maismaa kaitse toimimise eest, selle ulatuses peab olema tagatud liikide ja elupaikade tõhus kaitse. Kooskõlastuse käigus saab KLIM kaaluda, kas alale jäävad loodusvarad, mille kasutamise vajadus kaalub üle KOV kaitstava loodusobjekti moodustamise ja millises ulatuses mõjutab KOV loodusobjekti kaitse alla võtmine kogu Eesti kaitstuse taset ja kvaliteeti ning panustab 30% kaitsesse. Samuti on sellisel juhul riigil olemas ajakohane KOV kaitsealade info ja võimalus tagada ka asjakohaste piiride edastamine Keskkonnaagentuurile ja sisestamine EELISE vastavale kihile.

Punktidega 6 ja 20 täpsustatakse maaparandussüsteemide regulatsiooni. § 14 lõiget 1 täiendatakse punktiga, millega lisatakse teatud maaparandussüsteemide hoiutööd nende tegevuste hulka, mida ei või kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis teha kaitstava loodusobjekti valitseja ehk Keskkonnaameti nõusolekuta. Teise punktiga tunnistatakse kehtetuks § 33 lõike 1 punkt 7 ehk maaparandussüsteemide korral asendatakse hoiualadel teatise kohustus valitseja nõusolekuga, mis annab võimaluse nii suure mõjuga tegevuse lubamist kui ka tingimuste seadmist. Muudatus on seotud Natura hindamise käigus tekkinud probleemidega maaparanduse mõju hindamisel. Praeguses olukorras on keeruline hinnata mõju tegevuse korral, mis ei vaja luba, teatise esitamist, nõusoleku küsimist

ega muud teavitamist. Muudatusega lisatakse nõue, et suurema mõjuga tegevusteks, milleks on sette eemaldamine mehhaniseeritult on vaja valitseja nõusolekut. Maaparandussüsteemi ehitiste hooldustöödega seotud hoiutöödena peetakse silmas eelkõige teekraavide ja truupide setetest puhastamist. Veerežiimi reguleerimisena mõeldakse polderehitistega veetasemete reguleerimist. Maaparandussüsteemi hoiutööde kooskõlastamise kohustus ei tähenda automaatselt vastuolu maaomaniku kohustuste ja looduskaitsete piirangute vahel. Kaitseala valitseja arvestab maaparandussüsteemide toimimise vajadusega ja valitseja poolt seatud tingimused ei tähenda, et maaomanik ei saaks tingimata hoiutöid teha.

Punktiga 7 täiendatakse seadust §-ga 14¹, millega antakse õigus viibida võõral maal LKS alusel riigi kavandatud või tellitud uuringu või inventuuri tegemiseks, väljaspool kaitstavaid looduobjekte. Säte ei kohaldu KeÜS sätestatud igameheõiguse raames kolmandate isikute poolt populaarteaduslikul eesmärgil tehtavatel vaatlustel või vaatlustel ja andmete kogumisel, mida tehakse tööde raames, mida ei ole võimalik ette kavandada. Tegemist on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 5 tuleneva riigi ülesande täitmisega kasutada säästlikult rahvuslikku rikkust⁴ ning ühtlasi §-st 53 ja § 32 lõike 2 viimasest lausest tuleneva igapäevase talumiskohustusega⁵. Selleks, et oleks võimalik elu- ja looduskeskkonda säästa on vajalik välja selgitada loodusväärtuste olem ja seisund. Uuring on mingi probleemi lahendamist taotlev eesmärgistatud, ajaliselt piiratud tegevus. Inventuur on liikide ja/või elupaikade ühekordne või perioodiline kontrollimine, mille eesmärk on tuvastada loodusväärtuste olemasolu ja seisund konkreetsel ajahetkel. Seire on ka liikide ja elupaikade kontrollimine, aga selle eesmärk on hinnata seisundi muutusi lühemas ja pikemas ajaskaalas. Seiret reguleerib keskkonnaseire seadus.

Uue paragrahvi reguleeritakse ka uuringust ja inventuurist teavitamist ning selle töö juures viibimise võimalust. Teavitus saadetakse ja juuresviibimist võimaldatakse omanikule, kes vajadusel kaasab ka valdaja.

Töö tegija on kohustatud kinnisaja valdaja nõudel esitama töötõendi, lepingu või andmed, millise haldusmenetluse käigus teavet kogutakse. Andmed kogutakse vastavatesse andmebaasidesse (Eesti looduse infosüsteem). Inimeste teadlikkuse kasvuga on tekkinud küsimus, millised on maaomanike ja keskkonnateabe kogujate õigused ja kohustused, mida tuleb järgida, kui keskkonnateavet kogutakse võõral maal. Eriti oluline on see olukorras, kus need andmed võivad kaasa tuua kitsendusi maaomanikule hilisemate haldusmenetluste või looduskaitseadusest tulenevate piirangute tõttu. Looduskaitseaduses on reguleeritud seda vaid kaitstavatel loodusobjektidel, samas neid andmeid kogutakse ka väljaspool kaitstavaid alasid. Õigusselguse loomiseks lisatakse seadusesse uus paragrahv, mille kohaselt laienevad kaitstavatel loodusobjektidel kehtivad uuringute ja inventuuridega kaasnevad õigused ja kohustused ka väljapoole kaitstavaid alasid. Maaomanikel pole õigus keelata oma maal viibimist ja vajalike tehniliste vahendite kasutamist riiklikult tellitud keskkonnateabe kogumisel, samas peab see teabekoguja tõendama töövõtulepingu või töötõendiga, et täidab riiklikku tellimust. Maaomanikul on võimalik uuringu või inventuuri tegemisel osaleda, kui ta selleks soovi avaldab, töö tegija juhiseid järgides, välja arvatud, kui tegemist on näiteks häirimistundliku

⁴ Kuna PS § 5 näol on tegemist üldise sisuga keskkonnavalitsuse printsiibiga, on terminid „loodusvarad ja -ressursid“ põhimõtteliselt võimalik laiendada kõikidele keskkonnakaitseõiguse esemeks olevatele keskkonna põhilistele elementidele, nagu õhk, vesi, pinnas, flora ja fauna ning nende koostoime. Sätte eseme lai määratlemine on kooskõlas nüüdisaegse keskkonnaõiguse arusaamaga, mille kohaselt on efektiivne keskkonnast kui terviklikust süsteemist lähtuv keskkonnakaitse, mida rõhutatakse ka seaduses (KeÜS § 8). Keskkonnakaitse valdkonnaspetsiifilises kontekstis on loodusvara või -ressursina eraldi vaadeldav ka nende elementide selline komponent nagu mõni taime- või loomaliik ja selle looduslik elupaik, maastikuelement, maavara vms. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 5 kommentaar nr 3. [Link](#).

⁵ PS § 32 igapäevase talumiskohustusega on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. PS § 53 igapäevase talumiskohustusega on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda.

liigiga või osalemine võib kahjustada liigi kasvukohta või elupaika. Kuna inventuuri tegemiseks sobiv aeg on väga piiratud ja osade liikide puhul sageli varajastel või hilistel tundidel, siis ei ole alati võimalik arvestada omaniku soovidega uuringu või inventuuri toimumise aja kohta. Samuti on oluline, et omanik järgiks inventeerija juhiseid inventuuri ajal, et andmete kogumine õnnestuks ning selle tulemused oleksid objektiivsed. Õuemaal tuleb arvestada lisaks kinnisasja omaniku õigusega privaatsusele ja sellisel juhul tuleb maaomanikku põhjalikumalt teavitada ja samuti anda õigus soovi korral viibida inventuuri juures. Muul juhul tuleb maaomanikke töödest teavitada elektroonilisel teel ja tellija kodulehe vahendusel. Peamiselt on eelnõus kavandatud sätte kohaselt keskkonnateavet koguvaks asutuseks riigis Keskkonnaamet, kuid inventuure ja uuringuid tehakse ka keskkonnamõtjude, sealhulgas Natura hindamise käigus ning info selle kohta antakse sellisel juhul asutuse kodulehel, kes viib läbi keskkonnamõju hindamist sisaldavat haldusmenetlust. Eraldiseisvat Natura hindamist saab kehtiva LKS kohaselt läbi viia, kui kavandatava tegevuse või strateegilise planeerimisdokumendi ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine. Riigikogu menetluses oleva looduskaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (Natura hindamine) eelnõuga (610 SE) on kavandatud kohaldada eraldiseisvat Natura hindamist kõikidele tegevustele, mis on loa, registreeringu, nõusoleku vmt dokumendi alusel kohustuslikud. Haldusmenetluse korral on eeldus, et puudutatud kinnisasja omanikud kaasatakse menetlusse. Alates 2025. aasta suvest saadab Keskkonnaamet maaomanikele elektroonse teate kavandatava või tellitud uuringu või inventuuri kohta ja suunab täpsema info saamiseks kodulehele. Tagamaks, et teavituste esitamine on võimalik mõistliku halduskoormusega, on ette nähtud, et eelduslikult tuleb võõral maal viibimiseks teavitused toimetada kätte elektrooniliselt, kasutades riigile teadaolevaid e-posti aadresse. Välja arvatud õuemaal inventuuri või uuringu tegemiseks, kui füüsilise isiku puhul ei ole e-posti aadress riigile teada (st see ei ole registreeritud Eesti teabevaravas või kantud rahvastikuregistrisse) saadetakse see isiku rahvastikuregistrisse kantud aadressile lihtkirjaga. Tulenevalt EL isikuandmete kaitse üldmäärusest (GDPR)⁶ on ka täpsustatud, et inventuuri või uuringu tegijal on õigus selle ülesande täitmiseks saada vastavate registrite pidajatelt isikuandmeid (kontaktandmeid sh postiaadressi) ning neid töödelda.

Lisatav sätte riivab omandiõigust (PS § 32) ja eraelu puutumatus (PS §-d 19 ja 26), andes õiguse töödelda isikuandmeid ning viibida inventuuri ja uuringu tegemisel võõral maal ning võttes ära maaomanikult õiguse keelata riikliku inventuuri või uuringu tegemiseks oma maal viibimist. Looduse kaitsmine on riigi põhiseadusest tulenev ülesanne (PS § 5), mis hõlmab endas ka loodusväärtuste välja selgitamist ja teabe kogumist (inventuur, uuring). PS § 53 järgi on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Seetõttu on vaja nii riigil kui isikul ajakohast teavet loodusväärtuste esinemise kohta ja teabe kogumine toimub maaomandist sõltumata. PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse teostamine (omandi vaba kasutamine) ei ole absoluutne õigus ning demokraatlikus ühiskonnas, kus tuleb tagada ka teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja üldiste huvide kaitse (nt PS § 19 lg 2, § 32 lg 2 viimane lause), on omandiõigus alati teatud määral piiratud või kitsendatud avalikust huvist või teiste isikute õigustest lähtuvalt. Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus ning PS seab kohustuse säästa keskkonda (§-d 5 ja 53). Omandi vaba kasutamine võib olla kitsendatud looduskaitse eesmärgil (vt PS §-d 5 ja 53 ning LKS §-d 1 ja 2), kui piirangud on sätestatud seaduses ja on proportsionaalsed. Looduskaitse eesmärgil eramaal teabe kogumine (inventuur, uuring) on PS-ga kooskõlas, arvestades PS §-des 5 ja 53 sätestatut.

KeÜS § 32 lg-te 1, 2 ja 5 kohaselt võib üldpõhimõttena võõral maal viibida üksnes omaniku

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) [2016/679](#) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

loal, kuid luba maal viibimiseks võib eeldada, kui vastupidine ei ole asjaoludest ilmne. Sellisteks asjaoludeks võivad olla nt õuema või viibimist piiravad tähised ja piirde. Erasisik võib selliseid piirdeid ja tähiseid paigaldada oma äranägemisel või viibimist ka suuliselt keelata, välja arvatud juhul, kui seadusega on omanikul talumiskohustus. Taluda tuleb nt kallasraja kasutamist (KeÜS § 38 lg 4), samuti on kaitsealal ja hoiualal ning kaitstava looduse üksikobjekti juurde viivad teed ja rajad valgel ajal avalikuks kasutamiseks (LKS § 15 lg 1). Sarnaselt eelnõukohasele sättele sätestab LKS § 15 lõige 3, et kaitstava loodusobjekti piires oleva või seda sisaldava kinnisasja valdajal ei ole õigust keelata viibida kinnisasjal kaitstava loodusobjekti valitseja esindajal, teadustöötajal, riikliku seire või kaitstava loodusobjekti valitseja tellitud uuringu või inventuuri tegijal.

Seadusega võib omandiõigust (§ 32 lg 2 viimane lause, lihtne seadusereservatsioon) ja eraelu puutumatus (PS § 19 lg 2, lihtne seadusereservatsioon § 26 teine lause, kvalifitseeritud seadusereservatsioon) piirata. Inventuuri ja uuringu tegemisel ei sekkuta eraellu, vaid uuritakse loodusväärtusi. Üldjuhul ei ole hajaasustuses, kus esinevad looduskoolused väljaspool õue või põllumajandusloomade karjatamise kohti piiratud ja on võimalik võõrast maatükki läbida ning seal viibida igapähe. Väljaspool õuemaad on riive omaniku eneseteostusele võttes ära võimaluse keelata kinnisasjal viibimist, kuid otseselt omaniku privaatsust ei riivata. Intensiivsem on omandiõiguse ja eraelu puutumatus riive kui viibitakse inventuuri või uuringu tegemisel õuemaal, mida tehakse pigem harva, kas seal kus kaitstav liik on juba varasemalt teada või on esitatud leiu kohta teave. 01.10.2025 seisuga jääb üleni või osaliselt õuemaale⁷ 111 I kaitsekategooria ja 1954 II kaitsekategooria liigi elupaika⁸. Sellest omakorda osaliselt või üleni asub kaitstaval alal 62 I ja 1079 II kaitsekategooria liigi elupaika⁹. Võrdluseks 2024 aasta alguses asus õuemaal 115 I ja 1842 II kaitsekategooria elupaika. Neist kaitstaval alal 66 I ja 1043 II kaitsekategooria liigi elupaika. Kuid ka õuemaal toimub vaatlus välitingimustes eeskätt looduslikus keskkonnas ja ehitistesse ei siseneta. Juhul kui mõni liik on siiski end sisse seadnud mõnes ehitises saab sisetitingimustes tööd teha üksnes omaniku loal ja selleks eraldi kokku leppides. Sellisteks liikideks on nahkhiired, kes talvituvad ka inimese rajatud ehitistes nt maakeldrites kus on stabiilne sisekliima. Suvel võivad nad luua oma poegimiskoloonia katuse alustesse, maja voodri vahele jmt varjulistesse kohtadesse, mille tuvastamiseks on vaja siseneda ka siseruumidesse (et pääseda pööningule).

Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb kontrollida meetme sobivust, meetme vajalikkust (kas on muid vähemkoormavaid meetmeid) ja mõõdukust (kas meede ei ole võrreldes eesmärgiga ebaproportsionaalselt koormav).

Meede on sobiv, sest see aitab saavutada eesmärki, milleks on saada teavet loodusväärtuste esinemise ja seisundi kohta. Parema teadmise võimaldab teha paremaid otsuseid ja võtta vajalikke meetmeid loodusväärtuste, mis on rahvuslik rikkus, säilitamiseks ja seisundi parandamiseks. Aja- ja asjakohane teave looduväärtustest tagab, et keskkonnakasutuse lubamisel säiliks looduslik mitmekesisus ja ohustatud loodusväärtused oleksid kaitstud. Elurikkus aitab hoida tervise- ja heaoluvajadustele vastavat keskkonda (vt KeÜS § 23 sätestatud igapähe õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale). Igaüks peab hoolsuskohustusest (KeÜS § 14) tulenevalt võtma oma tegevuses mõistlikke meetmeid keskkonnahäiringu vähendamiseks. Loodusväärtuste esinemise väljaselgitamine annab ka maaomanikele teavet, et oma tegevustes ettevaatlikum ja hoolsam olla.

Meede (inventuuri ja uuringu talumiskohustus) on vajalik, kuna eesmärki ei ole võimalik sama efektiivselt ja isikuid vähem koormava abinõuga saavutada. Selge keeld maaomanikul inventuuri või uuringut takistada on vajalik, et töö saaks tehtud, arvestades ilmastikuolusid ja

⁷ Õuema on Maa- ja Ruumiameti ETAK põhikaardi aastavahetuse kaardikihilt, kood=302.

⁸ Piiüks 0,1 m² kattumist.

⁹ Piiüks samuti 0,1 m² kattumist. Kaitstavate alade hulka on arvestatud: hoiualad, kaitsealad, püsielupaigad, üksikobjekti kaitsesoonid ja kohaliku omavalitsuse kaitstavad loodusobjektid.

liigi eripära, piiratud aja ja inimressurssidega. Kinnisasjal inventuuri või uuringu läbiviimiseks maaomanikega vaidluste lahendamine oleks ajamahukas ja halvimal juhul tooks kaasa olukorra, kus töö jääb tegemata.

Abinõu tasakaalustamiseks on maaomanikule antud õigus viibida inventuuri ja uuringu läbiviimise juures, kui see ei sea ohtu kaitstavat loodusväärtust (nt kaitsealuse linnu pesitsust) ja järgitakse töö tegija antud juhiseid. Kaitsealuste liikide leiud kantakse EELIS-esse, andmetel on informatiivne tähendus. LKSi §-s 50 sätestatud piirangud pesapuu kaitseks ja isendikaitse sätted (§-d 51–52, 55 jj) kohalduvad olenemata registri kandest. Kui andmetest tulenevalt algatatakse loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus, kaasatakse maaomanik menetlusse. Seejuures kui pädev minister peab tulevikus vajalikuks asuda kaaluma loodusobjekti kaitse alla võtmist, ei sõlta see tegelikult EELIS-e kande olemasolust või selle puudumisest. Samamoodi nagu kande olemasolu ei ole iseenesest tõendiks liigi esinemise kohta, ei saa liigi esinemist kinnitavate vaatlus- vms andmete olemasolu korral eitada liigi esinemist pelgalt põhjusel, et EELIS-es pole vastavat kannet¹⁰. Inventuuri ja uuringu läbiviimine on avalikes huvides, seejuures rakenduvad maaomanikule LKSi kehtestatud looduskaitse piirangud olenemata inventuuri või uuringu tegemisest juba kaitsealuse liigi isendi esinemisest tulenevalt. Hoolsuskohustus ja teadmiste omandamise kohustus (KeÜS §-d 14 ja 15) - selliste üldiste igapäevaste kohustuste täitmata jätmine omab õiguslikke tagajärgi keskkonnastatuse kohaldamisel. Igaüks peab enne sellise tegevuse alustamist, mis põhjustab keskkonnoahu, omandama mõistlikus ulatuses teadmisi, mis tegevuse laadi ja ulatust arvesse võttes on vajalikud keskkonnoahu vältimiseks (KeÜS § 15). Nende teadmiste omandamine peaks aga siiski olema jõukohane – ei saa eeldada, et isik õpib pähe nt haruldaste liikide välimääraraja. Seda enam ei ole põhjendatud maaomanikul keelata inventuuri või uuringu tegijal viibimist kinnisasjal inventuuri või uuringu tegemiseks. Avalik huvi loodusväärtuste või nende puudumise kindlaks tegemiseks kaalub üle maaomaniku talumiskohustuse. Seejuures ei toimu inventuure ja uuringuid lausaliselt vaid need on planeeritud arvestades riigi võimekust ja loodusväärtuste (seisundi) väljaselgitamise vajadust.

Õiguskantsler¹¹ on juhtinud tähelepanu, et omaniku teavitamine inventeerija tegevusest kinnistul vastaks hea halduse tavale. Omanike teavitamisel on vajalik töödelda isikuandmeid sh isiku elukoha andmeid. Riive omandiõiguse ja eraelu puutumatusel on suurem, kui inventuuri või uuringut on vaja teha õuemaal, siis on isiku teavitamine eriti oluline.

Meede on sobiv, kui isikuandmete töötlemine aitab kaasa inventuuri või uuringu läbi viimisest ja kinnisasjal viibimisest maaomaniku teavitamisel. Meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui kavandatav meede.

Maaomanikule saadab teate inventuuri või uuringu läbiviimisest asutus, kes töö on kavandanud ning teavitab, kes on töö tegija ja edaspidi suhtleb omanikuga tegelik töö tegija. Mõistlik on maaomanikuga õuemaal täpse töö tegemise aja kokkuleppimine jätta töö tegijale, asutuse vahendaja roll ei oleks eesmärgipärane ja võiks põhjustada töö tegemise viibimist, suurendaks töökoormust ja kulusid riigile. Töö tegijal on igal juhul vaja õuemaale sisenemiseks või juhul, kui omanik on avaldanud soovi töö tegemise juures viibida, suhelda omanikuga või valdajaga.

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada, et intensiivsema eraelu puutumatusel riive puhul õuemaal viibimiseks, töödeldakse isikuandmeid üksnes ulatuses, mis on vajalik isikule teate kätte toimetamiseks, seejuures eelistatult e-kirjaga (vt ka eespool esitatud andmed õuemaal registreeritud I ja II kaitsekategooria liikide esinemise kohta).

Mõistlik on tagada lihtne ja arusaadav suhtlus kinnisasja omanikule ja, et see ei tekitaks täiendavat ebavajalikku töökoormust keskkonnateabe kogumist täitvale asutusele. Ei esine

¹⁰ TlnRnKo 14.11.2025, 3-23-511, p 11.

¹¹ Õiguskantsleri 27.03.2024 [kiri nr 7-4/240113/2401826](#).

mingit muud mõistlikku viisi, mis võimaldaks sama tulemust väiksema andmetöötlusega saavutada. Andmetöötluse aeg on piiratud inventuuri või uuringu tegemise ajaga, andmeid võib säilitada kuni inventuuri või uuringu tegemise lõpuni, mil võib veel vajalik olla kinnisasjal viibimine, välja arvatud teate saatmisega seotud andmete säilitamisel. Praktikast on olnud vajalik riigil kohtumenetluses tõendada ka üle 20 aasta taguseid asjaolusid, sh seda, et isikut on asjaoludest teavitatud. Töö tegemine, sealhulgas asjakohasel juhul sellel eesmärgil õuemaal viibimine, on vajalik riigi põhiseadusest tuleneva ülesande täitmiseks. Isiku eelnev teavitamine, millisel eesmärgil isikuandmeid töödeldakse, on vajalik kinnisasja omaniku enda huvides, et ta oleks teadlik tema kinnisasjal toimuvatest töödest ning tal oleks võimalus nende juures viibida, võimaldades tal seega oma õigusi ja privaatsust paremini kaitsta. Isikuandmete maht, mida isiku teavitamisel tema omandil viibimiseks töödeldaks ja nende andmete säilitamise periood, on töötlemise eesmärki arvestades minimaalne. Teate saatmisega seotud andmete säilitamise aeg EELISes 25 aastat on põhjendatud praktikast ilmnenu kohtuvaidluses asjaolude tõendamise vajadusest tulenevalt. Seega on meede proportsionaalne.

Punktiga 8 täiendatakse § 15 lõiget 1, mille kohaselt kehtib see säte edaspidi ka kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavate loodusobjektide korral. Täna on LKSs nõue, et kaitsealal olevad teed ja rajad on päikesetõusust päikeseloojanguni avalikuks kasutamiseks ning kinnisasja valdaja peab tagama inimeste juurdepääsu kaitstavale loodusobjektile. Kuna inimese jaoks ei ole vahet, millisel tasandil on kaitstav loodusobjekt kaitse alla võetud, siis on mõistlik sarnane nõue kehtestada ka KOV objektide korral. KOV tasandil loodusobjekti kaitse alla võtmine toimub kogukonna huvides, sageli on eesmärgiks kohalike elanike jaoks looduses viibimise võimaluse pakkumine. Ka KOV alade korral on oluline tagada avalikkuse juurdepääs, kus ei ole põhjendatud seda seadusest tulenevalt piirata. Arvestada tuleb näiteks KeÜS § 32 lõike 5 põhimõtet, mis võimaldab riigil või kohaliku omavalitsuse üksusel piirata enda omandis oleval maatükil viibimist, kui see on vajalik avalikes huvides või kolmandate isikute, sealhulgas maakasutajate huvide kaitseks.

KOV kaitstavate alade korral on tegemist piiranguvööndi režiimiga, kus inimeste viibimist LKS §-st 31 tulenevalt keelata ei saa.

Punktiga 9 muudetakse paragrahvi 15 lõike 3 punkti 2 sõnastust ja kaotatakse ära volitusnorm valdkonna eest vastutava ministri määrusele, mis kehtestaks kaitstava loodusobjekti piires oleval kinnisasjal liikumiseks teadustöötajale õiendi väljastamise tingimused ja õiendi vormi. Ka täna annavad teadusasutuses selliseid õiendeid pigem vabas vormis ja see ei ole praktikast suuri probleeme tekitanud. Pigem võib väga kindla vormi kehtestamine vähendada pandlikkust erinevate olukordade õiendis kajastamisel ja hilisemal lahendamisel. Muudatusega ei kaasne ohtu, et ülikoolide väljastatavad õiendid muutuksid liiga üldisteks või väheinformatiivseks. Ülikoolide jaoks on oluline selliste lubade, õiendite legitiimsus teadustöö publitseerimisel. Need load peavad olema sellised, mis võimaldavad teadustöö publitseerimisel viitamist.

Juba eelmise seadusemuudatusega lihtsustati kaitstaval loodusobjektidel liikumist riigi tellitud teadustööde tegemisel. Kuna kaitstava loodusobjekti valitseja (KeA) tellitud uuringud ja inventuurid ning riikliku seire korraldaja (Keskkonnaagentuur) tellitud või ise tehtavad riiklikud seired on vajalikud loodusobjektide kaitse tulemuslikuks korraldamiseks, on kõnealustel kinnisasjadel viibimine põhjendatud ning halduskoormuse vähendamiseks ei ole otstarbekas selleks eraldi õiendit väljastada. Töö vajalikkust ja tööga hõlmatud piirkonda tõendab tellitud töö leping koos lisadega ja Keskkonnaagentuuri tehtaval seirel töötõend ja seire meetodika avalikult kättesaadav kirjeldus Keskkonnaseire infosüsteemis.

Kõnealuse muudatusega rakendatakse sama põhimõtet ka teadustöö raames tehtavate uuringute korral. Ei ole mõistlik ega vajalik seadusega anda volitusnorm ministrile määrusega täiendava regulatsiooni ja üksnes teadusasutusele mõeldud spetsiaalse õiendi vormi kehtestamiseks.

Sealjuures säilib kehtivas seaduses olev põhimõte, et §15 lõikes 3 toodud regulatsioon on suunatud valdajale. Kui omanik ei ole ise valdaja, siis ta ei pruugi teadutöö tegemise ajal kohal olla.

Punktiga 10 lisatakse seadusesse § 18¹, millega antakse võimalus sõlmida eramaa omanikuga leping loodusväärtuse kaitseks väljaspool kaitstavat looduobjekti. See on täiendav meede loodushoiutoetusele. Loodushoiutoetus on suunatud vajaliku töö/tegevuse tegemiseks, aga lepinguline looduskaitse on pigem loodusväärtuse seisundi säilitamiseks ehk tegvuste mittetegemiseks (kasutusõiguse seadmine riigi kasuks). Analoogia on metsaseadusega antud võimalusega sõlmida leping vääriselupaiga kaitseks, millest on selle võimaluse loomisel ja regulatsioonide väljatöötamisel eeskuju võetud.

Väärtus, mille kaitseks leping sõlmitakse, peab olema kantud Eesti looduse infosüsteemi ja selle kaitse on toetav meede seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks ja loodusväärtuste seisundi parandamiseks ning soodsa seisundi saavutamiseks. Seaduse muudatusega antakse õigus sõlmida eramaa omanikuga notariaalne leping, mille alusel koormatakse kinnisasi isikliku kasutusõigusega riigi kasuks. Lepingus tuuakse ära tingimused, mida väärtuse säilitamiseks on vaja ja sellega võivad kaasnedä keelud või piirangud majandustegevusele. Lepingut saab sõlmida juhul, kui mõlema poole huvide arvestamine on tagatud. Lepingute ette valmistamisel kaasatakse Keskkonnaamet, aga lepingu sõlmimisel on riigi volitatud esindaja keskkonnainvesteeringutega tegelev riigi sihtasutus. Tänaise seisuga on selleks Keskkonnainvesteeringute Keskus. Hüvitis piirangute eest makstakse kinnisasja omanikule riigi kasuks isikliku kasutusõigusega koormamise perioodil iga-aastaste võrdsete maksetena. Loodusväärtuste loetelu, kasutusõiguse tasu arvutamise alused ja meetodika, lepingu sisu ja sõlmimise kord reguleeritakse ministri määrusega. Seaduse tasandile on toodud üldised alused, millest lepingu sõlmimisel lähtuda, samuti on sätestatud piiratud asjaõiguse sisu. Ministrile on antud volitus kehtestada täpsem loodusväärtuste loetelu, mille kaitseks lepingu saab sõlmida, kasutusõiguse tasu määramise meetodika, samuti täpsustatud nõuded menetluse läbiviimisele ja lepingu sisule. Selline regulatsioonijaotus tagab, et kõik isikute õigusi ja kohustusi oluliselt mõjutavad küsimused on sätestatud seaduse tasandil, ning ministri määrusega reguleeritakse üksnes seaduse rakendamiseks vajalikud täpsustavad ja tehnilise iseloomuga küsimused.

Loodusväärtuste kaitse on riigi ülesanne (PS § 5). Kuid igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda (PS § 53). Omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse teostamine (omandi vaba kasutamine) ei ole absoluutne õigus ning demokraatlikus ühiskonnas, kus tuleb tagada ka teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja üldiste huvide kaitse (nt PS § 19 lg 2, § 31 teine lause, § 32 lg 2 viimane lause), on omandiõigus alati teatud määral piiratud või kitsendatud avalikust huvist või teiste isikute õigustest lähtuvalt. Omandi vaba kasutamine võib olla kitsendatud looduskaitse eesmärgil (vt PS §-d 5 ja 53 ning LKS §-d 1 ja 2). Riik tagab LKS eesmärkide saavutamist liikide ja elupaikade kaitse alla võtmisega. Liikide kaitseks on LKSis mitmetes sätetes (nt §-d 51–52, 55, 58) keelud isendite häirimiseks, kahjustamiseks ja hävitamiseks, mis kohalduvad igaühel. Väljaspool kaitseala, hoiuala, või püsielupaika on kaitsealuste liikide kaitseks sätestatud piirangud LKSis isendikaitse sätetega. Seejuures peab igaüks hoolsuskohustusest (KeÜS § 14) tulenevalt võtma oma tegevuses mõistlikke meetmeid keskkonnahäiringu vähendamiseks. Seega maaomanikule juba kehtivad seaduses sätestatud keelud ja kohustused, mida tuleb järgida. Omandikitsendused lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, mida võib piirata igal legitiimsel eesmärgil. Seega legitiimsel eesmärgil piirangute seadmine on proportsionaalne ja lubatav. Maaomanikul riigiga lepingu sõlmimine riigile isikliku kasutusõiguse andmiseks võimaldab alade kaitse alla võtmisele täiendavalt loodusväärtustele tõhusamat kaitset pakkuda. Lepingu sõlmimine on maaomanikule vabatahtlik, võimaldab

panustada rahvusliku rikkuse hoidmisesse ja on tasustatud. Maaomanikud on avaldanud soovi, et lisaks riigi poolt alade kaitse alla võtmisele võiks riik hüvitada piiranguid ka väljaspool kaitse alla võetud ala, kus piirangud tulenevad LKSist kaitsealuse liigi elupaigas või kasvukohas. Riigile isikliku kasutusõiguse seadmine võimaldab seda eesmärki (piirangute hüvitamine) täita, andes ka riigile garantii, et maaomaniku täiendav panus loodushoidu on kokkulepitud tingimustel ajas püsiv.

Riive omandiõiguse ja eraelu puutumatusel ei ole riigile isikliku kasutusõiguse seadmisel suurem kui loodusväärtuse kaitse alla võtmisel. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb kontrollida meetme sobivust, meetme vajalikkust (kas on muid vähemkoormavaid meetmeid) ja mõõdukust (kas meede ei ole võrreldes eesmärgiga ebaproportsionaalselt koormav).

Isiklik kasutusõigus on üks servituudi liikidest. Isiklik kasutusõigus koormab kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks see on seatud, on õigustatud kinnisasja teatud viisil kasutama või teostama kinnisasja suhtes teatud õigust, mis oma sisult vastab mõnele realservituudile (AÕS § 225 lg 1). Seega on isikliku kasutusõiguse puhul õigustatud isikuks konkreetne isik. Isiklik kasutusõigus võib olla oma sisult ka hoidumisservituut, s.o maaomaniku kohustus hoiduda teise isiku kasuks teatud viisil maa kasutamisest, majandamisest. Nii näiteks on ka Keskkonnainvesteeringute Keskuse poolt vääriselupaikade kaitseks sõlmitavate lepingute sisuks maaomaniku kohustus hoiduda metsa tavapärasest majandamisest. Seega on isiklik kasutusõigus sobiv meede loodusväärtuse säilimise tagamiseks.

Riigile isikliku kasutusõiguse seadmist võimaldav regulatsioon on vajalik, et võimaldada ka väljaspool kaitstavat ala tagada kaitset vajavate loodusväärtuste tõhusam kaitse ja maksta selle eest maaomanikule tasu.

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada, et riigile isikliku kasutusõiguse seadmise lepinguid saab sõlmida üksnes maa osas, mis asub väljaspool kaitstavat loodusobjekti. Isikliku kasutusõiguse seadmisel puudub riigil õigus maa viljadele. Riigi eesmärk lepingu sõlmimiseks on loodusväärtuste säilimine, mitte maa kasutus tulu saamiseks. Rendileping alternatiivina ei ole sobilik, kuivõrd rendilepinguga annab rendileandja rentnikule kasutamiseks rendilepingu eseme ning võimaldab rentnikule selle korrapärase majandamise järgi saadava vilja (VÕS § 339). Kuivõrd LKS lisatava lepingu esemeks ei ole riigi positiivsed kohustused seoses kinnisasja kasutamisega, vaid kinnistuomaniku kohustused ja piirangud kinnistu majandamisele, siis on isiklik kasutusõigus sobilik, vajalik ja mõõdukas meede.

Punktidega 11 ja 12 täiendatakse § 20 ja lisatakse uus paragrahv § 20³, mille eesmärgiks on mitmekesistada looduskaitse kompensatsioone, et võimaldada isikutel, kelle metsamaast kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist kaitstava loodusobjekti kaitsekord oluliselt piirab, võõrandada riigile metsa kasutamise õigus nii, et maa jääb senise omaniku omandisse. Kavandatava meetmega ei saa riik kinnisasja omanikuks. Tegemist on alternatiivse meetmega kinnisasja täieliku võõrandamise kõrval. Riik maksab ühekordse kompensatsioonina maaomanikule kinni metsa väärtuse ja selleks sobiv õiguslik instrument on kasutusvalduse seadmine, sest siis saab täpselt paika panna kasutusvalduse ulatuse. Info kasutusvalduse kohta kantakse ka kinnistusraamatusse.

Kuigi kasutusvalduse puhul saab iga kord erinevalt paika panna selle ulatuse, siis selleks, et isikud oleks ühetaoliselt ja võrdselt koheldud, siis kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega kasutusvalduse seadmise lepingus kokkulepitavad tingimused. Ehkki looduskaitseliste piirangute korral on metsa majandamine olulises osas piiratud, ei ole metsaraie siiski täielikult välistatud – nt võib kaitse-eeskirjaga lubada maaparandussüsteemi hoiutoid (millisel juhul võib osutada ka vajalikuks tee-, kraavi- või trassiraie). Samuti on piiratud ulatuses raie võimalik piiranguvõndis. Lisaks võib vili seisneda ka õigusviljas, nt tasud erinevatest süsiniku ja

elurikkuse programmides osalemise eest. Teatud raied võivad olla vajalikud ka loodushoiutööde raames. Kasutusvalduse pooled saavad sõlmida kasutusvalduse sisuks olevaid õigusi täpsustavaid kokkuleppeid.

Kasutusvaldusest tulenevad õigused ja kohustused määratakse kindlaks kasutusvalduse aluseks oleva lepinguga. Kasutusvalduse lepingus tuleb kindlasti lahendada tasu ja selle maksmise kord, kinnisasja omaniku õigused, kinnistu korrashoiukohustus, maksude ja koormatiste kandmine ja lõpetamise alused, lõpetamise tagajärjed, leppetrahv ja ala looduskaitse eesmärgiga seonduvad kohustused.

Eelnõuga luuakse oluliste looduskaitsepiirangute korral pikaajalise meetme rakendamise võimalus – 99 aastaks kasutusvalduse seadmine, makstes isikule kogu metsa väärtuse, kasutades olemasolevat metoodikat, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määrusega nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“. Tulevikus saab kaaluda ka lühemajalise meetme rakendamist, mis eeldab aga uue metoodika väljatöötamist, mille väljatöötamine võib osutada keeruliseks ja aeganõudvaks.

Kasutusvalduse seadmisel on otsustuspädevus Keskkonnaametil. Riigikogu menetluses oleva eelnõuga 612 on plaanis muuta LKS § 20 lõiget 2, et kinnisasja omandamise algatamise ja omandamise otsustab Keskkonnaameti peadirektor. Seega on nii kasutusvalduse seadmisel, kui ka kinnisasja omandamisel mõlemal tulevikus otsustuspädevus KeA peadirektoril.

Lisaks on eelnõuga sätestatud, et kui kinnisasja koormavad hüpoteegid, tuleb kasutusvaldus seada kinnistusraamatus hüpoteekidest kõrgemale järjekohale. Kinnisasja täitemenluses müügi korral kehtib põhimõte, mille järgi püsima jäävad sissenõudja nõude või selle tagatiseks oleva õiguse järjekohast eespool ja samal järjekohal olevad kinnistusraamatust nähtuvad õigused, kuid järjekohas tagapool olevad õigused lõppevad (täitemenluse seadustikus (TMS) § 158 lõiked 1 ja 3). Sama põhimõte kehtib ka pankrotimenetluse korral (pankrotiseaduse § 138 lg 2). See tähendab, et juhul, kui kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, mis on kasutusvaldusest eespool, siis hüpoteegi realiseerimisel täitemenluses kasutusvaldus kustub ning riik jääb metsa kasutusõigusest ilma. Kuigi sel juhul on riigil õigus nõuda kasutusvalduse eest hüvitist, ei pruugi see õigus täite- ja või pankrotimenetluse korral olla realselt elluviidav. Järelikult on kasutusvaldus vältimatult vajalik seada nii, et see oleks kinnisasja koormavatest hüpoteekidest kõrgemal järjekohal. Selleks on vaja kasutusvalduse seadmisel kõrgemal järjekohal olevad hüpoteegid kas kustutada või muuta nende järjekorda. Mõlemal juhul on vajalik hüpoteegipidaja nõusolek.

Enne kasutusvalduse eelnõusse lisamist telliti põhjalik õigusanalüüs, et selgitada välja, milline on õige õiguslik instrument ja millised on kaasnevad mõjud seotud asutustele. Õigusanalüüs on leitav Keskkonnaportaalist¹².

Punktiga 13 lisatakse § 22 punkti 3 liigi tegevuskavad. Nimetatud paragrahvis on loetelu tegevustest, mis on kaitsva loodusobjekti valitsemine. Täna kehtivas seaduses on punktis 3 nimetatud üheks selliseks tegevuseks kaitse-eeskirjast ja kaitsekorralduskavast tuleneva tegevuse korraldamine. Liigi tegevuskavad on oma olemuselt sarnased kaitsekorralduskavadele ja need on samamoodi aluseks kaitstava loodusobjekti valitsemisel.

Punktidega 14, 15 ja 22 kaob Keskkonnaameti kohustus edastada pruunkaru talvitumispaiga maaomanikule kaitsekohustusteatis. See asendatakse teavitamiskohustusega (paragrahvi 51¹ lõige 2). Kaitsekohustuse teatise kaotamisel on siiski vaja kinnisasja omaniku/valdaja

¹² [Metsa kasutusõiguse analüüsi raport \(lõplik\).pdf](#)

teavitamine, kuna piirangute rikkumisele on ette nähtud vastutus. Kuigi KeA peatab pruunkaru talvituspaigas metsateatisega lubatud tegevused ning jahipiirkonna kasutusõiguse loaga määratud tegevused kuni talvitusperioodi lõpuni, siis on kinnisasja omaniku/valitseja teavitamiseks vaja töödelda isikuandmeid (näiteks on omanikul võimalik MSi § 41 lõike 14 kohaselt teha raiet teatist esitamata) ja seega on vaja seadusesse lisada omaniku teavitamise kohustus (LKS § 51¹ lõike 2 muudatus).

Punktiga 16 lisatakse võimalus ka ranna ja kalda kaitse korraldamiseks koostada kaitsekorralduskava. Ranna ja kalda kaitsekorralduskava on aluseks nende vööndite kaitsereeglite ülevaatamisel ja muutmisel, mis on vajalik sealse looduskoosluse, liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamiseks.

Tegevuskava kehtestamine ei too automaatselt kaasa piiranguid. Tegevuskavaga antakse ülevaade olemasolevast olukorrast ja mõjuteguritest ning seatakse eesmärgid ja kirjeldatakse võimalikke meetmeid nende saavutamiseks. Kava peaks olema praktiliselt rakendatav tööriist, mis aitab tasakaalustada kaitset ja kasutust ning vähendab juhuslikke ja konfliktseid otsuseid nendel aladel. Kava võimaldab arvestada kumulatiivseid mõjusid, mitte ainult üksikuid arendusi või tegevusi ja seega vältida olukorda, kus otsuseid tehakse killustatult (üksikute ehituslubade või erandite kaupa). Kava annab selgemad suunised, kus ja millistel tingimustel on tegevused lubatud, piiratud või välistatud, aitab ennetada konflikte looduskaitse, avaliku kasutuse ja erahuvi vahel ja loob sellega selge raamistiku nii omavalitsustele, maaomanikele kui ka arendajatele.

Ranna ja kalda kaitse kava koostamine on võimalus, mitte kohustus ja selle koostamisele eelneb kaasnevate mõjude sh KeA ja KOV töökoormuse analüüs.

Punktidega 17 ja 18 korrastatakse ja täpsustatakse poollooduslike koosluste kaitseks kehtestatud korda.

Kehtiva seaduse alusel on võimalik poollooduslike koosluse kaitset tagada § 14 lõike 1 punktis 1 sätestatu kohaselt. Sellega reguleeritakse katastriüksuse kõlviku piiri ja sihtotstarbe muutmist. Eesti topograafia andmekogu (ETAK) 2019. aasta veebruari väljavõtte alusel jäävad kaitstavate alade poollooduslikud kooslused kõlvikulise jaotuse alusel rohumaade, metsade, põõsastike, muude lagedate alade, madalsoode, põldude, veekogude hulka. ETAK kõlvikuline jaotus näitab, et kõlviku piiri ja sihtotstarbe muutmisega ei suudeta poollooduslikke kooslusi kaitsta. Seetõttu täiendatakse looduskaitseaduse § 30 sihtkaitsevööndi ja § 31 piiranguvööndi sätteid, kuhu lisatakse punkt, millega tagatakse poollooduslike koosluste ehk pärandniitude kaitse. Seadusesse tuuakse avatud (lõpetamata) loetelu tegevustest, mis võivad poollooduslikku kooslust hävitada ja kahjustada, näiteks mullaharimine, puittaimede istutamine, põllukultuuride kasvatamine, kultuurrohumaad rajamine, väetamine jms. Pärandniitudel on keelatud igasugune mullaharimine, sh randaalimise võte, mis oluliselt mõjutab olemasolevat rohukamarat. Eesmärk on säilitada pärandniitudele omast looduslikku taimestikku ning sellega seotud teiste liigirühmade elustikku, mis on kujunenud pika aja jooksul, ilma et kamarat oleks eri abivahenditega oluliselt mehaaniliselt mõjutatud. Pärandniitude pika aja jooksul kujunenud ja liigirohke iseloomuliku ökosüsteemi hävitab mullaharimine pea pöördumatult. Metsloomade ülessongitud rohukamarat või mutimullahunnikuid on lubatud tasandada, see ei ole mullaharimine. Pärandniite kahjustavad tegevused on ka puittaimestiku istutamine, väetamine, taimekaitsevahendite kasutamine. Sealjuures puittaimena käsitatakse puituvate ja korgistuvate vartega taimi: puud, põõsad, liaanid, puhmad.

Lisatavate sätetega, millega täpsemalt keelatakse poollooduslike koosluste hävitamine ja kahjustamine, seatakse juba kehtiva LKS § 14 lõike 1 punktis 1 sätestatule täpsustatud kitsendus PS §-st 31 tulenevale ettevõtlusvabadusele ja §-st 32 tulenevale omandiõigusele. Keskkonda mõjutava tegevuse õigusliku regulatsiooni aluseks on PS §-st 5 tulenev loodusvarade ja loodusressursside kui rahvusliku rikkuse säästva kasutamise põhimõte. Pärandniitudel on oluline roll avatud maastikus elurikkuse hoidjatena, kuna need pakuvad elu- ja toitumispaika

paljudele haruldastele seene-, looma- ja taimeliikidele ning aitavad säilitada põllumajandusmaa elurikkust ja maastiku mitmekesisust. Pärändniidud on Eesti kõige liigirikkaimad rohumaad. Poollooduslikud kooslused on kujunenud inimtegevuse tulemusel, mida on traditsiooniliselt kasutatud karja- või heinamaadena. Pärändniitudel on vaja nende säilimiseks traditsioonilist tegevust jätkata, seega ei ole igasugune inimtegevus välistatud vaid üksnes tegevus, mis kooslusi kahjustab või hävitab. Pärändniitude taastamiseks ja hooldamiseks on võimalik taotleda toetust¹³. Elu- ja looduskeskkonna säästmise ja sellele tekitatud kahju hüvitamise kohustus tuleneb PS §-st 53. Tulenevalt PS §-dest 5, 31, 32 ja 53 ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja looduskaitseaduse alusel võib omandiõigust piirata. Omandiõiguse põhiolemuse säilimiseks peavad seadusest tulenevad piirangud olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Poollooduslike koosluste hävitamise ja kahjustamise täpsema keelu sätestamise eesmärk on loodusväärtuste säilimine. Piirangute seadmise eesmärk on pärändniitude kaitse, et tagada nende soodne seisund Eestis. Abinõud, mis soodustavad eesmärgi saavutamist, on õiguslikult sobivad: pärändniitude kahjustavatele tegevustele täpsemate piirangute seadmine aitab kaasa kaitstavate loodusobjektide (kaitseala, hoiuala, püsielupaik) eesmärkide täitmisele. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne. Poollooduslike koosluste säilimiseks ei ole muid vähemalt sama efektiivseid, kuid isikuid vähem koormavaid meetmeid. Poollooduslike koosluste alale kaitse tagamisega ja tegevustele piirangute seadmisega kaitstavad loodusväärtused säilivad, loodusväärtusi kahjustavate tegevuste elluviimisel need hävivad. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt isikutele antud õigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Poollooduslike koosluste, mis on elupaigaks paljudele kaitstavatele liikidele, säilimine on oluline eesmärk, mis kaalub üle omandiõigusele ja ettevõtlusele seatavad kitsendused. Kaitstavatel loodusobjektidel tegevuste korral, millel on negatiivne mõju kaitse-eesmärgile, on teada risk, et tegevust ei saa võimaldada. Ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse kasutamist oma ettevõtluse huvides. Omandiõigus ja ettevõtlusvabadus ei ole piiramatud õigused. Kaitse-eeskirjaga alale seatud eesmärk kaalub üles omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive.

Punktiga 19 täiendatakse § 31 lõikega 6, lisades võimaluse reguleerida kaitse-eeskirjaga piiranguvööndis maaparandussüsteemide hoiutööd ja rekonstrueerimist.

Sättega ei keelata automaatselt maaparandussüsteemi hoiutööd, vaid antakse võimalus seda vajaduse korral kaitse-eeskirjaga reguleerida. Muudatus võimaldaks piirata või reguleerida ning vajaduse korral ka keelata olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutööd ja rekonstrueerimine. Samas on sättesse lisatud lisatingimus, et nimetatud piirangud ei tohi takistada maaparandussüsteemi nõuetekohast toimimist väljaspool kaitstavat loodusobjekti.

Maaparandussüsteemide hoiutööd ja rekonstrueerimine on tegevused, mis on LKSi järgi sihtkaitsevööndites eelduslikult keelatud, ent milleks võib kaitse-eeskirjaga ette näha leevendusi. Piiranguvööndites kehtiv LKS seda tegevust praegu ei piira. Selline olukord ei ole aga vastavuses piiranguvööndis hoitavate väärtuste kaitse vajadusega. Maaparandus ja selle hoid mõjutab otseselt kõiki naabruses asuvaid vee-, soo- ja soostunud elupaiku, samuti neist elupaikadest sõltuvaid liike. Natura alade puhul takistab sellise korra puudumine otseselt rahvusvahelise kohustuse täitmist, sest ei võimalda vältida loodusdirektiivi paljude elupaigatüüpide ja liikide hävitamist või kahjustamist. Piiranguvööndites maaparanduse

¹³ Maaeluministri 23.12.2022 määrus nr 79 „[Perioodi 2023–2027 pärändniidu hooldamise toetus](#)“, keskkonnaministri 01.06.2004 määrus nr 62 „[Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks, toetuse määrad ning toetuse tagasinõudmise kord](#)“.

reguleerimise võimaluse loomine on vajalik kaitstavate alade soodsa seisundi tagamiseks, aga samas aitab ka põhjendamatuult rangete piirangute seadmisest hoiduda. Näiteks ei ole soo- või soostuvaid kooslusi, kus kunagi on rajatud kraave, praegu võimalik piiranguvööndi kaitsekorruga kaitsta, sest see ei võimalda soodsa veerežiimi hoidmist, ja ala pidi võtma range kaitse alla. Tihti on juba kahjustatud sookooslustes peamine eesmärk hoida väljakujunenud olukorda. Soostumisprotsesse tagasi pöörata on väga keeruline ja vahel ka võimatu. Kuna nii rekonstrueerimise, kui ka hoiutöödega kaasneb paratamatult oht, et süsteemi kuivendusmõjud suurenevad, siis looduskaitse eesmärke ei ole võimalik saavutada, kui puudub võimalus kahjulikke mõjusid vältida või vähendada.

Eelnõu kohaselt võib keelata üksnes tegevusi, mis võivad kahjustada kaitse-eesmärgi saavutamist. Säte annab võimaluse reguleerida kaitse-eeskirjaga maaparandussüsteemi rekonstrueerimistööid, nagu kraavide osaline sulgemine, maaparandussüsteemi osaline ümberehitamine, keskkonnakaitse rajatiste rajamine ja voolusängi kuju muutmine. Samuti on oluline võimalus reguleerida ka hoiutööid, kuna nendega võivad kaasned olulised riskid. Sette eemaldamine võib kaasa tuua pinnase hõljumina suublasse kandumise, mis omakorda võib halvendada vee kvaliteeti ja looduslikku tasakaalu. Valgustingimused ja metsa liigendatus võivad muutuda kraavitrasside puhastamise ja raiumise tagajärjel. Niiskustingimused võivad muutuda ja tööde käigus võib tekkida müra, suurened võib tuleoht. Kiirenev pinnavee äravool võib vähendada põhjavette valguga vee mahtu. Suurte kraavikallete korral võib kaasned kraavikallaste ja -põhja erosioon ning masinate kasutamisega kaasneb lekete ja reostuse oht. Selliste riskide esinemise tõenäosus sõltub suuresti konkreetsest asukohast ning tööde iseloomust. Kaitse-eeskirja koostamisel tuleb analüüsida hoiutööde vajadust ja eesmärki, hinnata piirangu mõju, tasakaalustada erinevad huvid, arvestada eesvooludega, minimeerida maaomanikele avalduvad negatiivsed mõjud ning vajaduse korral anda kaitseala valitsejale kaalutusõigus otsustamiseks, kas ja millistel tingimustel maaparandussüsteemide hoiutööid teha võib. Huvide tasakaalustamiseks kaasab KeA kaitse-eeskirja avalikustamise ajal menetlusse Maa- ja Ruumiameti (enne 01.01.2025, alates millest anti Põllumajandus- ja Toiduametist maaparanduse valdkonna ülesanded Maa- ja Ruumiametile, kaasas KeA selles osas kaitse-eeskirjade menetlusse Põllumajandus- ja Toiduameti). Kaitse-eeskirjaga sätestatav kaitsekord on riiklik meede avaliku huvi – looduskaitse tagamiseks ja ühtlasi enamikul juhtudel Natura 2000 võrgustiku alal ka rahvusvahelise kohustuse täitmiseks (avalikes huvides antav õigusakt). Seega peavad haldusorganid riigi esindajatena koostööd tegema, et eesmärk saavutada. Et haldusorganite koostöö laabuks, kontrollib Kliimaministeerium, kas KeA on avalikustamisel Maa- ja Ruumiameti kaasanud. Kui seda tehtud ei ole, kaasatakse amet enne elnõu elnõude infosüsteemi (EISi) esitamist.

Kõnealuse sätte rakendamisel ehk kaitse-eeskirjade koostamisel tuleb vaadata, et kehtestatav kord ei läheks vastuollu § 14 muudatusega, millega lisatakse teatud maaparandussüsteemide hoiutööd nende tegevuste hulka, mida ei või kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis teha kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta. Kuna muudatuse jõustumisel saab seada maaparanduse hooldamisel tingimusi või need keelata juba kaitse-eeskirjaga, vähendab KeA töökoormust ja kinnisasja omaniku halduskoormust §-s 14 sätestatud valitseja nõusoleku küsimine.

Maaparandussüsteemi hooldamise ja rekonstrueerimise piiramine omab puutumust PS §-st 31 tulenevale ettevõtlusvabadusele ja §-st 32 tulenevale omandiõigusele. Kaitse-eeskirjaga maaparandussüsteemi hooldamise ja rekonstrueerimise piiramine ei välista kinnisasja valdamist, kasutamist ja käsutamist täielikult ega ka peaaegu täielikult, mistõttu on tegemist omandikitsendusega PS § 32 lõike 2 teise lause mõttes. Omandi vaba kasutamine võib olla kitsendatud looduskaitse eesmärgil (vt PS §-d 5 ja 53 ning LKS §-d 1 ja 2). Ettevõtlusvabadus ja omandiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, mida võib piirata igal legitiimsel

eesmärgil. Omandiõiguse põhiolomuse säilimiseks peavad seadusest tulenevad piirangud olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Kitsendus on vajalik loodusväärtuste säilimiseks ja seisundi parandamiseks. Kaitse-eeskirjaga maaparandussüsteemi hooldamisele ja rekonstrueerimisele piirangute seadmisel on kinnisasja omanikud menetlusse kaasatud ja ärakuulatud. Tööde piiramisel on eelduseks, et väljaspool kaitstavat loodusobjekti maaparandussüsteemi toimivust ei mõjutata. Meede on sobiv kuivõrd võimaldab juhtumipõhiselt piirangu proportsionaalsust hinnata, arvestades nii loodusväärtuste seisundi parandamise vajadust kui ka kinnisasja omanike huve. Loodusväärtuste kaitsel saab samaväärse piirangu kehtestada praegu, kui kinnisasi arvatakse sihtkaitsevööndisse, mis on isikuid koormavam. Riigi ülesanne on tagada loodusväärtuste kaitse, sh rakendada vajalikke meetmeid kaitstaval loodusobjektidel kaitse-eesmärgiks seatud väärtuste säilimiseks ja vajadusel seisundi parandamiseks. Igaühel on hoolsuskohustus rakendada meetmeid oma tegevuse või tegevusetusega põhjustatava keskkonnahäiringu vähendamiseks niivõrd, kuivõrd seda on mõistlik eeldada (KeÜS § 14). Maaparandussüsteemi eesmärgiks on maa viljakuse tõstmine, samas võib see negatiivselt mõjutada kaitstava loodusobjekti kaitse-eesmärgiks seatud loodusväärtusi ja nende seisundit. KeÜS § 10 sätestab, et keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohtu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed. Loodusobjekti kaitse alla võtmine toimub avalikes huvides, mistõttu eelnimetatud vältimispõhimõtte erandi rakendamine peab olema põhjendatud loodusväärtuse kaitsest suurema huviga. Piirang on proportsionaalne, huvide kaalumise on tagatud kaitse-eeskirja menetlusega.

Punktiga 21 lisatakse seadusesse volitusnorm, mis annab KOVile õiguse ja pädevuse kehtestada haljastuse inventeerimise kord, milles sätestatakse haljastuse hindamise meetodika, inventuuri tegijate kvalifikatsiooni ja inventeerimise tulemuste vormistamise nõuded ning kinnistuomaniku kohustus enne kavandatavat ehitustegevust nõuetekohaselt haljastus inventeerida.

KOVil on kohustus planeerida elurikkust säilitavat ja suurendavat haljastust ja tagada ohutu ning keskkonnasäästlik ehitustegevus. Kohustused tulenevad LKS § 48 lõikest 4, § 55 lõikest 7 (I ja II kaitsekategooria taimede kahjustamise ja hävitamise keeld) ning § 57 lõikest 1 (võõrtaime liigi loodusesse laskmise keeld), PlanS § 126 lõike 1 punktist 8, ehitusseadustiku (edaspidi *EhS*) §-dest 8 ja 9 jms õigusaktidest, kuid seadusandja ei ole andnud kohaliku omavalitsuse üksusele nende kohustuste täitmiseks sõnaselget volitust. Ehitushuvi korral on KOV-il juba planeerimismenetluses vaja haljastuse kohta teavet, et tagatud oleks tiheasustuselaval avalik huvi tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, säiliks kaitsealused liigid ja ei levitataks invasiivsete võõrtaimede liike (nt pinnase teisaldamisel), otsused oleksid kaalutusvigadeta ja vajadusel keskkonnariske vähendavad tingimused seatud.

KOVid tegelevad oma territooriumil vajalike haljastuse hooldustööde organiseerimise ja planeerimise või ehitustegevuse suunamisega ning mõjutavad sel teel elurikkust, linnaliste alade mikrokliimat, kliimamuutustega kohanemisvõimet ja vastupanuvõimet kliimarisikidele. Teadlike otsuste tegemiseks peab KOVil olema informatsioon olemasoleva haljastuse kohta.

Haljastuse inventeerimise tulemusena on võimalik suunata ehitiste ja rajatiste asukohta, et säilitada juba olemasolevat loodust ning vajaduse korral näha ette projekteerimisel erilahendusi, mis aitaksid säilitada haljastuse kasvutingimusi, samuti kindlaks määrata ehitustegevuses haljastuse säilimiseks vajalikke kaitsemeetmeid. Säte annab KOVidele võimaluse kehtestada kord eespool nimetatud kohustuste ja tegevuste elluviimiseks.

Haljastuse inventeerimise laiem eesmärk on aidata kaasa ehitustegevuse ja looduse säilitamise tasakaalu tagamisele. Selge volitusnorm, mille alusel kord kehtestada, võimaldab paremini tagada ehitustegevusest huvitatud isikute võrdse kohtlemise, sest annab aluse ühtse ja läbipaistva õigusraamistiku loomiseks KOV territooriumil. Korras sätestatav ühtne reeglistik on kõigile ehitustegevusest huvitatud isikutele eelnevalt teada ja neil on võimalik sellega arvestada.

PlaS loetleb üheks detailplaneeringu ülesandeks haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramise ning ehitusseadustiku kohaselt võib asjakohasel juhul projekteerimistingimustega määrata haljastuse põhimõtted, kuid seadus ei sätesta, kuidas KOV põhimõtete määramiseks vajaliku teabe saab. PlaS § 11 lõike 2 kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldajal õigus saada planeeringu koostamiseks tasuta teavet. Selleks, et mainitud menetlustes saaks KOV üldse haljastuse põhimõtted määrata, on vajalik, et KOVil oleks olemas teave olemasoleva haljastuse kohta ehitustegevusega hõlmataval alal, samuti selle seisundi kohta. Seda teavet on võimalik saada haljastuse inventeerimise tulemusel. Haljastuse inventeerimine on vajalik, kui ehitustegevusega hõlmatava ala kohta ei ole haljastuse andmeid senini kogutud või varem kogutud andmed on ajakohasuse kaotanud.

PlaS ja EHS on menetlusseadused, milles üldjuhul konkreetseid materiaalseid nõudeid ei sätestata (nt määrama peab haljastuse nõudeid, kuid millised need on, jäävad peamiselt valdkondlike õigusaktide lahendamise, muu hulgas LKS).

LKS-i muutmise eelnõuga kavandatava haljastuse inventeerimise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) kohase heakorraeeskirja kehtestamise eesmärgid ka ei kattu. *KOKS*-i alusel kehtestatava heakorraeeskirja reguleerimise on avaliku korra ja omavalitsuse haldusterritooriumil heakorra tagamine, mille osaks on kvaliteetse elukeskkonna, sh territooriumi puhtuse ja heakorra tagamise kohustuse seadmine kõigile KOV haldusterritooriumil viibivatele ja tegutsevatele isikutele ning kinnis- ja vallasvara omanikele. KOV-id on heakorraeeskirjades kehtestanud füüsilistele ja juriidilistele isikutele nende omandis või kasutuses oleva kinnistu ja selle haljastuse korrashoiuga seotud käitumisreeglid (keelud-käsud), sh kõnniteede libedustõrje ja haljasalalt prügi koristamise kohustuse, üldise nõude hoida oma kinnistu risust vaba, eemaldada ohtlikud rajatised või nendest tulenev oht (lahtised plaadid, tuleohtlikud esemed) ja tagada heakord avalikus kohas jne. Heakorraeeskirja ei võimalda suunata ehitiste ja rajatiste asukohta, et säilitada juba olemasolevat loodust ning vajaduse korral näha ehitustegevuse korral ette projekteerimisel erilahendusi, mis aitaksid säilitada haljastuse kasvutingimusi, samuti määrata kindlaks ehitustegevuses haljastuse säilimiseks vajalikke kaitsemeetmeid. Ka õiguskantsler ei ole nt Tallinnale linnale saadetud kirjas¹⁴ osundanud võimalusele näha haljastuse inventeerimise nõudeid ette kehtivates heakorraeeskirjades. Eelnõus ette nähtud haljastuse inventeerimise kord ei ole erinevalt heakorraeeskirjast KOV territooriumi ja erakinnistute üldise heakorra tagamise abinõu. Inventeerimise korras seatakse menetluslik eeldus (kinnisasja omanikule pannakse andmete kogumise kohustus enne ehitamist) ehitusõiguse andmisel, mitte ei seata üldiseid heakorra tagamise nõudeid. Seega on volitusnorm sobilik LKS-i, millega tagatakse loodusväärtuste kaitset (liikide ja nende elupaikade hea seisundi säilitamist või saavutamist).

Punktidega 23–25 täpsustatakse surnuna leitud kaitsealusest loomast teavitamise korda. Kaotatakse kohustus, et KeA peab iga kord reageerima, kui tuleb teade surnuna leitud kaitsealusest loomast ja väljastama loa, kui leidja võib selle isendi enda valdusse jätta. KeA peab edaspidi reageerima üksnes siis, kui soovib seda looma endale jätta (kasutada teadus- ja/või õppeotstarbel). Praktikas on neid juhtumeid väga vähe.

¹⁴ [Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena.pdf](#)

Punktidega 26–41 muudetakse LKSi 11. peatüki „Vastutus“ sätteid.

Justiits- ja Digiministeerium on juhtinud varasema looduskaitseaduse muutmise menetluses tähelepanu sellele, et analüüsida tuleks LKSi vastutussätete otstarbekust, st kas on võimalik vääртеovastutuse asemel kohaldada haldussundi, ning samuti tuleks täpsustada vääртеokoosseise. Justiits- ja Digiministeerium on palunud LKSi vastutussätete ajakohastamisel lähtuda karistusõiguse revisjoni põhimõtetest, mis on kajastatud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas (eelnõu 554 SE). Nimetatud seletuskirjas on märgitud, et vääртеovastutust tuleb kohaldada üksnes siis, kui haldussund ei anna tulemust. Kui aga karistusnorm on põhjendatud, peab see olema piisavalt määratletud, et isik saaks aru, millist tegu ette heidetakse. Justiits- ja Digiministeerium on juhtinud tähelepanu ka sellele, et LKSi §-des 74², 74³ ja 74⁴ on kehtestatud kvalitatiivselt erinevaid süüteokoosseise ning LKSi sätetatud juriidilise isiku karistusmäär on liiga leebe võrreldes KarSi juriidilise isiku maksimaalse karistusmääraga.

Eelnõukohase seadusega ajakohastatakse seaduse vastutussätteid, eeskätt juriidilise isiku karistusmäär, et tagada õiglane karistus ja vastutussätete õigusselgus. Samuti on kaalutud, millisel juhul on võimalik vääртеovastutuse asemel kohaldada haldussundi. Karistusliikidest on alles jäetud üksnes rahatrahvi kohaldamise võimalus, kuna keskkonnaasjades pole kunagi ühtegi aresti määratud, siis on see karistusliik liigne. Keskkonnaamet on vaid ühel korral aresti kohaldamist taotlenud rikkumise puhul, kus rikkujad muutusid vägivaldseks, aga kohus leidis, et keskmisest kõrgem rahaträhv on piisav.

LKSi juriidilise isiku karistusmäär püsib muutumatuna 2004. aastast (v.a § 74¹ lg 2 ja § 74⁵ lg 2) ja on kuni 3200 eurot. See on liiga leebe karistus rikkumiste eest, mis võib loodust negatiivselt mõjutada. Sanktsioonide kehtestamisel on oluline arvesse võtta võimalikku majanduslikku tulu, mida seaduse nõuete eiramine võib ettevõtjale anda. Praegu kehtivad juriidiliste isikute karistuste piirmäärad ei ole proportsionaalselt, et paigast on nihutatud füüsilistele ja juriidilistele isikutele määratavate maksimaalsete karistuste proportsioonid. Füüsilisele ja juriidilisele isikule ettenähtud maksimaalne karistusmäär peaks omavahel korreleeruma, kuivõrd maksimaalse karistusmäär sätetamisel nii füüsilise kui ka juriidilise isiku puhul peab arvestama nii kaitstavat õigushüvet (kaitsealuse loodusobjekti säilimine) kui ka eri- ning üldpreventiivseid mõjusid. Kui füüsilisele isikule on LKSi rikkumise eest võimalik määrata maksimumkaristus, mis on karistusseadustiku § 47 lõike 1 kohaselt 300 trahviühikut, siis juriidiliste isikute kehtiv karistusmäär on oluliselt väiksem karistusseadustikuga sätetatud maksimaalsest karistusmäärast, mis on 400 000 eurot. Samas tuleb trahvimäärade väga järsul tõstmisel arvestada, et üldsus ei pruugi mõista selle vajalikkust, kuna a) see ei ole tasakaalus sissetulekute tõusuga b) LKS nõuete rikkumiste arv madal ja trend ei ole tõusev, mistõttu see tunduda riigipoolse ülereageerimisena.

Praegu kehtivad LKSi maksimaalsed karistusmäärad ei täida karistuse eesmärke, milleks eelkõige on üldpreventiivselt anda üldsusele märku, et riik ei aktsepteeri taolist käitumist. Samuti on eesmärk mõjutada eripreventiivselt teo toimepanijat edaspidi vältima sarnaste süütegude toimepanemist ja tagada, et rikkumine ei tasu end majanduslikult ära. Teatud juhtudel (nt kinnisvara arendamisel) on ettevõtjad võimaliku karistusega juba ette arvestanud, kuivõrd see võib ennast majanduslikult ära tasuda.

LKSi muutmise käigus on analüüsitud kehtivaid vastutussätteid, et leida võimalusi karistuse asendamiseks haldussunniga. Vaadates LKSi kaitseala kohta sätetatut, on näha, et seadusega sätetatud keeldude ja piirangute (v.a § 74² lg-d 3 ja 4) eesmärk on ennetada ja ära hoida kaitstavate hüvede kahjustamist. Tegemist on selles suhtes liiklusseadusele sarnase seadusega, et kui isik mõnda piirangut rikub, on tagajärg saanud ning haldussunniga protsessi tagasi pöörata ei ole võimalik. Samas on kohati võimalik rakendada vääртеovastutust paralleelselt

haldussunniga, kui rikkumisega tekkinud kahjulik tagajärg on vaja likvideerida (likvideerida ebaseaduslik ehitis piiranguvööndist, eemaldada piiranguvööndisse sõitnud sõiduk vms). Kuna kaitse alla võetud loodusobjektid on ühel või teisel viisil õrnemad või tundlikumad kui meid tavapäraselt ümbritsev looduskeskkond, on kaitsealade kasutamine suurema avaliku tähelepanu all, mistõttu on ka avalik ootus, et nõuete rikkumise eest määratakse õiglane karistus.

Maksimummäära tõstmine ei tähenda, et pärast määra tõstmist hakatakse maksimummäära rohkem või kergekäelisemalt määrama. Selleks, et vältida riigi või kohtute omavoli, on karistamise kohta kehtestatud selged reeglid, millest nii kohus kui ka kohtuväline menetleja on kohustatud kinni pidama. Väärteo eest karistuse määramisel kehtivad samad reeglid, mis kuritegude puhul ning karistuse määramise juhised ja loogika võimaldavad maksimummäära kohaldada vaid juhul, kui esinevad raskendavad asjaolud, puuduvad kergendavad asjaolud ja tegemist on nn saririkkujaga. Karistuse määramisel tuleb kaalumist alustada sanktsioonimäära keskmisest. Sellele on kohustuslik lisada või sellest võtta maha karistust raskendavad ja kergendavad asjaolud (loetletud KarSi §-des 57 ja 58) ning seejärel hinnata süüd suurendavate ja vähendavate asjaolude esinemist, milleks on varasema karistuse olemasolu või puudumine, rikkumise ulatus, rikkumise kestus, rikkumisega tekitatud kahju, rikkumisega saadud (konkurentsi) eelis, isiku käitumine pärast rikkumist, isiku käitumine süüteo menetluse ajal. Samuti menetleja hinnang, kui suur on tõenäosus, et isik võiks tulevikus analoogseid rikkumisi toime panna, ja milline karistus täidaks ka üldpreventiivselt teisi valdkonnas tegutsevaid isikuid hoiatavat eesmärki.

Kuna karistuse määramine käib kindlate reeglite järgi, siis maksimaalset võimalikku karistusmäära saab rakendada üksnes juhul, kui esinevad ainult karistust raskendavad asjaolud või süüd suurendavad asjaolud ja varasemad karistused ei ole mõjutanud isikut õiguskuulekalt käituma. Seega peavad karistusmäärad olema sellised, et ka maksimaalset määra rakendamata on võimalik määrata karistus, mis välistaks rikkumise majandusliku tulususe.

Eesti on tihedalt seotud ELi õigusega. Nii direktiivides, kui ka otsekohalduvates määrustes on rõhutatud, et liikmesriik on kohustatud rakendama tõhusaid ja mõjusaid karistusi ning sageli on soovitatud või ka kohustatud karistusega ettevõtjalt ära võtma rikkumise tulemusel saadud tulu. Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2023/1115¹⁵ (nn raadamismäärus) art 25 lõike 2 kohaselt peavad karistused olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Punkti a kohaselt peab kõnealuste karistuste suurus olema proportsionaalne tekitatud keskkonnakahju ning asjaomaste saaduste või toodete väärtusega ja kõnealuste trahvide suurus arvutatakse nii, et oleks tulemuslikult tagatud, et vastutavad isikud jäävad toime pandud rikkumistega saadud majanduslikust kasust ilma, ning suurendades korduvate rikkumiste korral trahve järk-järgult. Juriidilise isiku puhul kehtestatakse sellise trahvi maksimumsummaks vähemalt 4% ettevõtja või kaupleja aastasest kogukäibest liidus trahviotsusele eelnenud majandusaastal, mis arvutatakse sarnaselt ettevõtjate aastakäibe arvutamisega, nagu on sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 artikli 5 lõikes 1, ning trahvisummat suurendatakse vajaduse korral nii, et see ületaks saadud võimalikku majanduslikku kasu.

Samuti tuleb silmas pidada, et järgmisel aastal täiendatakse KarS-i seoses EL keskkonkuritegude direktiiviga 2024/1203. Näiteks lisatakse sinna kaitsealuste liikide olulise kogusega kauplemisega seonduvad kuriteod (artikkel 3 lg 2 punktid n ja o, mille eest peab olema juriidilise isiku karistuse ülemmäär vähemalt 24 000 000 eurot või 3% juriidilise isiku ülemaailmsest kogukäibest (direktiivi 2024/1203 artikkel 7 lg 3 b)).

Praktikas on maksimummäära määratud üksikutel kordadel. Karistus mõistetakse KarSi § 56 ning Riigikohtu praktika väga kindlate reeglite järgi. KeA lähtub viidatud alustest,

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1728990722510>

väärteomenetluste kvaliteeti kontrollitakse, korraldatakse koolitusi ja välistatud on ametnike suva karistuse määramisel.

Maksimaalse karistumäära tõstmine võimaldab kohaldada teo raskusele ja iseloomule vastavat karistust. Kergete rikkumiste korral jäävad karistused endiselt sümboolsetesse summadesse. Samas tulu saamise eesmärgil toime pandud teo eest on võimalik rakendada karistust, mis on kooskõlas põhimõttega, et rikkumine ei tohi end ära tasuda. Kedagi ei karistata, kui ta ei ole toime pannud rikkumist. Kui isik on rikkumise toime pannud teadmatuses (ettevaatamatus hooletuse vormis), on tema süü väike ja seda arvestatakse karistuse määramisel. Samuti on välistatud võimalus, et riik võiks määrata põhjendamatu suuri rahatrahve, kuna kohtumenetluses kontrollitakse muu hulgas karistuse määramise vastavust karistusseadustikule ja levinud kohtupraktikale.

KeA arvestab rikkumiste menetlemisel tahtluse aspektiga. Eelnõus on arvestatud sellega, et need koosseisud, mis on orienteeritud tahtlusele, on ka selliselt sätestatud. KarSi § 15 lõike 3 kohaselt on väärteona karistatavad nii ettevaatamatud kui ka tahtlikud teod. Kui seadus ei täpsusta, siis üldjuhul peab lähtuma sellest, et tegu on pandud toime vähemalt hooletusest (Riigikohtu lahend [3-1-1-48-05](#) p 6). Aga kui seadus täpsustab, et väärteokoosseis eeldab tahtlust, siis tuleb väärteomenetluse käigus tuvastada, et tegu on toime pandud tahtlikult, st vähemalt kaudse tahtlusega KarSi § 16 lõike 4 tähenduses. Näiteks §-des 74¹¹, 74¹², 74¹⁶, 74¹⁷ ja 74¹⁸ sätestatud väärteogude lühikirjeldustes on rõhutatud, et väärteokoosseis eeldab tahtlust. Tahtlus on defineeritud KarSi §-s 16, Euroopa Liidu õiguse üle võtvate sätete rikkumise korral saab tahtluse korral lähtuda Euroopa Kohtu praktikast.

Igal juhul kehtib üldreegel, et karistuse kohaldamisel tuleb hinnata KarSi § 56 lõike 1 alusel süü sisu – karistust kergendavate ja raskendavate asjaolude ning süüd mõjutavate muude asjaolude kaudu.

Samuti on eelnõud ette valmistades analüüsitud kehtivate väärteokoosseisude vastavust määratluse nõuetele. Mitu väärteokoosseisu on liiga üldsõnalised, mistõttu isikud ei pruugi aru saada, mida konkreetselt neile ette heidetakse. Näiteks LKSi § 71 näeb ette vastutuse kaitstava loodusobjekti kaitse nõuete rikkumise eest. Looduskaitse seaduse kohaselt jagunevad kaitstavad loodusobjektid kuueks eri iseloomuga objektiks, mis omakorda jagunevad tüübi või liigi järgi (LKSi § 4). Seetõttu kirjutati enamik LKSi § 71 vastutusalas olevaid rikkumisi iseseisvate väärteokoosseisudena lahti. Kui kehtivas LKSis oli kokku üheksa väärteokoosseisu, siis eelnõus on neid 35.

Järgnevalt on gruppidesse jagatud ja lahti kirjutatud eelnõukohased vastutusnormid ning nende aluseks olevad sätted LKSis ja selgitatud senist praktikat.

Kõige rohkem, 911 korda on trahve (nii juriidilistele kui ka füüsilistele isikutele) määratud üldise sätte, LKSi § 71 „Kaitstava loodusobjekti kaitsenõuete rikkumine“ alusel, kusjuures keskmine trahvisumma oli 432 eurot. Ajavahemikul 01.01.2020 kuni 31.07.2021 on LKSi § 71 alusel menetletud pisut alla 300 väärteoasja ja füüsiliste isikute karistused jäävad 10–270 trahviühiku vahele, juriidiliste isikute karistused on vahemikus 120 kuni 1600 eurot. Eelnõuga lisatavates paragrahvides (§-d 71¹–71⁹) on eraldi välja toodud üheksa rikkumist – majandustegevuse või loodusvarade kasutamise keelu rikkumine (§ 71¹), ehituskeelu nõuete rikkumine (§ 71²), telkimise või lõkketegemise nõuete rikkumine (§ 71⁵), rahvaürituse korraldamise nõuete rikkumine (§ 71⁶), viibimiskeelu rikkumine (§ 71³), sõidukiga sõitmise (§ 71⁴), puittaimestiku istutamise või raie nõuete rikkumine (§ 71⁷) ja kaitstaval loodusobjektidel poollooduslike koosluste kaitse nõuete rikkumine (§ 71⁹). Need tegevused on reguleeritud LKSi §-de 14, 30 ja 31 järgi ja viibimiskeeld ka §-des 15 ja 29. LKSi § 29 lõige 2 keelab reservaadis igasuguse inimtegevuse, sh viibimise, hõlmates seega vastutussätteid

§-des 71¹, 71³, 71⁴, 71⁵ ning 71⁶. Keelu rikkumise korral määratakse trahv toimepandud rikkumise järgi, näiteks kas inimene liikus reservaadis jalgsi või sõitis mootorsõidukiga. Sõltuvalt inimese tegevusest on rikkumise raskusaste ning kaitseväärtuse häiring erinev.

Alles on jäetud ka üldine vastutussäte kaitstavate loodusobjektide kaitse nõuete rikkumiste eest. Sellisteks rikkumisteks on LKSi § 31 lõike 2 punktides 1, 2, 4, 7, 9 ja 12 nimetatud keelatud tegevused: uue maaparandussüsteemi rajamine; veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmine; puhtpuistute kujundamine ja energiapuistute rajamine; biotsiidi, taimekaitsevahendi ja väetise kasutamine; jahipidamine ja kalapüük; roo varumine külmumata pinnasel. Selliseks rikkumiseks on ka LKSi § 32 lõike 2 kohane keelatud tegevus – hoiualal nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamine ja kahjustamine, mille kaitseks hoiuala moodustati, ning seal kaitstavate liikide oluline häirimine. Samuti tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi. Sellisteks rikkumisteks on ka eelnõukohase seadusega lisatavad keelatud tegevused, milleks on piiranguvööndis olemasoleva maaparandussüsteemi hoiu- või rekonstrueerimistöödele kaitse-eeskirjaga seatud tingimuste või keeldude rikkumine, kui sellega ei kaasne puittaimestiku istutamise või raie nõuete rikkumist, mis on eraldi vastutuskooesseis.

§ 71. Kaitstava loodusobjekti kaitse nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 14 (kaitstavate alade üldised kitsendused) lõike 1 punktides 1, 2, 9 ja 10, § 31 (piiranguvööndi kaitsekord) lõike 2 punktides 1, 2, 4, 7, 9 ja 12, § 31 lõikes 6 (lisatakse eelnõuga), § 32 (Hoiuala kaitsekord) lõikes 2 ning § 33 lõikes 1.

§ 71¹. Kaitstaval loodusobjektil majandustegevuse ja loodusvarade kasutamise keelu rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 29 (loodusreservaadi kaitsekord) lõikes 2, § 30 (sihtkaitsevööndi kaitsekord) lõike 2 punktides 1 ja 2 ning § 31 (piiranguvööndi kaitsekord) lõike 2 punktis 3.

§ 71². Kaitstaval loodusobjektil ehitamise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 30 lõike 2 punktis 3 ja § 31 lõike 2 punktis 8, mis käsitlevad sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis ehitiste püstitamist ja väliskonstruktsioonide muutmist.

§ 71³. Kaitstaval loodusobjektil viibimise keelu rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 29 lõikes 2 ja § 30 lõike 2 punktis 4, mis käsitlevad loodusreservaadis ja sihtkaitsevööndi kaitsealuste liikide elupaigas, kasvukohas ja rändlindude koondumispaigas viibimist.

§ 71⁴. Kaitstaval loodusobjektil sõidukiga sõitmise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 29 lõikes 2, § 30 lõike 2 punktis 5 ja § 31 lõike 2 punktis 10.

§ 71⁵. Kaitstaval loodusobjektil telkimise ja lõkke tegemise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 29 lõikes 2, § 30 lõike 2 punktis 6 ja § 31 lõike 2 punktis 11.

§ 71⁶. Kaitstaval loodusobjektil rahvaürituse korraldamise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 29 lõikes 2, § 30 lõike 2 punktis 6 ja § 31 lõike 2 punktis 11.

§ 71⁷. Kaitstaval loodusobjektil puittaimestiku istutamise ja raie nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on on § 29 lõikes 2, § 30 lõike 2 punktis 7 (lisatakse eelnõuga, mis keelab poollooduslike koosluste hävitamist või kahjustamist põhjustava tegevuse sh puittaimestiku istutamise), § 31 lõike 2 punktides 4, 5, 6 ja 13 (viimane lisatakse eelnõuga, mis keelab poollooduslike koosluste hävitamist või kahjustamist põhjustava tegevuse sh puittaimestiku istutamise) ning § 32 lõikes 3.

§ 71⁹. Kaitstaval loodusobjektil poollooduslike koosluste kaitse nõuete rikkumine – vastutusnorm rikkumiste kohta, mis on sätestatud § 17 lõigetes 1 ja 2, § 30 lõike 2 punktis 7 (lisatakse eelnõuga, mis keelab poollooduslike koosluste hävitamist või kahjustamist põhjustava tegevuse), § 31 lõike 2 punktis 13 (lisatakse eelnõuga, mis keelab poollooduslike koosluste hävitamist või kahjustamist põhjustava tegevuse) ja § 33 lõike 1 punktis 5.

Eeltoodud trahvimäärade (§71 -§71⁹) määramisel on arvestatud rikkumise tagajärge. Näiteks kaitstaval loodusobjektidel sõiduki, maastikusõiduki või ujuvvhendiga liikumise nõuete rikkumise korral on arvestatud, et kuna kaitsevööndid on erineva rangusega piirangutega ja kooslused, mida kaitstakse, võivad olla äärmiselt tundlikud (rabas või liivasel rannal samblikukihhi taastumine võib võtta aastakümneid), siis nimetatud rikkumise tagajärg võib olla raske.

Kaitstaval loodusobjektidel puittaimestiku istutamise või raie nõuete rikkumise eest karistuse määramisel peab arvestama, et kaitstavatel metsadel on lisaks majanduslikule väärtusele ka looduskaitseväärus, mistõttu ainult majanduslikku tulu ei saa karistamisel aluseks võtta. Seetõttu peaks selle sätte maksimaalne karistusemäär olema sama suur või suurem kui metsaseaduse ebaseadusliku raie eest. Koosseis sisaldab lisaks raiekeelule ka muude nõuete, nagu istutamise keeld, külmumata maaga raie keeld jms rikkumisi. Selle koosseisu alla käib ka näiteks konnakotka toitumisala hävitamine metsa istutamise tõttu (Otepää looduspargis olnud juhtum). Samuti on näide praegu kohtus olev menetlus, kus ettevõtja istutas Võrtsjärve poldri hoiualal 80 ha suurusele alale 128 000 kuuse- ja kaseistikut, et muuta ala metsaks, millega ta võis tekitada kahju Natura 2000 alana kaitstavale rohunepi, rukkiräägu, suurkoovitaja, hänilase jt kaitsealuste lindude elupaikadele.

Juriidiliste isikute trahvimäära määramisel on arvestatud ka seda, et kui üksikisik rikub kaitsealal liikumise reegleid kogemata, siis juriidilise isiku puhul on tegemist vastavas valdkonnas (matkade, reise korraldamine) tegutseva ettevõtjaga, kelle puhul eeldatakse eeltöö tegemist. Lisaks on ettevõtja korraldatud ürituse korral oht või kahjulik mõju loodusobjektile tavaliselt oluliselt suurem kui üksikisiku tegevusel. Samas võib olulist kahju tekitada ka füüsiline isik, kes korraldab rahvarohke erakohtumise, aga praktikas ei ole siiani seda ette tulnud. Kui kirjeldatud olukord saabuks, siis seda, kas seda käsitletakse rahvaüritusena või mitte, selguks ütluste ja muude tõendite põhjal.

Viibimise ja rahvaürituste keelud on erinevad, aga võivad kaasa tuua kaks väärtegu korraga. Näiteks kui on korraldatud rahvaüritus liikumiskeeluga alal, siis keelatud teo on toime pannud kõik kohalviibinud isikud (rikkudes viibimise keeldu). Lisaks on korraldaja pannud toime kaks väärtegu (korraldamine + viibimine) või kui korraldaja on juriidiline isik, siis karistatakse juriidilist isikut (korraldamise eest) + kohal viibinud matkajuhti ka viibimiskeelu eest. Karistuse määramisel arvestatakse, et juhul, kui kahju on võimalik heastada, eelistatakse alati heastamist ning karistus on väike või seda ei kohaldata üldse. Karistamine on põhjendatud juhul, kui ettevõtjat on varem juba hoiatatud ja tema tähelepanu loodust kahjustavale tegevusele juhitud.

Üks suurima määraga karistus on kaitstaval loodusobjektidel majandustegevuse või loodusvarade kasutamise keelu rikkumise ja ebaseadusliku ehitamise eest. Kuna loodusreservaadid ja sihtkaitsevööndid on erilist kaitset vajavad alad, kus majandustegevus on keelatud või väga piiratud tingimustel lubatud, peavad karistused olema juba ette hoiatavad ja mõjusad. Selliseid rikkumisi juhtub küll üliharva, kuid kui juhtub, siis tavaliselt kaitstav kooslus hävib. Enamasti

on tegemist vanade ja väärtuslike puistute raiega, mille taastumine võtab aega vähemalt 100 aastat.

Ehitamise puhul puudub enamasti võimalus hinnata tagantjärele kahju konkreetsete liikide isenditele või ka keskkonnavastutuse mõttes kahju elupaigale, seega on rahatrahv ainus hoitav meede. Seega peaks võimalik sanktsioonimäär ületama hoone maksumust. Eelnõus sätestatud karistus peaks välistama ka võimaluse, et ettevõtja teadlikult jätkab rikkumisega seni, kuni riik asub asendustäitmist korraldama.

Teine suurima trahvide arvuga rikkumine, 390 korda, on olnud LKSi §-s 74 sätestatud ranna ja kalda kasutamise ja kaitse nõuete rikkumine, kusjuures keskmine trahvisumma oli 417 eurot (maksimaalne 2400 ja minimaalne 8 (nii väike määr on seotud kroonilt eurole ülemineku ümardamisega). Normitehnika reeglite järgi on üldise sisuga LKSi § 74 tunnistatud kehtetuks ja eelnõus on eristatud viis sagedasemat rikkumist uutes vastutussätetes – ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamise (§ 74¹⁰), sõidukiga sõitmise (§ 74⁹) ning metsa kasutamise ja kaitse nõuete rikkumise (§ 74⁷) ja maavara kaevandamise keelu rikkumine (§ 74⁸).

§ 74⁷. Ranna ja kalda piiranguvööndis metsa kasutamise ja kaitse nõuete rikkumine – vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 37 lõikes 2, mis reguleerib lageraiet ja sätestab, et valik- ja turberaie tegemisel tuleb arvestada käesoleva seaduse lisas toodud tingimustega.

§ 74⁸. Ranna ja kalda piiranguvööndis maavara kaevandamise keelu rikkumine – vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 37 lõike 3 punktis 5.

§ 74⁹. Ranna ja kalda piiranguvööndis mootor- ja maastikusõidukiga sõitmise nõuete rikkumine – vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 37 lõike 3 punktis 6.

§ 74¹⁰. Ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ehitamise nõuete rikkumine – vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 38.

Ranna ja kalda piiranguvööndid on tavapärasest tundlikumad alad ja mis tahes rikkumised võivad kaasa tuua väga tõsiseid ning pöördumatuid tagajärgi, mistõttu on nende keeldude rikkumise eest karistused suhteliselt suuremad. Ranna ja kalda piiranguvööndis metsa kasutamise ja kaitse nõuete rikkumise eest trahvimäärade määramisel on arvestatud, et rannal ja kaldal kasvavatel metsadel on lisaks majanduslikule väärtusele ka looduskaitsealine väärtus, mistõttu ainult majanduslikku tulu ei saa karistamisel aluseks võtta. Rannal või kaldal kasvava metsa eesmärk on hoida ära erosiooni, maalihkeid, majandamise ja muid mõjusid veekogudele jne. Seetõttu peaks selle sätte maksimaalne karistus olema sama suur või suurem kui maksimaalne karistus metsaseaduse ebaseadusliku raie eest.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ehitamise nõuete rikkumise korral on arvestatud, et ehitise all olevad kooslused hävivad ja kumulatiivne mõju on pikaajaline. Ehituskeeluvööndid rannal ja kaldal muutuvad tulevikus eriti oluliseks, kuna need plaanitakse arvata riiklikult kaitstavate alade hulka, mis on vajalikud kaitstavate alade pindalalise (30%) eesmärgi täitmiseks. Praktikas on kõige suurem probleem just juriidiliste isikutega (arendajad), kes looduskaunis kohas nn miljonivaatega arenduste nimel eiravad kehtestatud nõudeid. Olukorras, kus mõnel juhul ei pruugi ehitist saada likvideerida, peab karistus olema mõjuv ja hoiatav. Ilma loata ehitamine ranna- või kaldaalale on suhteliselt levinud ja üha suurenev probleem. Kuna alati ei ole võimalik ehitise likvideerimine, peab võimalik karistus juba preventiivselt mõjuma selliselt, et ära hoida tuleviku rikkumisi.

Kui kehtivas seaduses on eraldi vastutussättena üksnes linnuliikide kaitse nõuete rikkumine (viimase viie aasta jooksul määrati trahve 13 korral, keskmine trahvisumma 173 eurot), siis eelnõu järgi on lisaks looduslikult esinevate linnuliikide kaitse nõuete rikkumisele (§-d 74¹⁶–74¹⁸ ja § 74²⁵) eraldi vastutusnorm looduslikult esinevate mittekaitsealuste loomaliikide kaitse nõuete rikkumine (§ 74²⁰), mis on reguleeritud LKSi §-des 51, 51¹, 52, 58 ja 63. Normitehnika reeglite alusel on kehtetuks tunnistatud LKSi § 74³, mis sisaldas vastutussätteid looduslikult esinevate lindude kaitse nõuete rikkumise eest. Samas normis oli vastutussätted ka lindude ja nahkhiirte rõngastamise nõuete rikkumise eest, mis eelnõus on eraldi koosseisuna §-s 74¹⁹.

§ 74¹⁶–74¹⁸. Looduslikult esinevate linnuliikide kaitse nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 55 lõikes 6¹, mis keelab pesade ja munade tahtliku hävitamise ja kahjustamise või pesade kõrvaldamise ja lindude tahtliku häirimise, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal.

§ 74¹⁹. Nahkhiirte ja lindude rõngastamise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nahkhiirte ja lindude rõngastamise nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 58³ (lisatakse eelnõuga 612 SE).

§ 74²⁰. Looduslikult esinevate mittekaitsealuste loomaliikide kaitse nõuete rikkumine või võõrsilt sisse toodud või tehistingimustes peetud looduslikult esinevate liikide isendite loodusesse laskmise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-des 51 (kalade koelmuala kaitse), 51¹ (pruunkaru talvituspaiga kaitse), 52 (kaitsealuste liikide rändeteede kaitse) ja 58 (kodumaiste liikide asustamise, loodusest eemaldamise ja tehiskeskkonnas hoidmise regulatsioon).

§ 74²⁵. Looduslikult esinevate linnuliikide isenditega tehingu tegemise keelu rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 56 lõike 2¹ punktis 1, mis keelab tehingud looduslikult esinevate linnuliikide elus või surnud isenditega ja nende selgelt äratuntavate kehaosade või nendest valmistatud toodetega.

Eelpool toodud looduslikult esinevate linnuliikide kaitse nõuete rikkumise vastutussätted on jagatud kolmeks. Eristatud on häirimine, kahjustamine ja hävitamine. Häirimine on leebe lindude ellu sekkumine, see ei pruugi kaasa tuua pesitsuse katkemist ega lindude (munade) hukkumist, seega piisab suhteliselt leebest karistusmäärast. Kahjustamine tähendab, et negatiivne tagajärg on saabunud, st pesitus on katkenud ja linnud peavad otsima uusi pesitsuskohti või jätavad pesitsuse vahele.

Hävitamine tähendab, et raie käigus hukuvad pesades olevad munad või hävitatakse pesad koos poegadega. Sellist tahtlikult hävitamist ehk linnupoegade tapmist peaks olema võimalus karistada suurema määraga. Kui näiteks laane- või salumetsas lindude pesitsemise kõrgperioodil raiutakse 7 ha, siis sellise raie tulemusel hävib hinnanguliselt 40 pesa poegadega. Kui võtta iga pesa suuruseks keskmiselt 5 poega (värvulistel rohkem, suurematel lindudel vähem), siis võidakse hävitada sellise raiega kuni 200 linnupoega.

Ka Euroopa Kohus on oma hiljutiste otsustega (C-473/19, C-474/19, C-784/23) leidnud, et pesitsusrahu kaitse kohustus laieneb kõigile looduslikele linnuliikidele, ohustatusest sõltumata ja et looduslikult esinevate lindude kaitsel käsitletakse tahtlust laiemalt ning tahtlikuks häirimiseks või tapmiseks peetakse ka seda, kui teo tegija mõõnab häirimise või tapmise võimaluse olemasolu.

Linnudirektiivi kohaselt on pesitsevad linnud erilise kaitse all. Linnades on probleemiks korteriühistud, kes jätavad õigel ajal piisava hoolsuse kohustuse täitmata, mistõttu tehakse katusetöid või soojustustöid lindude (räästapääsukesed, piiritajad, kajakad jt) pesitsusajal. Selle asemel, et tööd katkestada, hävitatakse teadlikult ja tahtlikult pesad, sageli koos neis olevate munadega. Direktiivi kohaselt peavad karistused olema mõjuvad, hoiatavad ja tõhusad. Kuna

tegevus eeldab teadlikku ja tahtlikku pesade või munade hävitamist ja tegevus toimub tavaliselt tiheasustusosalal kõigi pilgu all, peab karistus vastama süü suurusele. Lisaks korteriühistutele, kes töid organiseerivad, peab karistus olema hoiatav ja mõjus ka ehitusettevõtjatele, kelle igapäevaseks tegevuseks on katuste ja fassaadide renoveerimine.

Normitehnilistel põhjustel on eelnõus kehtetuks tunnistatud ka LKSi § 74⁴, milles sisalduvad direktiivi 92/43/EMÜ (loodusdirektiivi) IV lisa nimetatud looma- ja taimeliikide kaitse nõuete rikkumised. Nimetatud rikkumised on kaetud vastutuskosseisudega §-des 74¹¹–74¹⁵ ja 74²¹–74²⁴. Direktiivi 92/43/EMÜ IV lisa nimetatud looma- ja taimeliigid on riigisiselt võetud kaitse alla kas I, II või III kaitsekategoorias. Seega on nende kaitse reguleeritud riigisisel kehtivas õiguses kaitsekategooria liikide kohta sätestatud nõuete ja piirangutega. Et vältida dubleerivat vastutussätet, on kattuvad direktiivi 92/43/EMÜ IV lisa liikide kaitse normidele ja riigisiselt kaitse alla võetud liikide kaitse normidele vastavad kooseisud vastutussätetes ühendatud.

§ 74¹¹. Kaitsealuse loomaliigi isendi tahtliku surmamise keelu rikkumine –
vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 55 lõikes 1 ja § 58 lõikes 4.

§ 74¹². Kaitsealuse loomaliigi isendi püüdmise ja tahtliku häirimise keelu rikkumine –
vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 55 lõikes 6 ja § 58 lõikes 4.

§ 74¹³. I kaitsekategooria taimede ja seente kaitse nõuete rikkumine –

§ 74¹⁴. II kaitsekategooria taimede ja seente kaitse nõuete rikkumine –

vastutusnormid nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 55 lõikes 7 (I ja II kaitsekategooria taimede ja seente kahjustamise, sealhulgas korjamise ja hävitamise keeld) ja § 58 lõikes 4 (kaitsealuse liig loodusest eemaldamise (sh pidamise ja kasvatamise) keeld).

§ 74¹⁵. III kaitsekategooria taimede, seente ja selgrootute loomade kaitse nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 55 lõikes 8 (III kaitsekategooria taimede, seente ja selgrootute loomade hävitamine ja loodusest korjamine) ja § 58 lõikes 4 (kaitsealuse liig loodusest eemaldamine).

§ 74²¹. Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ IV lisa punktis a loetletud loomaliigi isendi paljunemis- ja puhkekohtade hävitamise ja kahjustamise keelu rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 51², mis sätestab, et keelatud on hävitada ja kahjustada nende loomaliikide isendite selgelt märgatavaid paljunemis- või puhkekohti, mida nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ nimetab IV lisa punktis a.

§ 74²². I kaitsekategooria liigi isendiga tehingu tegemise keelu rikkumine –

§ 74²³. II kaitsekategooria liigi isendiga tehingu tegemise keelu rikkumine –

§ 74²⁴. III kaitsekategooria liigi isendiga tehingu tegemise keelu rikkumine –

Vastutusnormid nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 56 lõikes 2 (keelab tehingud I, II ja III kaitsekategooria liigi isendiga, välja arvatud nende tehistingimustes kasvatatud järglastega) ja lõike 2¹ punktis 2 (reguleerib tehinguid loomaliigi, mida nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ nimetab IV lisa punktis a, või taimeliigi, mida see direktiiv nimetab IV lisa punktis b, elus või surnud isenditega ja nende selgelt äratuntavate osade või nendest valmistatud toodetega).

Kaitsealuse loomaliigi isendi tahtliku surmamise keelu rikkumise eest trahvimäära kehtestamisel arvestatakse, et see kooseis hõlmab ka I kaitsekategooria liikide surmamist. Näiteks on KeA töös selline juhtum, kus kotkas asus pesitsema majandusmetsas ja metsaomanik (juriidiline isik), avastades pesa, langetas pesapuu, et vältida pesapuu ümber moodustatavat sihtkaitsevööndit. Kirjeldatud juhul ei suudetud tuvastada, kas pesas olid ka

munad või pojad. Sellised rikkumised pannakse ühelt poolt toime eesmärgiga ära hoida majanduslikku kahju, teisalt toob selline rikkumine juhul, kui koos pesa hävitamisega tapetakse ka poeg või pojad, kaasa suure negatiivse mõju I kaitsekategooria liigi populatsioonile. Seetõttu peab maksimaalne karistus olema suuruses, mis paneks ettevõtja olukorda, kus isendi tapmine ei oleks tulusam.

Eelnõukohase seadusega muudetakse LKSi § 74² vastutussätte pealkirja, kuna varem vastutussättes mitme seaduse nõude rikkumise eest ettenähtud koosseisude asemele jääb alles ainult üks – kaaviaripakendi märgistamise nõuete rikkumine.

§ 74². Kaaviaripakendi märgistamise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 59¹ lõike 4 alusel kehtestatud keskkonnaministri 27.07.2009 määruses nr 38 - Kaaviari pakendite märgistamise kord ja kaaviari käitleja esitatava aruande vorm).

Üldsättest (§ 71) on eraldatud ka nende looma- ja taimeliikide isendite kaitsenõuete rikkumine, mis on loetletud nõukogu määruses (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel, ehk ohustatud liikide konventsiooniga kaitstud isendite kaitsenõuete rikkumine (eelnõu järgi § 74²⁶).

§ 74²⁶. Loodusliku loomastiku ja taimestiku ohustatud liikidega riikidevahelise kauplemise nõuete rikkumine –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 59, mis seda kauplemist Eestis reguleerib.

Eraldi on eelnõus ette nähtud ka vastutussäte kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kasutamise ja kaitse nõuete rikkumise eest (§ 71⁸). KOV kaitstaval alal on sisult piiranguvööndi kaitsekord ja seega on see võrdne § 71 juriidilise isiku trahvimääraga, sest praegu rakenduks KOV kaitstaval alal just § 71 kehtestatud määr.

Seadusesse jääb alles ka vastutussäte tiheasustusalal puude ebaseadusliku raie eest (§73). Nimetatud sätete kohane menetluspädevus antakse valla- või linnavalitsusele.

§ 71⁸. Kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kasutamise ja kaitse nõuete rikkumine –

LKSi § 44 järgi kohaldub kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstaval loodusobjektidel LKSi § 31 kohane kaitsekord. Vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 31 (piiranguvööndi kaitsekord).

§ 73. Tiheasustusala puude ebaseaduslik raie –

vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 45 (eelnõuga 612 SE täpsustatakse LKSi § 45 sõnastust, et oleks selge, et nõue hõlmab ka puosi).

Kehtivas LKSi ei ole juriidilisele isikule kehtestatud karistumäärad kooskõlas aja jooksul toimunud muudatustega majanduses ja elatustasemes, mistõttu kaaluti süüteoosseisude juures, milline oleks teo raskuse ja keskkonnamõjuga vastavuses olev karistus. Ühtlasi hinnati eri süüteoosseisude korral uuesti füüsilisele isikule kohaldatavaid maksimaalseid karistumäärasid, ajakohastati menetluspädevust ja keskkonnakahju hüvitamist käsitlevaid sätteid.

Muudatust tehes võeti arvesse ka rikkumise korral selle võimaliku keskkonnaohu olulisust, ohu realiseerumise tõenäosust ning kaitstava loodusobjekti võimalikku pöördumatut hävimist või kahjustumist ning asjaolu, et nimetatud tegu võib olla laiaulatuslike keskkonnaalaste ning

loodusobjekti kaitse eesmärkide täitmist mõjutavate tagajärgedega. Seega ei ole tihti üksnes haldussunni rakendamine tõhus eri- ja üldpreveniivsete eesmärkide täitmiseks ning vaja on määrata vääртеovastutus.

Samuti arvestati juriidilise isiku puhul sellega, et rikkumine ei oleks majanduslikult tulusam kui maksimaalne võimalik karistus. Mitme koosseisu korral on teoalternatiivide juures alust eeldada olulise majandusliku tulu saamist, mida peab arvestama juriidilise isiku puhul teo maksimaalse karistumäära määramisel.

Võrreldes varem EISis kooskõlastusel olnud eelnõuga on trahvimäärasid eelnõus muudetud ning need on 2560 kuni 100 000 eurot. 100 000 eurot on kaitstaval loodusobjektidel ning rannaja kalda ehituskeeluvööndis ehitamise keelu ja I kaitsekategooria taimede ja seente kaitse nõuete rikkumise eest. Madalaimad määrad on looduslikult esinevate lindude tahtliku häirimise keelu rikkumise ja lindude pesade ning munade tahtliku kahjustamise eest.

Karistussätete karmistamise juures on oluline pöörata tähelepanu ka selgitus- ja ennetustööle. Keskkonnateemaline teavitustöö on Kliimaministeeriumi ja Keskkonnaameti ülesanne, millega aktiivselt tegeletakse, sh järelevalve käigus. Esmakordsete väiksemate rikkumiste korral piirduakse tavaliselt selgitamise ja hoiatamisega ega karistata. Selgitustöö kohta on hea näide KeA algatusel ja koostöös RMKga valminud Hiiumaa ja Saaremaa praamidil näidatud videoklipid, milles selgitatakse looduses puhkamist. Samuti osaleb KeA iga-aastasel meremessil, kus selgitatakse huvilistele kaitsealadel paatidega liikumise tingimusi ning muid looduskaitsega seotud küsimusi.

KeA menetluspädevust käsitlevast LKSi § 75 lõikest 2 on välja jäetud viide §-dele 71⁸ ja 73. Nende sätete puhul soovitakse menetluspädevus anda üksnes valla- või linnavalitsusele. Kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse eeskirjad ja üksikpuude raie eeskirjad kehtestab iga kohalik omavalitsus eraldi ning kohaliku omavalitsuse kehtestatud õigusaktide täitmise üle järelevalve tegemise kohustus on kohalikul omavalitsusel.

Kehtivas seaduses olevad vastusnormid võõrliikide kasutamise, hülgetoodetega tehtavate tehingute ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 511/2014 nõuete rikkumise eest jäävad kehtima, aga ajakohastatakse trahvimäärasid ja määruse viiteid.

§ 74¹. Võõrliikide kasutamise nõuete rikkumine –

vastusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi §-s 57 (võõrliikide ohjamise regulatsioon).

Paragrahvi 57 lõike 8 kohaselt kehtestatavat ministri määrust võõrliigi lindude loodusesse laskmisega seotud teabe vahetamise ja Euroopa Komisjoniga konsulteerimise korra kohta ei ole veel kehtestatud, kuna Euroopa Komisjon ei ole täpsustanud, kuidas teabevahetus ja konsulteerimine toimuma peab, samas on volitusnorm vaja kehtestada linnudirektiivi ülevõtmiseks.

§ 74⁵. Hülgetoodetega tehtavate tehingute nõuete rikkumine –

vastusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKSi § 56 lõikes 6. Hülgetoodetega tehtavate tehingute nõuded on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1007/2009 (hülgetoodetega kauplemise kohta) artiklis 3 ning komisjoni määruse (EL) nr 737/2010, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1007/2009 (hülgetoodetega kauplemise kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad, artiklis 2.

§ 74⁶. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 511/2014 nõuete rikkumine – vastutusnorm nõuete kohta, mis on sätestatud LKS § 68¹ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 511/2014 (geneetilistele ressurssidele juurdepääsu ja nende kasutamisest saadava tulu õiglase ja erapooletu jaotamise Nagoya protokollist tulenevate kasutajate jaoks ette nähtud vastavusmeetmete kohta liidus) artiklites 4 ja 7 (Kasutajate kohustused ja Kasutajapoolse nõuete täitmise jälgimine määruses).

Kokkuvõtteks, kõiki aspekte ei saa eraldi reguleerida ja see pole ka vajalik. Seaduse rakendamisel lähtutakse mõistlikkusest ja järelevalve käigus selgitatakse välja asjaolud. Väärteomenetluses ei erine tõendamiskoormus ning karistuse põhistamise koormus oluliselt kriminaalmenetluses rakendatavast. See, kuidas kujuneb trahv ja kellele see määratakse sõltubki asjaoludest, mida menetleja hindab kogumis.

Punktidega 42–49 eraldatakse vastutuse peatükist LKSi § 77, mis reguleerib loodusobjektile tekitatud kahju hüvitamist ja mis viiakse omaette peatükki 11¹. „Loodusobjektile tekitatud kahju“. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 24 lõike 5 nõuete järgi jagatakse § 77 sisu järgi kaheks paragrahviks, et vältida ühte pikka paragrahvi. Eelnõukohasesse § 77 jäävad kehtiva seaduse lõiked 1–3 ja 11 ning § 77¹ jäävad kehtiva LKSi § 77 lõiked 4–10¹ (kahjumäärad).

Täpsustatakse ka § 77 lõikes 1 sätestatud volitusnormi ulatust, et hüvitise määrad kehtestatakse muu hulgas ka seaduse §-s 77¹ sätestatud piirsummasid aluseks võttes ning kaitstava loodusobjekti ohustatuse taset arvestades.

Kuna raamid kahju ulatuse ja kahju hüvitamise arvestamise aluste kohta peavad olema seaduses, siis on need eelnõusse lisatud (eelnõuga kavandatud § 77 lõige 1²).

Samuti muudetakse volitusnormi sõnastust, muutes selle laiemaks/üldisemaks, mis kataks ära kõikide loodusobjektidega sh näiteks ranna ja kaldaga seotud keskkonnakahju. Volitusnorm kehtib üksnes keskkonnakahju kohta, mis määratud LKS alusel ja ei sisalda välistusi. Ka kehtivas sõnastuses sisalduv välistust (jahiulukite osas) ei olnud täielik.

Sõnastuse olulise muudatusega seoses on oluline märkida, et volitusnorm jääb oma asukohta, mistõttu jääb Vabariigi Valitsuse 08.04.2005. a määrus nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või kaitsmata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“ kehtima kuni muutmiseni või uue kehtestamiseni.

Paragrahvi 77 on lisatud lõige 2¹, mis sõnaselgelt sätestab, et keskkonnale kahju tekitanud isiku kohustus on tekitatud kahju hüvitada. Samuti lisatakse lõikesse 3 punktid 8 ja 9, millega soovitakse looduskaitse seaduse mõtet selgemini välja tuua ning (loodusobjektile tekitatud) kahjude loetellu lisatakse poollooduslike koosluste kahjustamine ja hävitamine ning võõrliigi loodusesse laskmine. Võõrliigi loodusesse laskmiseks loetakse nii aktiivset tegevust, nagu võõrliiki looma lahti laskmist, võõrliiki taimi istutamist või külvamist, kui ka tegevusetust, mille tõttu ei ole takistatud võõrliigi levikut loodusesse (näiteks külmumata pinnasel metsa- või põllutöömasinatega sõitmisel läbi karuputke koloonia levitatakse seemneid, aiapäätmete loodusesse viimine). LKSi § 57 lõike 1 kohaselt on keelatud võõrliiki elusate isendite loodusesse laskmine, v.a metsaseaduse alusel metsapuudena kasvatada lubatud võõrpuuliikide istutamine ja külvamine. Kehtiva LKSi § 77 lõike 1 volitusnorm ja lõike 10¹ säte (kahju määr) käsitlevad kahju tekkimist võõrliigi laskmisega loodusesse, seetõttu parandatakse eelnõukohase muudatusega ilmselge eksimus ja täiendatakse ka sama sätte lõikes 3 kahju tekkimise alust.

Nagu ka teiste väärteomenetluste puhul on järelevalve võõrliigi juhtumite puhul lähtunud printsibiist, et tõendamiskoormus lasub menetlejal. Menetleja peab koguma kõik vajalikud tõendid: teo toimepanemise asjaolud, teo koosseisupärasuse, süülisuse, karistamise aluste olemasolu. Samuti on menetleja kohustus kõrvaldada ka kahtlused. Kui süü ei ole veenvalt tõendatud, tuleb väärteomenetlus lõpetada. Tõendid hinnatakse kogumis ja objektiivselt,

järgides uurimisprintsipi (VTMS § 31 lg 1). KeA kogub ütlused, avalikult internetis oleva teabe põhjal (näiteks on võõrliigist vähke veekogusse lastes tehtud sellekohane video ja see Facebooki avalikult üles riputatud. Või otsitakse taga kodunt metsa jooksnud pesukaru). Võrdleb avalikult kasutada olevaid kaardimaterjale. Näiteks MARU kodulehel olevaid kaarte, millelt on näha taimkatte levik, kasutatakse siis, kui tekib vaidlus, kas võõrriigist taime tõrjumisega on tegeletud või mitte. Kogu selle uurimise käigus selgubki, kas tegemist on süülise käitumisega või mitte. Samuti selguvad ka muud asjaolud, kas tegemist on teadmatuse, ettevaatamatusega vmt.

Ka haldusmenetluses kogutakse kõik konkreetse juhtumi lahendamiseks vajalikud asjaolud. Kui võõrliigist taimede levikut ei ole piiratud, siis enne ettekirjutuse tegemist või sunnimeetmete kasutamist selgitatakse välja, kas isik on üldse rakendanud mingisuguseid tõrjemeetmeid ja kui on, siis milliseid. Juhul, kui rakendatud on ebatõhusaid meetmeid, annab KeA omalt poolt info tõhusate tõrjemeetmete kohta, lepitakse kokku järgneva kontrolli läbiviimise aeg ning siis hinnatakse maaomaniku tegevuse tulemit. Ettekirjutuse tegemiseks on vajadus vaid siis, kui isik järjekindlalt eirab talle antud juhtnõore.

Lähtudes eespool selgitatud vastutusmäärade korrastamise ja tõstmise põhjendustest, on üle vaadatud ka keskkonnale tekitatud kahju hüvitamise määrad. Lisatud on kaitstaval loodusobjektile oleva ja asjakohasesse registrisse kantud elupaiga, kaitse all mitteoleva linnu- ja imetajaliigi isendi, kivistise leiukoha ja ranna ning kalda piiranguvööndi hävitamise ja kahjustamise määrad. Määrasid tõstetakse proportsionaalselt kahjustatava loodusväärtuse väärtusega ehk ohustatusega. Suurendatakse kaitsealust liiki isendite ebaseadusliku hävitamise, elujõuetuseni vigastamise või ebaseadusliku püsielupaigast eemaldamise korral ning ka kahjustamise korral arvestatavaid keskkonnakahju maksimummäärasid. Samuti suurendatakse proportsionaalselt miinimummäärasid. KeA ettepanekule tuginedes tõstetakse miinimummäärad neljakordseks.

Kaitsealustele liikidele kehtestatakse määrad nii isendi kohta kui mõnel juhul ka isendi massi iga grammi kohta, kuna näiteks toodete (karulaugupesto, kaitsealuse orhidee ekstrakti sisaldav kosmeetika jms) korral ei ole võimalik kindlaks teha, mitu isendit on selle toote valmistamiseks kasutatud.

I kategooria kaitsealuse liigi ebaseadusliku hävitamise määra oluline tõstmine on muu hulgas vajalik, et rakendusaktis, Vabariigi Valitsuse 08.04.2005 määruses nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või kaitsemata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“ (edaspidi *kahjumäärus*), oleks teatud I kategooria liikide isendite, näiteks kotkaste ebaseadusliku ja kuritahtliku hävitamise korral keskkonnakahju määraks summa, mille alusel tekiks karistusseadustiku järgi nn oluline kahju. KeAl oleks alus sellise teo kahtluse korral algatada kriminaalmenetlus. Kriminaalmenetluse käigus tehtud uurimine võimaldab suurema tõenäosusega jõuda lahenduseni. Viimase viie aasta jooksul on I kategooria liikide isendite eest keskkonnakahju määratud kokku 37 800 euro ulatuses.

Keskkonnakahju määrade suurendamine mõjub ka preventiivse heidutusmeetmena.

Lisaks eespool mainitud proportsionaalsuse põhimõttele on § 77¹ lõike 3 punktis 2 sätestatud III kategooria kaitsealuse liigi kahjustamise korral arvestatava keskkonnakahju piirmäära tõstmise põhjuseks ka looduskaitsealuse ja kalapüügiseaduse kooskõlla viimine. Praegu ületab kalapüügiseaduse (edaspidi *KPS*) alusel püüda lubatud kalaliigi isendi ebaseadusliku püügi korral (nt elektripüük) arvestatav kahju mitu korda (vt *KPSi* § 73 lg 6 – viie- ja kümnekordne määr) *LKSi* alusel kaitsealuse kalaliigi isendi korral arvestatavat kahjumäära. *LKSi* § 77 lõike 1 alusel vastuvõetud kahjumäärus ei erista kahjumäärade korral tegevusi, mille tagajärjel kahju tekkis. Seega tuleb *LKSi* ja *KPSi* alusel määratavad kahjumäärad ühtlustada. Selleks on kõige mõistlikum võimaldada teatud tegevuste korral määrata kolmekordne

kahjumäär. Et kolmekordne kahjumäär vastaks LKSi piirmäärale, tuleb teha kõnealune muudatus seaduses.

Keskkonnakahju määramisel arvestab KeA ka tahtlusega. Kahjunõue esitatakse ebaseadusliku surmamise või hävitamise korral. See tähendab, et näiteks liikluses hukkunud linnu ega ka karu, ilvese ega hundi kohta keskkonnakahjunõuet ei ole võimalik esitada, kuna tegemist on õnnetusjuhtumiga, mitte kaitsealuse isendi vastu suunatud ebaseadusliku teoga.

LKSi alusel keskkonnakahju määramisel ei ole vastuolu keskkonnavastutuse seadusega (edaspidi *KeVS*). KeVS reguleerib keskkonnale tekitatud kahju heastamist ehk tegemist on endise olukorra taastamisega, kus keskkonnale kahju põhjustanud isik peab kahju realselt heastama (nt likvideerima reostuse, lisaks asustama kalapopulatsiooni taastamiseks kalamaimud, looma tingimused lindude pesitsemiseks jne). LKSi § 77 sätestab keskkonnale tekitatud kahju hüvitamise, mis on rahaline hüvitamine ega ole otseselt seotud tegeliku olukorra taastamisega. Tegemist on erinevate reeglitega. Kui tegemist on kaitsealust liiki looma hukkamisega, lähtub KeA kahju arvutamisel LKSi alusel kehtestatud kahjumääradest. Kui tegemist on kaitsealuse liigi kahjustamise või kaitseala või kaitsealuse üksikobjekti kahjustamisega, siis selgitatakse välja, kas teoga on keskkonda kahjustatud ja milles kahjustamine seisnes. Seega on tagatud, et rakendatakse olukorras kohasemat hüvitamisemeedet ning on välistatud, et samal ajal rakenduksid nii KeVSi alusel heastamine kui ka LKSi alusel kahju väljamõistmine. Kui kahju on võimalik KeVSi alusel heastada, rakendub alati heastamine ja rahalist nõuet kahju hüvitamiseks ei esitata. Kui kahju heastatakse KeVSi rakendussätte § 40 alusel, ei tule kahju LKSi § 77 alusel rahas tasuda.

KeVSi alusel kahju tuvastamine kaitstava liigi ja elupaiga ning elupaigatüübi puhul on väga keeruline ning kohati võimatu just algandmete puudumise tõttu. Seega on väga oluline, et on ette nähtud ka konkreetset rahalist piirmäärat ning tekitatud keskkonnakahju on võimalik eri seaduste alusel välja nõuda rahas.

Keskkonnakahju on võimalik tuvastada mitme seaduse tähenduses ning LKSi-järgne kahju ei ole seotud KeVSi defineeritud kahjuga. Võib olla olukord, kus KeVSi tähenduses kahju tekitatud ei ole, küll aga on kahju tekkinud LKSi või mõne teise eriseaduse tähenduses. Iga seadus määratleb kahju eri viisil. Keskkonnakahju termin on kasutusel paljudes seadustes – metsaseaduses, kalapüügiseaduses jne – ning see ei tähenda, et tegemist peab olema ka keskkonnakahjuga KeVSi tähenduses.

Praktikas tuvastatakse liigi ja elupaiga korral KeVSi tähenduses enamasti keskkonnakahju oht, mitte kahju. Kui näiteks metsateatise alusel on nõue jätta liigi kaitseks kasvukohta teatud tihumeetrid metsa ning seda tingimust rikutakse, siis kohe ei ole võimalik tuvastada keskkonnakahju. Kahju tekib võib-olla alles seitsme aasta pärast, kui liik kaob valgustingimuste muutuse tõttu. Seega tuvastatakse praktikas enamasti keskkonnakahju oht, mille järel tuleb kohe rakendada meetmeid, et keskkonnakahju ei tekiks.

KeVSi alusel liigi või elupaiga kahjustamise juhtumeid on mõned üksikud aastas ja nendestki osal ei tuvastata lõpuks kahju ohtu ega nõuta hüvitusmeetmeid.

Punktiga 50 muudetakse maade omandamise rakendussätet nii, et maade omandamise nn teise järjekorra avaldused, mis on esitatud kuni 14.04.2013 ja kus kinnisasja omandamisel sisaldas tehing teavet kaitstava loodusobjekti kohta, kantakse samasse järjekorda teiste kinnisasja omandamiseks tehtud avaldustega ja lahendatakse järjekorra alusel. Selliseid avaldusi on 35, mis kehtiva LKS § 91 lõike 15 alusel ootavad nn teises järjekorras lahendamist pärast avalduste lahendamist, mille esitaja on omandanud kinnisasja enne selle kaitse alla võtmist või kohalduvad talle LKS § 20 lõikes 1¹ sätestatud erandid. Avaldused on oote järjekorras olnud üle kümne aasta ja ei ole näha, et nende lahendamisega saaks alustada ilma seadust muutmata. Riigile kinnisasja, mille sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud, võõrandamiseks saab

kinnisasja omanik esitada avalduse endale sobival ajal ja avalduste esitamine toimub pidevalt. Seaduse muudatusega kaotatakse nn teine järjekord ja lahendatakse ootele jäetud avaldused.

Punktiga 51 lisatakse seadusesse rakendussätted.

Poolloodusliku koosluse kahjustamise ja hävitamise vältimiseks kehtestatakse normid, mis sätestavad LKSi tähenduses keelu, mida saab leevendada kaitse-eeskirjas. Kaitse-eeskirjade muutmine on aja- ja ressursimahukas, mistõttu antakse LKSi §-s 91 rakendussäte, et enne LKSi § 30 lõike 2 punkti 7 ja § 31 lõike 2 punkti 13 jõustumist moodustatud kaitstavatel aladel on nimetatud tegevus lubatud loodusobjekti valitseja nõusolekul. Lähtudes Riigikohtu 28.11.2019 lahendist nr 3-17-740, ei ole igasugune negatiivne tegevus poollooduslikel kooslustel tingimata selline, mida tuleb vältida. Tuleb vältida olulist mõju ala terviklikkusele, võtta arvesse ala eesmärgid ja nende täitmist mõjutavad antropogeensed ja looduslikud tegurid. Seega ilma rakendussätteta looksime olukorra, kus kuni kaitse-eeskirjade muutmiseni puuduks KeAl võimalus kaaluda tegevuse lubamist olukorras, kus sellel puudub oluline mõju ala terviklikkusele. Selline keeld tooks asjaolude kokkulangemisel kaasa ebaproportsionaalsed piirangud maaomanikele, olles seega vastuolus nii Euroopa Liidu asutamislepingu artikli 5 lõikega 4 kui ka põhiseaduse § 11 teise lausega.

Teise rakendussättega antakse Kliimaministeriumile volitus 5 aasta pärast analüüsida 30% tõhusa kaitse regulatsiooni toimimist ja vajadusel teha ettepanekud selle muutmiseks.

3.2 Eelnõu paragrahvi 2 muudetakse keskkonnaseadustiku üldosa seadust

Maaomaniku teavitamiseks tema maal toimuvast inventuurist või uuringust on vajalik koguda andmeid vastavatesse andmebaasidesse (Eesti looduse infosüsteem). Eesti looduse infosüsteemis on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 39⁵ lõike 8¹ kohaselt lubatud töödelda isiku nime, isikukoodi ja kontaktandmeid. Selles loetelus ei ole märgitud isikule kuuluvaid kinnistuid, mille kohta on samuti vajalik andmeid koguda ja töödelda. Seega tuleb täiendada seaduses sätestatud andmekoosseisu.

Kavas on täiendada ka Eesti looduse infosüsteemi põhimäärust ja lisada sinna andmete säilitustähtaeg 25 aastat. Tähtaja pikk aeg tuleneb praktikas andmete kasutuse ajast. Näiteks on kohtuasjades vaja olnud tõendada kaitsekohustuse teatise kättesaamist üle 20 aasta tagaste juhtumite korral.

3.3 Eelnõu paragrahvi 3 muudetakse keskkonnaseireseadust

Keskkonnaseire infosüsteem (edaspidi *KESE*) on asutatud keskkonnaseire seaduse §-ga 13. Eelnõu eesmärk on täpsustada § 13 regulatsiooni, et viia see kooskõlla põhimõttega, mille kohaselt peavad andmekogus töödeldavate isikuandmete kategooriad ning volitusnormi ulatus olema sätestatud seaduse tasandil. Muudatuse eesmärk ei ole laiendada andmetöötluse ulatust, vaid tagada olemasoleva praktika selge õiguslik alus.

Eelnõuga täiendatakse § 13 lõikega 1³, mille kohaselt on keskkonnaseire andmekogu vastutav töötleja Keskkonnaagentuur.

Muudatus tagab selguse andmekaitsealases vastutuses ning viib regulatsiooni kooskõlla isikuandmete kaitse üldpõhimõtetega, mille kohaselt peab vastutav töötleja olema üheselt määratletud.

Eelnõuga täiendatakse § 13 lõigetega 4¹ ja 4², millega sätestatakse seaduse tasandil KESE-s töödeldavad isikuandmete kategooriad. Eelnõu kohaselt on § 13 lõikes 4¹ nimetatud andmed avalikud keskkonnaseire tõhusa korraldamise ning keskkonnateabe avalikustamise eesmärgil.

KESE-s töödeldakse (kogutakse, säilitatakse ja avalikustatakse) riiklike seiretöö täitjate ja uuringute-projektide tegijate ning proovivõtjate ja vaatlejate nimesid. Nende andmete töötlemine on vajalik selleks, et:

- 1) seostada keskkonnaseire andmed konkreetse töö eest vastutava isikuga ja seiret teostanud isikuga ning võimaldada talle vastavate andmete sisestamise õigus;
- 2) tagada andmete õigsuse kontrollitavus ja läbipaistvus;
- 3) anda andmete hilisemale kasutajale ammendav ülevaade keskkonnaseire programmi täitmisest ja võimaldada vajadusel täiendava informatsiooni saamist seiretöö või uuringu läbiviimise kohta.

Andmekogusse kogutakse isiku nimi, mis on hädavajalik vastutava täitja ja seiret teostanud isiku tuvastamiseks seiretöö kontekstis.

Avalikkusele kättesaadavates aruandefailides võib sisalduda seiretöö või uuringu tegija töölaseid kontaktandmeid (nt töö e-posti aadress, telefon). Seega ei ole nende andmete puhul tegemist tundliku iseloomuga isikuandmetega. Seiretöö ja uuringu tegija on juriidilised isikud, teadaolevalt ühel juhul on olnud tegemist FIEga. Nende andmete aruannetesse kandmine ei ole õigusaktidega nõutav ning need ei sisaldu seega kõigis aruannetes. Kontaktandmed on lisatud ainult juhul, kui dokumendi koostaja ise on seda vajalikuks pidanud.

Need andmed sisalduvad aruandefailides tervikuna ja ei ole seega tehniliselt eristatavad keskkonnaandmetest. Nende eraldamine või osaline piiramine tähendaks ka keskkonnateabe kättesaadavuse piiramist.

Kuivõrd tegemist on valdavalt töölaste kontaktandmetega ning nende hulk on piiratud, on nende töötlemine ja avalikustamine proportsionaalne ning vajalik keskkonnateabe terviklikkuse ja usaldusväarsuse tagamiseks.

KeÜSi § 26 lõike 3 punkti 3 kohaselt on haldusorganil kohustus avalikustada keskkonnaseire andmed. KeÜSi § 26 regulatsioon tuleneb nii Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2003/4/EÜ, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 41, 14.2.2003) (edaspidi *keskkonnateabe direktiiv*¹⁶) kui keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist, mille Eesti ratifitseeris 06.06.2001 vastu võetud seadusega (RT II 2001, 18, 89) (Aarhuse konventsioon).

Aarhuse konventsiooni ja keskkonnateabe direktiivi eesmärk on tagada inimestele juurdepääs kogu informatsioonile, mis puudutab neid ümbritsevat keskkonda, sealhulgas inimese tervist mõjutavat keskkonda. Keskkonnaandmetele juurdepääs on oluline erinevate eesmärkide saavutamiseks, sh keskkonnateadlikkuse tõstmine, parem informeeritus keskkonnakasutustegevusest, selle kaudu parem kaasatus keskkonnaotsuste tegemisse, juurdepääs õiguskaitsele keskkonnaasjades vms

KeÜS § 23 sätestab õiguse tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Selle õiguse tagamiseks on õigus nõuda haldusorganilt keskkonna säästmist ning mõistlike meetmete võtmist, et tagada keskkonna vastavus tervise- ja heaoluvajadustele. KeÜS § 28 sätestab õiguse osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel. KeÜS § 30 sätestab juurdepääsu õiguskaitsele keskkonnaasjades.

Kõigi nende õiguste tagamise eelduseks on juurdepääs keskkonnaandmetele. KeÜSi § 26 lõike 2 kohaselt avalikustatakse keskkonnateabe internetis või muul asjakohasel viisil, mis tagab avalikkuse tõhusa teavituse.

¹⁶ [Direktiiv - 2003/4 - ET - EUR-Lex](#)

Keskkonnainfo taotluse võib Aarhusi konventsiooni kohaselt muuhulgas jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada isikuandmete konfidentsiaalsust juhul, kui isik ei ole nõus üldsusele info teatavaks tegemisega ning kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega. Avaliku teabe seadus (AvTS) võimaldab isikuandmetele juurdepääsupiirangu seada, kui teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks andmesubjekti eraelu puutumast.

Keskkonnateabe direktiivi art 4 lg 2 täpsustab keskkonnateabe mitteavalikustamisega seoses: „Lõikes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega.“ Euroopa kohus on samuti mitmes kohtuasjas rõhutanud, et keskkonnainfo avalikkus on üldreeglik ning avalikustamisest keeldumise põhjendusi tuleb tõlgendada kitsendavalt (vt nt kohtuotsus asjas C-442/14, p 16).

Nagu eespool selgitatud, on KESEs töödeldavad isikuandmed vajalikud seiretöö tõhusamaks korraldamiseks ja kvaliteedi tagamiseks, samuti keskkonnateabe avalikustamise võimaldamiseks, kui need sisalduvad lisatud dokumentides. Tegemist on isikute tööalase või -ettevõtlustegevusega seotud andmetega, mille avalikustamine ei mõjuta oluliselt isikute eraelu puutumast ning mille kaitse vajadus ei kaalu seega üles üldsuse huvi olla keskkonnaseisundist informeeritud, et efektiivselt tagada nende õiguste kaitse ja realiseerimine. Nende andmete töötlemine, sh avaldamine on kooskõlas nende kogumise eesmärgiga ja vajalik selle täitmiseks ning vastab seega ka isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtetele¹⁷. Andmetöötlus on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

Eelnõuga sätestatakse, et § 13 lõikes 4¹ nimetatud andmeid säilitatakse tähtajatult, kusjuures põhimääruses võib ette näha lühemad säilitustähtajad. Tähtajatu säilitamine on põhjendatud, kuna keskkonnaseire andmed on pikaajalise väärtusega ja andmete usaldusväärsuse ning kontrollitavuse tagamine võib eeldada varasemate seiretööde täitjate tuvastamist.

Kuna andmekogu ei asutata määrusega, vaid seadusega, on eelnõuga muudetud ka §13 lõiget 6. Uue sõnastuse kohaselt antakse volitusnorm vaid põhimääruse kehtestamiseks ja avatakse volitusnormi sisu ja ulatus. Sellega tagatakse selge pädevusjaotus seaduse ja alamastme regulatsiooni vahel.

3.4 Eelnõu paragrahvi 4 muudetakse metsaseadust

Muudatuse jõustumise järel sätestab MS § 63 lõige 1, et Riigimetsa Majandamise Keskus (edaspidi *RMK*) omandab vara riigimetsa majandamiseks või tulu saamiseks või looduskaitse seaduse §-des 20 ja 20³ sätestatud riigi ülesande täitmiseks RMK eelarves selleks määratud vahendite arvelt.

LKSi täiendamisel võimalusega riigile seada kaitstaval loodusobjektidel metsamaale kasutusõigus on vaja anda MSis RMKle vastavad õigused. Vara on isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum, kui seadusest ei tulene teisiti (TsÜS § 66).

MS § 63 lõike 2 kohaselt on vara omandamine:

- 1) vallas- ja kinnisasjade omandamine tasu eest või tasuta;
- 2) teistele isikutele kuuluvate vallas- ja kinnisasjade kasutus- või asjaõiguste omandamine;
- 3) teistele isikutele kuuluvate kinnisasjade koormamine piiratud asjaõigustega;

¹⁷ Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötaja avaliku võimu teostamiseks (art 6 lõike 1 punkt e).

4) nõudeõiguste omandamine.

Kasutusvaldus on asjaõigus (AÕS § 5 lg 1). Kasutusvaldus koormab kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks kasutusvaldus on seatud (kasutusvaldaja), on õigustatud kasutama kinnisasja ja omandama selle vilju (AÕS § 201 lg 1). Kasutusvaldajal on õigus asja vallata ja kasutada ning tal on õigus asja viljale (AÕS § 214 lg 1 ja 3). Kasutusvaldus ei ole üleantav (AÕS § 215). Kuivõrd kasutusvaldus on isikule kuuluv õigus (asjaõigus), mis annab õiguse asja kasutada ja omandada selle vilju (AÕS § 5 lg 1, AÕS § 201 lg 1, AÕS § 214 lg 1 ja 3), ning vara on rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum (TsÜS § 66), on kasutusvaldus oma olemuselt õigus, mis kuulub vara hulka.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõukohase seadusega ei võeta kasutusele uusi termineid.

LKSis kasutatakse „poolloodusliku koosluse“ terminit, kuid samatähenduslik on „pärandniit“, mida samuti kasutatakse tegevuskavas, erialakirjanduses, teadustöodes ja ka mõnes teises õigusaktis (näiteks Maaeluministri 23.12.2022 määrus nr 79 Perioodi 2023–2027 pärandniidu hooldamise toetus).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Vastutussätetel on puutumus järgmiste ELi õigusaktidega, mille järgi rikkumised eraldatakse eri väärteokoosseisudesse:

- 1) nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/147/EÜ, loodusliku linnustiku kaitse kohta
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1007/2009 hülgetoodetega kauplemise kohta;
- 4) nõukogu määrus (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel.

6. Seaduse mõju

Eelnõu loob dünaamilise raamistiku, kus looduskaitse otsused põhinevad ajakohastel seireandmetel, teadmistel ja mõju hindamisel. Kaitse alla võtmise kõrval nähakse ette ka võimalus hinnata olemasolevate piirangute jätkuvat põhjendatust ning vajaduse korral teha ettepanekuid nende muutmiseks või lõpetamiseks. See võimaldab tagada, et looduskaitse on sisuliselt põhjendatud, ajakohane ja suunatud tegelike loodusväärtuste kaitsele, vähendades samal ajal ebavajalikke piiranguid ning suurendades õigusselgust kõigi osapoolte jaoks.

Paljude punktide korral on tegemist muudatustega, millega suuremas osas täpsustatakse kehtivat seadust ega muudeta väljakujunenud halduspraktikat, mistõttu ei ole nendel otsest vahetut mõju, kuid see loob aluse edasistele otsustele ja nende mõjudele.

6.1 Kavandatavad muudatused ja nende mõju

Mõju avaldav muudatus: sätestada raamid, mis on vajalikud looduskaitse seaduse ja Euroopa Liidu looduse kaitse eesmärkide tagamiseks (eelnõu § 1 punktid 1 ja 5).

Looduskaitse seaduse muudatuse ettepanekuga, sh 30% kaitse eesmärgi sätestamisega, ei võeta automaatselt alasid kaitse alla. Tegu on eesmärgiga, mille poole liikuda kaitstavate alade moodustamisega. Seega ei ole sätel ka otsest mõju. Kirjeldame kaudseid ja/või tulevikus realiseeruda võivaid mõjusid.

Muudatusel on positiivne mõju loodus- ja elukeskkonnale, aidates looduskeskkonna säilitamisega kaasa inimeste põhivajaduste ja elukvaliteedi tagamisele. See aitab paremini tagada meie ökosüsteemide ja seal leiduvate liikide kaitse.

Sätte kehtestamine aitab kaasa rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, seega on mõju välissuhetele positiivne. Looduse mitmekesisuse ehk elurikkuse säilitamise ja suurendamise vajaduse sätestavad nii strateegia „Euroopa 2020“ kui ka tegevuskava „Ressursitõhus Euroopa“. Elurikkuse vähenemise peatamiseks ja taastamiseks kinnitatud „Euroopa Liidu elurikkuse strateegia aastani 2030“ (EU Biodiversity Strategy for 2030) seab liikmesriigile konkreetsed ja mõõdetavad eesmärgid elurikkuse (liikide ja elupaikade seisundi) parandamiseks aastaks 2030. Säte toetab otseselt nende eesmärkide saavutamist. Mere 30% kaitset toetab lisaks Eesti merestrateegia ja Helcomi Läänemere tegevuskava.

Elurikkuse hoidmine on majanduslikult selgelt põhjendatud. On tõendatud, et hästi säilinud ja toimivad ökosüsteemid toovad märkimisväärset majanduslikku kasu, mis ületab elupaikade muutmise käigus saadud kasu. Hinnangute järgi on üldine tulude ja kulude suhe vähemalt 100:1 (<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1073947>).

Elurikkuse säilitamine toob nii otsest kui kaudset majanduslikku kasu paljudele majandussektoritele. Paljud sektorid ja ettevõtjad sõltuvad geneetilisest mitmekesisusest, liikidest ja ökosüsteemist, mis on nende tegevuse olulisteks eeldusteks (näiteks põllumajandus) või koguni tootmissisenditeks (näiteks ravimitööstus). Suur osa sisemajanduse kogutoodangust sõltub loodusest ja selle hüvedest ning eriti sõltuvad sellest kolm suurimat majandussektorit – ehitus, põllumajandus (sh metsandus) ning toiduainetööstus. Oluline koht on loodusel ka turismis (loodusmatkad, linnuvaatlused, taimeretked, loodusfotograafia jmt), mis avaldab positiivset mõju eeskätt kohalikule tööhõivele ja ettevõtlusele (majutus, toitlustus, transport jne) ning toetab regionaalarengut ja asustuse säilimist maapiirkondades.

Muudatusel on positiivne mõju ka sotsiaalvaldkonnale, sh rahva tervisele, kuna riikliku kaitsega aladel säilivad looduslikud alad, kus saab jätkuvalt virgestustegevusi teha. Teadusuuringud näitavad looduse otsest positiivset mõju inimeste tervisele – nii haigusi ennetavalt kui ka leevendavalt ja ravivalt. Positiivne mõju majanduses avaldub seega kokkuhoitud tervisekulude kaudu, kuid ka inimeste kvaliteetsema ja suurema tööpanuse kaudu. Teiselt poolt näitavad viimase aja uuringud ka otsest seost looduskoosluste hävimise ja üleilmsete haiguseepideemiate puhkemise vahel.

Muudatusel on mõju eelarvele (nii KOVi kui ka riigieelarvele) riikliku kaitse alla võetavatel aladel kehtima hakkavate maamaksuvabastuste, seal makstavate metsatoetuste ja võimaliku kinnisasjade riigile omandamise tõttu. Nende kulude täpsem suurus sõltub kaitse alla võetaval maal, sh metsamaal, kehtima hakkavatest piirangutest ja see selgub kaitse alla võtmise menetluses, mille käigus otsustatakse kaitse alla võetava ala täpsed piirid, tzoneering ja kaitsekord. Kaitse alla võtmise menetlusse on kaasatud kõik puudutatud maaomanikud ja kohalikud omavalitsused.

Vastavalt Maamaksuseaduse § 4 lõike 1 punktile ¹ ei maksta maamaksu kaitstavate alade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maalt ning § 4 lõike 2 kohaselt makstakse kaitsealade ja looduse üksikobjektide piiranguvööndi ning hoiualade maalt makstakse maamaksu 50 protsenti maamaksumäärast. Maamaksuseaduse § 4 lõike 3 kohaselt hakkab maamaksusoodustus kehtima piirangu kehtestamise jõustumisele järgneva aasta 1. jaanuaril.

Maamaksu saab arvutada, lähtudes näiteks eeldusest, et lisaks hakkab 30% maismaa kaitse täitumisel maamaksusoodustus kehtima veel umbes 4,5% (sh 1,5% projekteeritavad alad) maismaast. Praegu ei ole teada, millise kaitsekorra need eesmärgi täitmiseks kaitse alla

võetavad alad saavad. Kui umbes pool nendest aladest läheb range kaitse alla, kus hakkab kehtima 100% soodustus, ja pool leebema kaitsekorruga võõndisse, kus kehtib 50% soodustus, ja võttes arvesse, et maatulundusmaal on maksimaalne maksumäär 0,5%, maksustamishind metsamaal on 0,13 €/m² ja looduslikul rohumaal 0,2 €/m², oleks maksimaalne KOVide tulubaasi saamata jääv tulu kokku ~750 000 eurot aastas. Kui arvesse võtta ka maamaksu tõusule kehtestatud kasvupiirang, siis tegelik laekumata maamaks oleks tõenäoliselt väiksem.

KOVidele kompenseeritakse looduskaitsete piirangute tõttu maamaksust saamata jäänud tulu Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hallatava tasandusfondi kaudu. 30% maismaa kaitse eesmärgi täitmisega kaasneb vajadus suurendada tasandusfondi eelarvet lähtudes kaitse alla võetud objektide pindalast ja kaitsekorrast.

Kuna uute alade kaitse alla võtmisel keskendutakse valdavalt riigimaadele, siis ei teki olulist mõju kompensatsioonimeetmeteks tehtavate kulude kujul.

Saamata jäänud tulu saab arvutada, lähtudes sellest, et praegu on väljaspool 30% kaitset 2,5% maismaast ehk umbes 135 000 ha. Nendel aladel, kus mets läheb range kaitse alla ehk igasugune majandustegevus on välistatud, on otsene aastane saamata jääv tulu 167 eurot hektari kohta aastas (RMK hinnangu ja ülalviidatud Eesti Maaülikooli uuringu järgi). Ja Statistikaameti andmetel (EM001: ettevõtete majandusnäitajad, näitaja, tegevusala, tööga hõivatud isikute arv ning vaatlusperiood) on metsamajandamise ja puidutööstuse agregeeritud lisandväärtus 110 €/tm (2022. aasta seis, metsamajandamise haru puhul on arvestatud Eestist raiutud puidu hulka ja puidutööstuse puhul Eesti puidu ja imporditud puidu hulka). Sealjuures Keskkonnaagentuuri 2022. a andmete alusel on metsa keskmine tagavara 216 tm/ha.

Aga tegelik saamata jääv tulu ja loomata jääv lisandväärtus sõltuvad sellest, milline kaitse alla võetava ala kaitsekord kehtestatakse. Ja samavõrd sõltub see ka metsa tegelikust seisundist, sh küpsusastmest, aga ka sellest, millised piirangud kehtiksid selle maa majandusmetsana majandamisel.

Arvestades, et Eestil on ELi liikmena kohustus vähendada kasvuhoonegaaside heidet ja suurendada süsiniku sidumist, on tegemist olulise protsessiga. Kaitstavate alade valimis olevate loodusalade – metsade, soode ning pärandniitude – biomassi on seotud kümneid miljoneid tonne süsinikku, mille rahaline väärtus CO₂ ekvivalentides on omakorda sadu miljoneid eurosid.

Just elurikkus võimaldab süsiniku sidumise ja pikaajalise (sadadesse aastatesse ulatuva) looduslikes ökosüsteemides talletamise, temperatuuriregulatsiooni ja üleujutusriskide vähendamise kaudu kliimamuutuste kahjulikke mõjusid inimkonnale leevendada ja nendega kohaneda. See on tõhusaim ja odavam viis kliimamuutuste mõju leevendamiseks. Elurikkuse hävinemine ei ole mitte ainult keskkonnaküsimus, vaid ka arengualane, majanduslik, sotsiaalne ja eetiline küsimus.

Seega tuleb arvestada ka kaitsealade laiendamise laiemat mõju – ökosüsteemi pakutavat kasu ühiskonnale. Ökosüsteemi hüvedega arvestamist on oluliseks pidanud ka Riigikohus, kes toonitas, et riiklike looduskaitse eesmärkide täitmiseks tuleb loodusressursside kasutusse lubamisel majanduslike argumentide kõrval arvestada ka ökosüsteemi (Riigikohus <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-20-1657/78>).

Võttes aluseks maismaaökosüsteemide kaardistamise ja hinnastamise meetodika, on Keskkonnaagentuuri arvutuste kohaselt ökosüsteemi hüvede hind metsas 116 481 €/ha, niidul 90 445 €/ha ja soodes 210 293 €/ha. Seajuures ökosüsteemi tegelik väärtus on suurem, sest ökosüsteemide keskmiste hindade leidmiseks on kasutatud ELME2 („Eesti maismaaökosüsteemide hüvede (ökosüsteemiteenuste) sotsiaalmajandusliku väärtuse üleriigiline hindamine ja kaardistamine“) projekti üksnes kahe suurima rahalise väärtusega

ökosüsteemi hüve – globaalse kliima reguleerimine ja veevoogude reguleerimine – summat. Kusjuures globaalse kliima reguleerimise indikaatorid on mullas oleva orgaanilise süsiniku ning puitsesse biomassi seotud süsiniku kogus. Süsiniku hinnastamiseks on kasutatud viimase kümne aasta keskmist CO₂ ETSi (Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteem) hinda 30,7 €/t.

Looduskaitse korraldus muutub eelnõuga dünaamilisemaks – kaitse alla võtmise kõrval nähakse ette ka olemasolevate piirangute põhjendatuse regulaarne hindamine. Kui loodusväärtus on säilinud või selle kaitse ei ole enam vajalik samas mahus, on võimalik teha ettepanek ala kaitse alt välja arvamiseks või kaitsekorra muutmiseks. See tagab, et piirangud on ajakohased, põhjendatud ja suunatud tegelikele vajadustele.

30% tõhusa kaitse eesmärgi täitumise järel tuleb Keskkonnaametil ühe aasta jooksul teha ettepanek olemasolevate objektide kaitse alt välja arvamiseks, mis eeldab sarnast menetlust, kui on kaitse alla võtmine.

Muudatuse **sihtrühm** on väga lai – kõik looduskaitse ja loodusest sõltuva majandusega seotud inimesed ja organisatsioonid. Täpsemad mõjutatud sihtrühmad ja nende suurus sõltub kaitse alla võetavate alade suuruselt, piiridest, tsooneringust, kehtima hakkavatest piirangutest jms looduskaitsega kaasnevatest asjaoludest.

Mõju avaldav muudatus: Võimalus sõlmida eramaa omanikuga leping loodusväärtuse kaitseks väljaspool kaitstavat looduobjekti (eelnõu § 1 punkt 10).

Muudatusel on positiivne mõju elurikkusele, kuna loob raamistikku, mis võimaldab säilitada väärtusi vabatahtlikult ja koostöös maaomanikuga. Suurendab võimalust hoida olulisi liike ja elupaiku ka kohtades, mida ei loetleta ametlike kaitsealade hulka, aga mis on looduse säilimise seisukohast olulised

Sihtrühm I: maaomanikud. Positiivne mõju metsamaa omanikele, kes soovivad panustada looduskaitse ja enda maal asuvaid loodusväärtusi paremini hoida ja kaitsta. Sihtrühma suurus sõltub huvitatud maaomanike arvust.

Maaomanikud ei ole üksnes mõjutatud osapooled, vaid looduskaitse olulised partnerid. Eelnõu loob võimalused loodusväärtuste kaitseks ka väljaspool riiklikult kaitstavaid alasid vabatahtlike kokkulepete kaudu, tagades samal ajal maaomanikele selguse, õiguskindluse ja õiglasema tasakaalu piirangute ja hüvede vahel.

Sihtrühm II: Keskkonnaamet ja keskkonnainvesteeringutega tegelev riigi sihtasutus (KIK). Töökoormus võib tõusta seoses lepingute ettevalmistamise ja sõlmimisega. Kuna hetkel ei ole ette nähtud vahendeid selliste lepingute sõlmimiseks, siis töökoormuse muutust ei saa täpsemalt hinnata.

Mõju avaldav muudatus: kaitse alla võtmise eelduste loetellu lisatakse „tähtsus ökosüsteemide sidususe tagamisel“ (eelnõu § 1 punkt 2). Sellisel täiendusel on positiivne mõju looduskeskkonnale, kuna see annab parema võimaluse tagada ohustatud taime- ja loomaliikide levimis- ja sigimisvõimalused ökosüsteemide vahel ning aitab vältida loodusalade asurkondade geneetilist vaesestumist. Muudatuse tulemusel ei hakata üksnes sellest täiendusest tulenevalt rohkem loodusobjekte kaitse alla võtma, vaid kaitse alla võtmist kaalutakse põhjalikumalt, mille raames tuleb tulevikus arvestada lisaks ka ökoloogilise sidususega. See võib seotud maaomanike arvu nii suurendada kui vähendada.

Kaudselt puudutab see muudatus näiteks kaitse alla võtmisel ekspertiisi tegijaid, aga otsest

sihtrühma muudatusel ei ole.

Mõju avaldav muudatus: uued kohustused arendajale hüvitusalade määramisel (eelnõu § 1 punkt 3).

Seadusemuudatusega suureneb mõju suurte infrastruktuuri või muude avalikkuse jaoks esmatähtsate projektide (nt riigikaitse) arendajatele, kes peavad hüvitusalade määramisel saavutama kokkuleppe maaomaniku või -haldajaga. Näiteks Nursipalu harjutusväljaku laiendamise tõttu määrati hüvitusalad 6336 ha ulatuses RMK hallata olevas majandusmetsas. RMK 2024. aasta sügisel tehtud arvutuste alusel on selle ala metsamaterjali likviidne hetkeväärtus kokku 81,2 miljonit eurot ja aastane metsamajanduse brutokasum 1,18 miljonit eurot. Metsamajanduse brutokasum on puidu müügitulu, millest on maha arvatud metsamaterjali varumise ja transpordiga seotud otsekulud ning metsauuendamise ja -kasvatusega seotud otsekulud. See teeb ühe hektari majandatava metsa hüvitusalana kaitse alla võtmise kompenseerimise vajaduseks keskmiselt 186 eurot hektari kohta aastas.

Sihtrühm: infrastruktuuri või muude avalikkuse jaoks esmatähtsate projektide arendajad, maaomanikud ja -haldajad (sh RMK). Mõjutatav sihtrühm sõltub otseselt projekti, arenduse mastaapsusest. Kuna eelduslikult väga suuri projekte on vähe, on ka sihtrühma suurus tõenäoliselt väike.

Mõju avaldav muudatus: lisatakse kohustus KOVile loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu kooskõlastada Kliimaministeeriumiga (eelnõu § 1 punkt 4).

Muudatusel on positiivne mõju, parandab koordineerimist. Kaitsealade moodustamine on tihedalt seotud riiklike elurikkuse kaitse eesmärkide ja rahvusvaheliste kohustustega (nt ELi loodusdirektiivid, strateegiad). Kliimaministeeriumi kooskõlastus tagab, et KOVide algatused toetavad riigi prioriteete.

Kuna KOV kaitsealad lähevad 30% arvestusse, on oluline arvestada mõju looduskaitsele ja elurikkusele laiemalt. Riigi tasandil saab seda protsessi paremini suunata, tuginedes laiematele teadusandmetele ja loodusväärtuste võrgustikele, millised piirkonnad on prioriteetsed kaitsmiseks ja olulised 30% eesmärgi täitmisel.

Mõningane negatiivne mõju on juhul, kui KOV tahab üksnes kohaliku väärtuse kaitseks kaitseala moodustada, siis võib kooskõlastamisega kaasnev bürokraatia ja sellest tulenev viivitus olla ebamõistlik. Ka tõuseb sellega seoses mõningal määral KOV-de töökoormus.

Samuti vähendab muudatus kohaliku tasandi rolli ja autonoomiat, KOVide iseseisvat otsustusõigust. KOVide algatusõigus võib *de facto* nõrgeneda, kui riik hakkab tugevalt suunama või isegi takistama mõningaid kaitsealgatusi.

Praktikas sõltub mõju kooskõlastusmenetluse rakendamisest. Kui see on selge, kiire ja toetav, on see kasulik tööriist. Kui menetlus muutub takistuseks või poliitiliselt kallutatud, võib see pidurdada kohaliku initsiatiivi.

Kokkuvõttes on mõju väike, kuna KOV kaitsealasid on suhteliselt vähe (täna 24). Muudatus on positiivne samm koordineeritud ja teaduspõhise looduskaitse suunas, kui see on hästi rakendatud.

Sihtrühm: KOVid, kes kavatsevad moodustada kohaliku tasandi kaitseala. Ka praegu on KOVidel kohustus kooskõlastada kaitseala moodustamine Kliimaministeeriumiga, kui see kattub maardlaga. Seega on KOVidel kogemus olemas, mis vähendab muudatuse negatiivset mõju.

Mõju avaldav muudatus: poollooduslike koosluste sätete täpsustamine (eelnõu § 1 punktid 17 ja 18).

Poollooduslike koosluste sätete täpsustamisel on oluline positiivne mõju keskkonnale. Sihtkaitsevööndi (SKV) ja piiranguvööndi (PV) sätete täiendamine poollooduslike koosluste kaitsenõuetega ei too kaasa olulist mõju, kuna täpsustatakse olemasolevat korda. Ka kehtiva seaduse alusel on põhimõtteliselt võimalik neid tegevusi keelata ja pärändniitude kaitset tagada (§ 14 lõike 1 punktis 1 sätestatud regulatsioon, SKV majandustegevuse keeld, PV-s puistute kujundamise ja rajamise regulatsioon, väetiste kasutamise keeld, maaparandussüsteemide rajamisega seotud regulatsioon, mis üldiselt katavad ka pärändniite kahjustava tegevuse), siis eraldi punktina on see selgem nii maaomanikule, kui lihtsustab ka KeA tegevust. Mõju looduskeskkonnale on positiivne, kuna väheneb võimalus, et kaitstavatel aladel poollooduslikke kooslusi siiski kahjustatakse.

Sihtrühmad: Sätete muudatused loovad nii maaomanikele kui ka kaitseala valitsejale selgema ja ettearvatavama õigusruumi, mida kohaldada poollooduslike koosluste kaitse valdkonnas. Hinnanguliselt tegeleb pärändniitude majandamisega ligikaudu 1000 hooldajat. Kuna need tegevused ei olnud lubatud ka varem ja rikkumised ei ole olnud sagedased, siis puudutab see aga üksikuid maaomanikke.

Täpsustatud õigusnormid vähendavad tõlgendamiserinevuste võimalust, tugevdavad õiguskindlust ning annavad kõigile asjaosalistele parema aluse oma õiguste, kohustuste ja piirangute mõistmiseks ning rakendamiseks. See aitab vähendada halduspraktikas tekkivaid ebakindlusi, lihtsustada õigusnormide rakendamist ning toetada poollooduslike koosluste kaitse eesmärkide edukat elluviimist.

Mõju avaldav muudatus: maaparandussüsteemide hoiutööde lisamine nende tegevuste hulka, mida ei või kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ega kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis teha kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta ja võimalus piiranguvööndis kaitse-eeskirjaga reguleerida maaparandussüsteemide rekonstrueerimis- ja hoiutöid (eelno § 1 punktid 6, 19 ja 20).

Muudatusel on oluline positiivne mõju keskkonnale, kuna aitab paremini kaitsta ka piiranguvööndi liike ja elupaiku, kelle jaoks veerežiim on oluline, ning vähendada maaparandustöödega kaasnevat riski. Samuti on muudatusel positiivne mõju rahvusvahelisele suhtlusele, kuna aitab lahendada Natura hindamise käigus tekkinud maaparanduse mõju hindamisega seotud probleeme (vt seletuskirja peatükk „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“).

Kaitsealade piiranguvööndisse jääb u 19 000 hektarit sookooslusi ja märgasid metsasid on piiranguvööndites ligi 70 000 hektarit. Kuigi kõik nendest aladest ei ole kuivendusest mõjutatud, on see ligikaudne pindala, mida muudatus võib positiivselt mõjutada.

Kaasnev mõju: maaparandus, sh maaparandushoid, mõjutab ümberkaudseid elupaiku ja seega sealseid maaomanikke. Samas kaalutakse ja arutatakse võimalikke piiranguid juba kaitse-eeskirja koostamise käigus, kus huvitatud maaomanikud saavad kaasa rääkida ja on võimalik leida negatiivset mõju vähendav kompromiss. Piiranguvööndis kaitse-eeskirjaga maaparandussüsteemi hoiu- ja rekonstrueerimistöödele tingimuste seadmise ja keelamise võimaluse sätestamine on proportsionaalne, kuna võimaldab veerežiimist sõltuvate liikide ja elupaikade tsoneerimist võrreldes sihtkaitsevööndiga, mis oluliselt piirab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist, vähem sihtotstarbelist kasutamist piiravasse piiranguvööndisse. Kaitse-eeskirjaga piiranguvööndis maaparandussüsteemide hoiu- või rekonstrueerimistöödele tingimuste seadmisel või nende keelamisel kaasatakse Maa- ja Ruumiamet kaitse-eeskirja menetluse ja hinnatakse piirangute seadmisega kaasnevat mõjusid.

Sihtrühm I: Keskkonnaameti ametnikud (looduskasutuse osakonna töötajad). Ühelt poolt kasvab töökoormus, kuna LKSi § 14 lõikesse 1 lisatakse valitseja nõusoleku kohustus maaparandussüsteemide rekonstrueerimisel ja sette eemaldamisel ning hooldustöödel poldri ehitamisel. Samas väheneb § 31 täiendusega KeA töökoormus ja kinnisasja omaniku

halduskoormus, kuna muudatuse jõustumise järel saab seada maaparanduse hooldamisel tingimusi või need keelata juba kaitse-eeskirjaga ja §-s 14 sätestatud valitseja nõusoleku küsimine ei ole enam asjakohane. Kui konkreetsed tingimused on kaitse-eeskirjas kirjas, siis neid tegevusi kaitsealal ka ei planeerita ning väheneb töökoormus ja bürokraatia, mis tuleb keskkonnamõju hindamise protsessi läbimisest.

Sihtrühm II: maaomanikud. Koosluste taastamise töid on kavas teha eelkõige riigimaadel, eramaadele minnakse erandjuhtudel ja üksnes juhul, kui selleks on saadud maaomaniku nõusolek. Seega on mõju maaomanikele minimaalne.

Mõju avaldav muudatus: väljaspool kaitstavat ala inventuurist või uuringust teavitamine ja võõral maal viibimine (eelnõu § 1 punkt 7).

Muudatusel positiivne mõju. Suureneb eraomandi puutumatus austamine. Omanikul on võimalik oma õigusi ja privaatsust paremini kaitsta. Samuti kasvab usaldus erineva looduskaitse tegevuse vastu. Läbipaistvam suhtlus aitab vähendada umbusku riigi või uuringute tegijate vastu.

Parem teavitamine aitab ennetada konflikte. Kui maaomanik on teadlik tegevusest ja selle toimumise ajast, väheneb tõenäosus, et inventuur või uuring tuleb katkestada maaomaniku vastuseisu tõttu. Vähenevad võimalused hilisemate vaidluste või kaebuste tekkeks.

Negatiivsed või piiravad mõjud on seotud asjaoluga, et inventuuri või uuringu tegemise ajagraafik võib pikeneda. Kokkuleppe saavutamine õuemaal võib viivitada ja teatud juhul isegi takistada tegevust, eriti kui omanik on kättesaamatu või keeldub koostööst ja konkreetse inventuuri või uuringu tegemine ei ole teisel ajal ega kohas võimalik. Teatud tööde puhul võib sobiv ajavahemik olla lühike (nt liigispetsiifilised aknad), mistõttu võib uuring sootuks ära jääda ja seega piirata või takistada oluliste keskkonnaandmete kogumist. Õuemaal inventuuri tegemine on siiski erandlik ja neid juhtumeid ei ole palju.

Negatiivne mõju on ka töökoormusele. Teavitamise ja kokkuleppimise protsess tähendab lisatööd ning potentsiaalselt ka lisakulusid nii riigiasutustele kui ka uuringufirmadele.

Kokkuvõttes tugevdab see muudatus maaomaniku õigusi ja usalduslikku suhtlust, kuid võib keerulisemaks muuta riiklikult oluliste uuringute ja inventuuride tegemise, kui puudub koostöötähe.

Sihtrühm I: inventuuri või uuringut tegev või telliv asutus või uuringufirma. Peamiselt kogub keskkonnateavet Keskkonnaamet. Uuringuid ja inventuure viiakse läbi ka näiteks Natura hindamise käigus ning seetõttu on asutuste ring laiem. Samas on Natura hindamise kohustusega haldusmenetlused avalikud ning kinnisasja omanikud niikuinii kaasatud. Ja kuigi juba täna saadab Keskkonnaamet maaomanikele teate kavandatavast uuringut või inventuurist, siis seadusesse lisatava konkreetse ja põhjalikuma teavituskohustusega kaasneb nimetatud asutuste töökoormust. Kui kavandatud uuringu või inventuuri kohta saadetakse isikutele üldisem teade e-posti teel, siis õuemaal puhul on suhtlust omanikuga rohkem. Samas on õuemaal keskkonnateabe kogumine pigem erandlik ja selleks vajadus väike, mistõttu teate saatmine ning omanikuga suhtlemine ei kujuta endast seetõttu olulist töökoormust. 01.10.2025 seisuga jääb üleni või osaliselt õuemaale 111 I ja 1954 II kaitsekategooria liigi elupaika. Sellest omakorda osaliselt või üleni asub kaitstaval alal 62 I ja 1079 II kaitsekategooria liigi elupaika. Võrdluseks 2024 aasta alguses asus õuemaal 115 I ja 1842 II kaitsekategooria elupaika. Neist kaitstaval alal 66 I ja 1043 II kaitsekategooria liigi elupaika.

Sihtrühm II: maaomanikud. (2025 aastal saadeti 4127 teavitust) Positiivne mõju, kuna maaomanikud on paremini informeeritud enda maal toimuvatest tegevustes ja vajadusel on võimalus neil ka osaleda. Kui uuringu/inventuuri käigus leitakse kaitset vajavaid objekte (nt kaitsealused liigid või elupaigad), on maaomanikul parem arusaam, kuidas otsused kujunevad, ning võimalus võimaliku edasise menetluse käigus varakult oma seisukohti esitada. Varajane

teavitamine ja koostöö parandab maaomanike ja riigi/teadlaste vahelist suhet. Õiguskindlus suureneb, sest omanik on paremini informeeritud ja hilisemaid vaidlusi võib olla vähem. Samuti väheneb risk, et looduskaitse otsused tunduvad omanikele pealesurutud.

Erametsa omanikke on Eestis üle 100 000. Kõigi Eesti eramaa omanike ehk maksimaalselt potentsiaalsete mõjutatud isikute arvu riigis statistiliselt ei esitata.

Mõju avaldav muudatus: täiendatakse § 15 lõiget 1, et ka kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavate loodusobjektide juurde viivad teed ja rajad on päikesetõusust päikeseloojanguni avalikuks kasutamiseks (eelno § 1 punkt 8). Täna KOV tasandil kaitstavate loodusobjektide puhul selline üleriigiline selge norm puudub. Mõju on positiivne, suureneb avaliku juurdepääsu õigus kaitstavatele loodusobjektidele ja tagatud on ühtne lähenemine, kuna inimese jaoks ei ole vahet, millisel tasandil on loodusobjekt kaitse alla võetud. Nii nagu riiklikel kaitsealadel on ka KOV tasandil kaitstava loodusobjekti puhul üheks eesmärgiks pakkuda avalikkusele võimalusi virgestustegevusteks ja looduses viibimiseks.

Muudatus ei loo täiesti uut looduses liikumise õigust, vaid ühtlustab regulatsiooni ja muudab avaliku juurdepääsu põhimõtte selgesõnaliseks ka KOV kaitstavate objektide puhul. Tavakasutaja jaoks käitumisreeglid ei muutu. Jätkuvalt tuleb järgida kaitse-eeskirju ja üldisi looduses viibimise nõudeid. Muudatus ei anna õigust liikuda väljaspool teid ja radu, kui see on keelatud.

Muudatus annab kindluse, et tulevikus peab KOV kaitstava loodusobjekti moodustamisel ja kaitse-eeskirja kehtestamisel kindlasti arvestama, et tuleb tagada avaliku juurdepääsu võimalus (vajadusel planeerida ligipääs ja kindlasti teha koostööd maaomanikega)

Tänase seisuga on moodustatud 29 KOV kaitseala, 19 omavalitsuses. Sealjuures enamik KOV kaitstavaid objekte on avalikul maal, eramaade osakaal on üksnes 5,7 %.

Mõju avaldav muudatus: kaotatakse ära volitusnorm valdkonna eest vastutava ministri määrusele, mis kehtestaks kaitstava loodusobjekti piires oleval kinnisasjal liikumiseks teadustöötajale õiendi väljastamise tingimused ja õiendi vormi (eelno §1 punkt 9).

Muudatusel ei ole olulist sisulist mõju, kuna juba täna annavad teadusasutused selliseid õiendeid pigem vabas vormis.

Muudatusel on positiivne mõju ülereguleerimise vähendamisele. Ei ole mõistlik seadusega anda volitusnorm määrusega täiendava regulatsiooni ja üksnes teadusasutusele mõeldud spetsiaalse õiendi vormi kehtestamiseks.

Mõju avaldav muudatus: riigile kinnisasja võõrandamise alternatiivina võimalus isikutel võõrandada riigile metsa kasutamise õigus nii, et maa jääb senise omaniku omandisse (eelno §1 punktid 11 ja 12).

Sihtrühm I: Esialgu suurenevad uue meetme rakendamise sissetöötamisega kulud ja töökoormus Keskkonnaametis ja Riigimetsa Majandamise Keskuses. Aga kuna tegemist on sama eelarvega, mis on ette nähtud maade riigile omandamiseks, siis pikas vaates (peale süsteemi sissetöötamist) ei saa KeA ega RMK töökoormus olla oluliselt suurem, kui see on täna ja eeldatavasti lisatööjõud ei ole vajalik. Samuti võib esialgu, enne süsteemi korralikku sissetöötamist suurenda vaidluste arv.

Sihtrühm II: Positiivne mõju oluliste looduskaitse piirangutega maaomanikele, kes soovivad küll saada kompensatsiooni piirangute talumise eest, aga jääda maaomanikuks. Neile tekitatakse alternatiiv maade võõrandamise kõrvale. Hinnanguliselt on selliseid maaomanikke umbes kolmandik.

Mõju avaldav muudatus: tühistatakse kohustus edastada pruunkaru talvitumispaiga

maaomanikule kaitsekohustusteatis (eelnõu § 1 punktid 14, 15 ja 22). Muudatusel on positiivne mõju KeA töökoormusele, kuna kaitsekohustusteatisete väljastamine on pikem ja keerulisem protsess, kui on teavitus. Teavitus edastatakse KeA arendatud spetsiaalse teavitussüsteemi kaudu. Samas on see mõju väike, kuna aastas väljastatakse kümnekond kaitsekohustusteatiset. Samuti puudub negatiivne mõju looduskeskkonnale, kuna teavitussüsteemiga saab samaväärselt tagada pruunkaru talvituspaikade kaitse.

Mõju avaldav muudatus: seadusesse lisatakse võimalus koostada kaitsekorralduskava ka ranna ja kalda kaitse korraldamiseks (eelnõu § 1 punktiga 16). Kuna muudatus ei kohusta kava koostama, vaid loob selleks võimaluse, siis võimalik mõju ei ole automaatne ega püsiv, vaid sõltub haldusotsustest ja vajadusest. Ranna ja kalda kaitsekorralduskava koostamisel avalduks mõju Keskkonnaameti töökoormusele, kes on kaitsekorralduskavade ettevalmistaja ja kinnitaja. Mõju ei kaasne ka tegevuskava kehtestamisega, kuna kaitsekorralduskava ei ole õigusakt ega too automaatselt kaasa piiranguid. Tegevuskavaga antakse ülevaade olemasolevast olukorrast ja ohuteguritest ning seatakse eesmärgid ja kirjeldatakse võimalikke meetmeid nende saavutamiseks.

Sihtrühm I: Mõju maaomanikele on kaudne. Kaitsekorralduskava koostamine ei too kaasa vahetuid piiranguid kinnisasja omanikele ega muuda kehtivat õiguslikku regulatsiooni. Võimalik mõju võib avalduda kaudselt planeerimis- ja kaalutusotsuste sisendina.

Sihtrühm II. Muudatus ei too automaatselt kaasa uusi kohustusi kohalikele omavalitsustele. Kui kaitsekorralduskava koostatakse, võib see suurendada koostöövajadust Keskkonnaametiga, olla sisendiks planeeringute ja ehituslubade menetlemisel. Kava ei ole siduv õigusakt ega muuda KOV otsustuspädevust. Seetõttu on mõju eeldatavalt vähene ja kaudne.

Mõju avaldav muudatus: kohaliku omavalitsuse tasandi looduskaitsetsätete täpsustamine (eelnõu § 1 punkt 21).

Muudatusel on positiivne mõju keskkonnale. Kaitset vajavate liikide ja koosluste tuvastamine enne arenduse elluviimist tagab nende säilimise. Parem ülevaade ala loodusväärtustest tõstab ala ökoloogilist väärtust ja sellel võib olla positiivne mõju näiteks loodusturismi puhul. Haljastuse inventeerimise korra kehtestamine ei ole kohustuslik ja iga KOV võib vajadusel selle kehtestada enda vajadusi/võimekust arvestades või jätta see üldse kehtestamata. Mõjud avalduvad üksnes nendes omavalitsustes, kes haljastuse inventeerimise korra kehtestavad.

Sihtrühm I: maaomanikud. Sihtrühma suurust ei ole võimalik hinnata, kuna mõju maaomanikele avaldub üksnes juhul, kui KOV haljastuse inventeerimise kohustuse ette näeb. Seega avalduks mõju üksnes määratud juhtudel ehitustegevust planeerivatele kinnisasja omanikele ehk ei puudutaks kõiki ehitustegevust planeerivaid kinnisasja omanikke. Haljastuse inventeerimise nõudega seoses võivad maaomanikule kaasneda kulud (palgates botaaniku või keskkonnaeksperti). Haljastuse inventeerimisega võib kaasneda piirang edasisele maakasutusele (kui inventuuris avastatakse kaitsealuseid liike või elupaiku).

Samas annab inventeerimine maaomanikule parema ülevaate kinnistu loodusväärtustest ja võib suurendada huvi nende säilitamise vastu.

Sihtrühm II: KOVi ametnikud.

Volitusel, mis annab KOVile õiguse ja pädevuse kehtestada haljastuse inventeerimise kord, ning kinnistuomaniku kohustus enne kavandatavat ehitustegevust nõuetekohaselt haljastus inventeerida, on positiivne mõju keskkonnale, kuna see annab kohalikele omavalitsustele parema võimaluse planeerida elurikkust säilitavat ja suurendavat, kaitsealuseid liike kaitsvat haljastust ning tagada ohutut ja keskkonnasäästlikku ehitustegevust. Praegu tulevad sellised

kohustused rahvusvahelistest kokkulepetest ja seadustest, kuid seadusandja ei ole andnud kohaliku omavalitsuse üksusele nende kohustuste täitmiseks sõnaselget volitust. Sättel on positiivne mõju ka KOVi töökorraldusele, kuna annab selged ja ühesed suunised. Mõningane negatiivne mõju võib olla KOV-ide töökoormusele, aga seda tasandab asjaolu, et KOV ilmselt hindab eelnevalt oma võimekust uut korda rakendada.

Mõju avaldav muudatus: kaotatakse kohustus, et KeA peab iga kord reageerima, kui tuleb teade surnuna leitud kaitsealusest loomast, ja väljastama loa, kui leidja soovib selle endale jätta (eelnoü punkt 23-25). Muudatusel on positiivne mõju KeA töökoormusele, kuna KeA ei pea iga kord väljastama luba, kui tuleb teade surnuna leitud kaitsealusest loomast. KeA peab reageerima üksnes siis, kui soovib seda looma endale jätta. Selliseid juhtumeid on väga vähe.

Mõju avaldav muudatus: vastutussätetes trahvimäärade, väärteokoosseisude ja menetluspädevuse muutmine (eelnoü § 1 punktid 26–41). Ajakohastatud vastutussätted (eriti juriidilise isiku karistusmäärade tõstmine) tagavad õiglasema karistuse ning vastutuse õigusselguse.

Juriidiliste isikute karistusmäärade suurendamine koos väärteokoosseisude täpsustamisega muudab karistused proportsionaalseks karistusseadustikus sätestatuga ja viib need rohkem kooskõlla rikkumise iseloomuga. Olulist negatiivset mõju ei tohiks see kaasa tuua, kuna uued määrad on kooskõlas muutustega, mis on toimunud majanduses ja elatustasemes, ning on seega ootuspärased. Samuti ei ole põhjust eeldada, et pärast maksimummäärade tõstmist hakatakse neid rohkem määrama.

Maksimaalse võimaliku karistusmäärade tõstmine avaldab kindlasti preventiivset mõju, eelkõige sellistele rikkumistele, mis praegu tegevuse kavandamisel n-ö arvestatakse eelarvesse. Sellisteks rikkumisteks on kaitsealal ehitamine, maastiku ümberkujundamine, vaadete avamine raietega. Kirjeldatud tegevuste puhul ei ole sageli võimalik (v.a raied) keskkonnale tekitatud kahju arvutada, kuigi kahju maastiku ilmele võib olla korvamatu. Seega sätestatakse piisavalt tõhus karistus, mille rakendamise korral rikkumine end ära ei tasuks. Keskkonnaameti hinnangul võiks ärahoitavate rikkumiste arv olla 10–15% ringis, mis arvestades, et rikkumiste arv Eestis ei ole väga suur, on hea tulemus.

Tiheasustusosalal puude ebaseadusliku raie menetlemise jätmine üksnes kohaliku valla- või linnavalitsuse pädevusse ei too neile kaasa lisatööd, kuna nad tegelevad juba praegu sellega.

Väärteokoosseisude täpsustamine on positiivse mõjuga, kuna suurendab õigusselgust ja võimaldab inimesel paremini aru saada, mille eest talle täpsemalt karistus on määratud.

Sihtrühm: seaduse nõuete rikkujad. Menetluste statistikale tuginedes on see arv keskmiselt paarsada isikut aastas.

Mõju avaldav muudatus: muudetakse loodusobjektile tekitatud kahju määramise regulatsiooni (eelnoü § 1 punkt 42-49) Olulist mõju ei kaasne, kuna muudatused on seotud olemasoleva regulatsiooni täpsustamise ja õigusselguse suurendamisega ning uued määrad on kooskõlas muutustega, mis on toimunud majanduses ning elatustasemes, ja on seega ootuspärased. Samuti vähendab seadusemuudatuse mõju asjaolu, et seadusega kehtestatakse üksnes piirmäärad. Konkreetseid määrad kehtestatakse määrusega, mille ette valmistamisel hinnatakse mõju eraldi.

Sihtrühm I: Keskkonnaameti ametnikud. Mõju ei ole, kuna keskkonnakahju menetlemine ei sõltu määrade suurusest. Positiivne mõju on keskkonnakahju määrade täpsustamisel, kuna sellega seoses muutub nende määramise menetlus selgemaks ja lihtsamaks.

Sihtrühm II: maaomanikud ja ettevõtjad. Mõju on keeruline hinnata, kuna see avaldub üksnes juhul, kui maaomanik või ettevõtja tekitab oma tegevusega kahju loodusobjektile, mille juhtumise tõenäosust ja ulatust ei ole võimalik prognoosida.

Mõju avaldav muudatus: Maade omandamise nn teise nimekirja kaotamisel (eelnõu § 1 punkt 50) on positiivne mõju maaomanikele, kuna nende avaldus lahendatakse lõpuks, peale aastaid ootamist.

Sihtrühm I: maaomanikud. Mõju on positiivne, kuna tekib võrdsem kohtlemine maaomanike vahel – kaob eristamine „esimese“ ja „teise“ nimekirja maaomanike vahel ning kõik riigile müügihuvilised maaomanikud on edaspidi ühes, läbipaistvas järjekorras. Maaomanikel on parem arusaam oma koha ja ajaraami kohta omandamise järjekorras. Kõige suurem on mõju neile maaomanikele, kelle avaldused on nende 35 hulgas, mis on juba olnud ootel ligi 10 aastat.

Sihtrühm II: maade omandamisega tegelevad ametnikud Keskkonnaametis ja Kliimaministeeriumis, pärast 612SE ja eelnõukohase seadusega kavandatud muudatuste jõustumist tegelevad maade omandamisega ametnikud Keskkonnaametis. Mõju töökoormusele ei ole, kuna omandamine jätkub samade vahendite raames.

Mõju avaldav muudatus: Keskkonnaseire seaduse § 13 muutmine. Muudatus ei too kaasa sisulist muutust KESE andmetöötamise praktikas. Tegemist on olemasoleva regulatsiooni täpsustamisega ja seaduse tasandil selgema sõnastamisega. Täiendav halduskoormus puudub.

Eelnõu tugevdab õigusselgust ning parandab seega kooskõla andmekaitse põhimõtetega:

- töödeldavad isikuandmete kategooriad sätestatakse seaduse tasandil;
- vastutav töötleja on selgelt seaduse tasandil määratletud;
- andmete töötlemise eesmärk on selgelt sõnastatud;
- töödeldakse üksnes piiratud ulatuses ja hädavajalikke isikuandmeid.

Tegemist ei ole tundlike isikuandmetega ega ulatusliku isikuandmete töötlemisega. Seetõttu ei ole vajalik täiendava andmekaitsealase mõjuhinnangu koostamine

Sihtrühm: muudatus mõjutab riiklike seiretööde täitjaid, uuringu- ja projektitööde tegijaid ning proovivõtjaid ja vaatlejaid. Mõju sihtrühmale on väike või puudub, kuna ei too kaasa muutust praktikas ja töödeldakse üksnes isiku nime ning tööalaseid kontaktandmeid.

Muudatus ei too kaasa täiendavaid kulusid riigieelarvele.

6.2. Haldus- ja töökoormuse muutus

Planeeritud muudatuste mõjul ei suurene või väheneb kokkuvõttes avaliku sektori töökoormus. Suurim töökoormuse tõus on seotud uuringust ja inventuurist teavitamise kohustuse lisandumisega. Aga see tasandub muudatustega, mis vähendavad töökoormust. KeA töökoormus väheneb seoses surnuna leitud loomast ja pruunkaru talvituspaigast teavitamise regulatsiooni muudatustega. Samuti vähendab töökoormust vastutussätete korrastamine, mis suurendab õigusselgust ja seega muudab järelevalve selgemaks ning tõhusamaks. Kui karistusnormid on täpsemalt määratletud (isik saab aru, millist tegu talle ette heidetakse), siis see vähendab KeA hinnangul oluliselt järelepärimiste ja vaidluste hulka, millele vastamine on suur osa KeA töökoormusest. Nimetatud muudatustega ja teadustöötaja õiendi vormi kaotamisega seoses väheneb ka isikute ja ettevõtete halduskoormus.

Alguses küll suureneb töökoormus metsa kasutusvalduse meetme rakendamise sisse töötamisega, aga kuna selle meetme eelarve on sama, mis on ette nähtud maade riigile omandamiseks, siis pikas vaates ei ole töökoormus suurem, kui see on juba täna.

Ka maaparandussüsteemide hooldustöödega seotud §14 muudatusega kaasneva töökoormuse tõusu tasandavad vastavad muudatused §-s 31.

Seega muudatuste jõustumise järel kokkuvõttes töökoormus (peamiselt KeA töökoormus) ei suurene ning tulude ja kulude suhe on sama või pigem positiivne.

Täpsem mõju Keskkonnaameti töökoormusele sõltub konkreetse muudatuste sisust ja ulatusest. Muudatused, mis viivad haldusmenetluste lihtsustamiseni, bürokraatia vähendamiseni või teatud ülesannete automatiseerimiseni, aitavad vähendada ametnike töökoormust ja võimaldavad optimeerida töökorraldust. Keskkonnaameti töökoormust analüüsitakse ja hinnatakse pidevalt ning selle põhjal tehakse vajalikke ümberkorraldusi töökorralduses ning vajaduse korral korrigeeritakse ka ametnike arvu.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad tulud ja kulud

Trahvimäärade ja keskkonnakahju määrade tõstmisega võib kaasneva rahaline tulu. Selle suurust prognoosida on raske, kuna loodetavasti on määrade tõstmisel ka preventiivne mõju ehk rikkumised hoopis vähenevad.

Uue võimalusena on eelnõus loodusemetsade kaitseks võimalik eraomanikul sõlmida riigiga leping ja see võib kaasa tuua kulu riigile. Täpset summat ei ole võimalik välja tuua, kuna ei ole teada, kas ja mis mahus eraomanikud selliseid lepinguid sõlmida soovivad. Eeldatav kulu riigile on samas suurusjärgus, kui metsaseaduse alusel sõlmitavate VEP lepingute korral ehk umbes 300 000 eurot aastas. Võimalikud rahastusallikad on hetkel täpsustamisel.

Samuti ei ole täna võimalik hinnata 30% kaitsemäära kehtestamisega kaasnevat kulusid. Muudatusel võib olla mõju eelarvele (nii KOVi kui ka riigieelarvele) riikliku kaitse alla võetavatel aladel kehtima hakkavate maamaksuvabastuste, seal makstavate metsatoetuste ja võimaliku kinnisasjade riigile omandamise tõttu. Nende kulude täpsem suurus aga sõltub kaitse alla võetaval maal, sh metsamaal, kehtima hakkavatest piirangutest ja see selgub kaitse alla võtmise menetluses, mille käigus otsustatakse kaitse alla võetava ala täpsed piirid, tzoneering ja kaitsekord.

8. Rakendusaktid

Seadusemuudatustega kaasneb järgmiste rakendusaktide kehtestamine:

- 1) Vabariigi valitsuse määrus „Looduskaitseaduse eesmärkide saavutamiseks vajaliku kaitse tagavate alade loetelu“;
- 2) Energeetika ja keskkonnaministri määrus „Loodusväärtuste loetelu, loodusväärtuste kaitseks lepingu sõlmimine ja kasutusõiguse tasu arvutamise täpsustatud alused“.

Seadusemuudatustega kaasneb järgmiste rakendusaktide muutmise:

- 1) Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määrus 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“;
- 2) Vabariigi Valitsuse 08.04.2005. a määrus nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või kaitsmata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“;
- 3) Keskkonnaministri 08.06.2022 määrus nr 26 „Eesti looduse infosüsteemi põhimäärus“.

Täiendatud on LKSi § 77 lõike 1 volitusnormi sõnastust, et lisaks loodusobjektile tekitatud kahju hüvitamise korrale ja määradele saaks valitsus kehtestada ka keskkonnale tekitatud kahju

ulatuse ning kahju hüvitamise arvestamise alused. Muudatus on vajalik, et oleksid selged põhimõtted, millal keskkonnale on kahju tekitatud ja kuidas keskkonnale tekitatud kahju määra arvestada. LKSi § 77 lõikes 3 on sätestatud alused, millisel juhul tekitatakse loodusobjektile kahju, samuti on samas paragrahvis kehtestatud loodusobjektile tekitatud kahju hüvitamise alam- ja ülemmäärad (eelnõus on loodusobjektile tekitatud kahju hüvitamise alam- ja ülemmäärad kavandatud §-s 77¹). Volitusnormi alusel antavas määruses täpsustatakse loodusobjekti tüübiti seaduses nimetatud kahju tekitamise alused (vajaduse korral ka kahju tekitamise viisid) ja see, millises ulatuses kahjustatud loodusobjekt loetakse hävinenuks. Määratakse põhimõtted, mille alusel kindlaks teha kahjustatud isendite arvu või mõõtmeid (nt puutüve mõõtmine keskkonnakahju arvutamiseks). Samuti määratakse kahju kindlakstegemise erandid, kui kahjustatakse või hävitatakse näiteks linnumune, kaitsealuse loomaliigi pesa või loom tiinus-, imetamis- või pesitsusajal. Muudatus on kooskõlas põhiseaduse § 113 põhimõtetega: LKSi on sätestatud või sätestatakse tekitatud kahju hüvitamiseks kohustuslikud elemendid, nagu isik, kes on kohustatud kahju hüvitama (muudatus § 77 lg-s 2¹, õigusvastaselt kahju tekitanud isik), tegevused, mille eest võib kahju hüvitamist nõuda (LKSi § 77 lg 3), kahju hüvitamise määrad (LKSi § 77 lg-d 4–10¹, eelnõus § 77¹), see, kes võib kahju hüvitamist nõuda (LKSi § 77 lg 2, KeA) ja nõude esitamise kord (LKSi § 77 lg 2, hagi esitamine kohtule), kahju tekitamise eest väljamõistetud hüvitise saaja (LKSi § 77 lg 2, riik), kahju tekitamise eest väljamõistetud hüvitise maksmise kord ja tähtpäev (LKSi § 77 lg 2, kohtu otsuse alusel).

LKSi § 77 lõike 1 kohane volitusnorm jääb oma asukohta, mistõttu jääb Vabariigi Valitsuse 08.04.2005. a määrus nr 69 „Kaitstava loodusobjekti või kaitsemata loomaliigi isendi hävitamise või kahjustamisega ning võõrliigi isendi loodusesse laskmisega tekitatud keskkonnakahju hüvitamise kord ja hüvitise määrad“ kehtima kuni muutmiseni või uue kehtestamiseni.

Seoses muudatusega, millega lisatakse maade omandamise kõrvale võimalus seada kaitstavat loodusobjekti sisaldavale kinnisasjale kasutusvaldus tuleb vastavalt täiendada ka Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 aasta määrust 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“.

Seoses § 15 lõike 3 punkti 2 muudatusega kaob ära volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministri kehtestada tingimused teadustöötaja õiendi väljastamiseks, siis muutub kehtetuks selle volitusnormi alusel kehtestatud Keskkonnaministri 28.05.2004 aasta määrus nr 60 „Kaitstava loodusobjekti piires oleval kinnisasjal liikumiseks teadustöötajale õiendi väljastamise tingimused ja õiendi vorm“ (RT I, 13.06.2025, 5).

Rakendusaktide kavandid on lisatud seletuskirja lissasse.

10. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 10, 11 ja 12 (§-d 18¹ ja 20³) jõustuvad 2027. aasta 1. jaanuaril, kuna nende sätetega seotud lepingute vormid vajavad väljatöötamist. Teiste punktidega kavandatud muudatused täpsustavad enamjaolt kehtivaid nõudeid, seega ei ole vaja muudatuste jõustumiseks pikemat kohanemisaega ning need jõustuvad üldises korras. Eelnõus on kavandatud ka muudatused, mis toovad kaasa vajaduse muuta rakendusakte. Rakendusaktide eelnõusid on kavas menetleda samal ajal seaduse eelnõu menetlusega.

11. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

20.04.2020 esitati eelnõu, mis sisaldas mitmeid eelnõus olevaid sätteid esimest korda eelnõude

infosüsteemi (EIS toimik nr 20-0469) kaudu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, toonasele Maaeluministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile. Samuti saadeti sellekohane info Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning järgmistele huvirühmadele: Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Erametsaliit, Eesti Jahimeeste Selts, Eesti Turismifirmade Liit, Eesti Orhideekaitse Klubi, Eesti Lamba- ja Kitsekasvatajate Liit, Eesti Mesinike Liit, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Sadamate Liit.

Valitsuse vahetuse tõttu esitati eelnõu (koos seletuskirja ja selle lisaks oleva tabeliga, kus olid kajastatud eelmise kooskõlastuse märkused) 02.07.2021 uuesti EISi kaudu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Maaeluministeeriumile.

Eelnõu ja seletuskiri esitati 01.11.2022 enne Vabariigi Valitsusele esitamist veel kord kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Maaeluministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Kaitseministeeriumile.

Kolmandat korda esitati eelnõu 12.08.2024 EISi kaudu (toimik nr 24-0810) kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Justiitsministeeriumile ja Kaitseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks järgmistele huvirühmadele: Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Erametsaliit, Eesti Jahimeeste Selts, Eesti Orhideekaitse Klubi, Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Notarite Koda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Loodusturismi Ühing, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Loodushoiu Keskus.

Eelnõu esitati EISi kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile 19.12.2024 (toimik nr 24-0810/09). Kuna pärast teiste ministeeriumidega kooskõlastamist oli eelnõu muudetud ja täiendatud, esitati see kooskõlastamiseks ka Kaitseministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Samuti saadeti arvamuse avaldamiseks huvirühmadele.

Seejärel jagati eelnõu kahte paketti.

I pakett esitati 20.03.2025 Vabariigi Valitsusele ja on praegu Riigikogu menetluses (612 SE).

Käsitletav eelnõu on LKSi muudatuse II pakett, mis esitati EISi kaudu (toimiku number 25-1175) kooskõlastamiseks teistele ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele huvirühmadele:

Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Erametsaliit, Eesti Jahimeeste Selts, Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Looduskaitse Selts, Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kinnisvarafirmade Liit.

Kommentaariid ja ettepanekud esitasid Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium. Haridus- ja Teadusministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium jätsid eelnõu kooskõlastamata.

Kokku laekus 28 asutuselt/isikult ligi 300 kommentaari ja ettepanekut. Laekunud ettepanekud ja nendega arvestamise või arvestamata jätmise info ning sellekohased selgitused on lisatud seletuskirja lisas olevasse märkustega arvestamise tabelisse.

Eelnõu esitati Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõike 5 kohaselt kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile kes kooskõlastas eelnõu märkustega, millede kohaselt on eelnõud ja seletuskirja täiendatud.

EISi kaudu (toimiku number 25-1175) kooskõlastamisel esitatud ettepanekute arvestamise tabel on esitatud seletuskirja lisas.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2026. a

Algatab Vabariigi Valitsus „...“2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)

EELNÕU