



Õiguskantsleri kantselei

Teie: 06.12.2024 nr 7-4/241404/2407182

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 4.3-1/5132-
2

Päringule vastus seoses Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetuse toetusõigusliku metsamaa suurusega

Lugupeetud õiguskantsler

Soovite selgitust, miks on perioodi 2023–2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetuseta (edaspidi *NAM toetus*) jäetud inimesed, kelle metsale rakendatakse majandustegevust välistavaid piiranguid, kuid kellele kuulub nt 0,2 hektari suurune metsamaa. Samuti soovite selgitust, millisel viisil on omanikul võimalik sellist maatükki kasutada – metsa riik sihtkaitsevööndis majandada ei luba, toetust sellisele metsamaale ei maksta.

NAM toetust rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2115¹ (*edaspidi määrus 2115*) artikli 72 alusel, mille lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid anda toetust direktiivide 92/43/EMÜ, 2009/147/EÜ või 2000/60/EÜ rakendamisest tulenevatest nõuetest tingitud piirkondlikult ebasoodsate tegurite puhul käesolevas artiklis sätestatud ja ÜPP strateegiakavades täpsustatud tingimustel, et aidata kaasa artikli 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ühe või mitme erieesmärgi saavutamisele. Määruse 2115 artikli 9 kohaselt töötavad liikmesriigid mh oma ÜPP strateegiakava kohase sekkumise välja kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja liidu õiguse üldpõhimõtetega. Sama artikli kohaselt kehtestavad liikmesriigid õigusraamistiku, millega reguleeritakse liidu toetuse andmist põllumajandustootjatele ja teistele toetusesaajatele kooskõlas ÜPP strateegiakavaga, mille komisjon on heaks kiitnud vastavalt käesoleva määruse artiklitele 118 ja 119 ning käesolevas määruses ja määruses (EL) 2021/2116 sätestatud põhimõtetele ja nõuetele. Samuti on viidatud artiklis 9 rõhutatud, et liikmesriigid rakendavad neid ÜPP strateegiakavasid, mille komisjon on heaks kiitnud. Eestis on nimetatud ÜPP strateegiakavaks „Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika Eesti strateegiakava aastateks 2023–2027“ (edaspidi *strateegiakava*), mille on heaks kiitnud nii Vabariigi Valitsus kui ka Euroopa Komisjon.

NAM toetuse taotlemist ja taotluse menetlemist reguleerivad riigisisesele Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus ning maaeluministri 23. detsembri 2022. a määrus nr 78 „Perioodi 2023–2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus“ (edaspidi *määrus nr 78*), lähtudes Euroopa Liidu õigusaktidest ja strateegiakavast. Eeltoodust tulenevalt on määruses nr 78 sätestatud tingimuste, sh 0,3 hektari nõude kehtestamisel lähtutud strateegiakavast, millega liikmesriigi kehtestatud õigusraamistik peab kooskõlas olema. Nii

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2021/2115, millega kehtestatakse liikmesriikide koostatavate Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavate ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavade (ÜPP strateegiakavad) toetamise reeglid ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1305/2013 ja (EL) nr 1307/2013 (ELT L 435, 6.12.2021, lk 1–186).
Suur-Ameerika tn 1 / 10122 Tallinn / 625 6101 / info@agri.ee / www.agri.ee
Registrikood 70000734

strateegiakava kui ka määruse nr 78 kohaselt peab toetusõiguslik metsamaa olema vähemalt 0,3 hektarit.

NAM toetuses minimaalne toetusõigusliku metsamaa suurus 0,3 hektarit on kehtestatud selleks, et tagada toetusõiguslike metsaalade kaardi kvaliteet, arvestades seejuures nii optimaalse kaardi loomise aja kui ka NAM toetuse taotluste menetlemise sh kontrollide mõistliku maksumusega. Mittekvaliteetsed andmed kaardil (liiga väikeste alade puhul on probleemiks tehnilised kiilud, kitsad ja imeliku kujuga ribad, mis võivad olla mõnekümne sentimeetrist kuni paari-kolme meetri kuni mitmesaja meetri laiused) võivad kaasa tuua selle, et olukord kaardil ja looduses on väga erinev – mida väiksem ala, seda kõrgem on veamäär kaardi ja looduses valitseva olukorra vahel. Erametsamaid, mille pindala on vahemikus 0–2999m² on esialgsel hinnangul kokku 27 000, mis paiknevad kokku ca 315 hektaril ja 5700 katastriüksusel. See teeb keskmise ala suuruseks suurusjärgus 100m² ja keskmiseks toetuse suuruseks ligikaudu 1 euro.

Maa suuruse, millest alates hakkavad kehtima nõuded või saab toetust taotleda, kehtestamine on levinud praktika.

Nt metsaseaduse § 3 lõike 2 kohaselt on metsamaa maa, mis vastab vähemalt ühele järgmistest nõuetest: 1) on metsamaa kõlvikuna kantud maakatastrisse; 2) on maatükk pindalaga vähemalt 0,1 hektarit, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti. Samas ei kohaldata metsaseadust seaduse § 4 lõike 2 kohaselt: 1) väiksema kui 0,5 hektari suuruse metsamaa lahustüki suhtes; 2) maa suhtes, mis vastab küll metsaseaduse § 3 lõike 2 punkti 2 nõuetele, kuid kus puude keskmine vanus ei ületa kümnet aastat ning maa ei ole maakatastrisse kantud metsamaana.

Keskkonnaministri 16. jaanuari 2009. a määruse nr 2 „Metsa korraldamise juhend“ kohaselt on eraldise pindala alampiir ümardatult 0,1 ha ja eraldise keskmise laiuse alampiir on 15 m (§ 4 lg 2). Eraldis on pindalalt terviklik metsaos, mis on päritolu, koosseisu, vanuse, rinnaspindala, kõrguse, ja metsakasvukohatüübi poolest kogu ulatuses piisavalt ühetaoline ühesuguste majandamisvõtete rakendamiseks (§ 4 lg 1). Metsaeraldise moodustamise kohustuslikkus alates teatud hektarist on reguleeritud sama määruse §-s 6.

Keskkonnaministri 14. aprilli 2014. a määruses nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ on reguleeritud erametsaalade looduskaitseliste piirangute hüvitamise toetuse andmine. Nimetatud määruse § 13³ lõike 2 kohaselt võib toetust taotleda metsaalana Eesti looduse infosüsteemi kantud toetusõigusliku kaardikihi alusel vähemalt 0,3 hektari suuruse metsaala kohta.

Maaeluministri 20. detsembri 2022. a määruse nr 67 „Põllumassiivi kaardi koostamise, põllumassiivi toetusõigusliku pindala määramise ja põllumassiivi kasutamise kohta andmete esitamise tingimused ja kord“ § 7 lõike 5 kohaselt kantakse põllumassiivi kaardile põllumassiiv, mille pindala on vähemalt 0,30 hektarit.

Selgitame toetusõiguslike metsaalade kaardi koostamist. Toetusõiguslike metsaalade kaardi, mis on koostatud taotleja abistamiseks toetuse taotlemisel ja KIK-ile taotluste nõuetele vastavuse kontrollimiseks ja kuhu on kantud need metsaalad, mis vastavad NAM toetuse toetusõiguslikkuse nõuetele, koostab Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi *KIK*) igal aastal. Uue toetusõiguslike metsaalade kaardikihi loomisel võetakse kokkulepitud kuupäeva seisuga aluseks ja mahaarvamiste, nagu põllumassiivid, pärandniidud, lepinguga vääriselupaigad, samuti katastrikiht, mille alusel arvatakse maha metsaalad, mis pole eraomandis jne, tegemiseks üle 20 andmestikku. Võimalikult värske ja ajakohase toetusõiguslike alade kaardi loomiseks tuleb see kokku panna väga väikese ajaga (kuu aja jooksul) kaardianalüüsi meetodil. See tagab, et võimalikult palju muudatusi kajastuks juba jooksva aasta toetusõiguslike alade kaardikihil. Toetusõiguslike alade kaardi kvaliteedi tagamiseks ei ole piiratud aja tõttu võimalik üldjuhul alade piire manuaalselt kaardil üle kontrollida. Näiteks 2024. a NAM toetuse taotlusvoorus kasutati 2024. aasta veebruarikuu kaardikihte, toetusõiguslike alade kaardikiht valmis 15. märtsiks ja toetuse taotlemine toimus

aprilli alguses. Kaardianalüüsi aluseks on erinevate piirangute, projekteeritavate piirangute, katastriandmete, Põllumajanduse Registri ja Informatsiooni Ameti (edaspidi *PRIA*) põllumassiivide, pärandniitude, KIK-i varasemate mõõdistusandmete, Eesti topograafia andmekogu (ETAK) kaardikihid. Andmete koostamise põhimõtted ja kvaliteedinõuded on erinevate kaartide puhul erinevad. Paljud neist on koostatud eri aegadel ja samuti on nende kaartide aluseks erinevad kaardiantmed, näiteks põhikaart, ortofoto, katastripiirid. Neist paljusid pole looduses mõõdistatud ning need võivad olla ebatäpsed. See võib tähendada, et tänaseks on aluseks olnud andmed uute kaardistamisega või andmete parandamise tõttu muutunud. Muuhulgas on Eestis näiteks ca 250 000 katastriüksust, mis on plaanimaterjali vms ebatäpse mõõdistusviisi alusel katastrisse kantud ning nende osas võib esineda mitmekümne meetriseid erinevusi kaardimaterjali ning tegeliku katastripiiri kulgemise vahel looduses. Metsaala piiride täpsust mõjutavad kõigi toetusõiguslike alade kaardi loomisel aluseks olevate kihtide täpsus. Mida väiksem ala pindala, seda kergemini võivad tekkida olulised pindalaerinevused ja ebatäpsused kaardi ja looduses valitseva olukorra vahel. Väiksemate alade lisamine lisab oluliselt keerukust ja suurendab toetusõiguslike alade kaardile vigade tekkimise tõenäosust. Aasta jooksul selguvad uued andmed, näiteks kattumised *PRIA* põllumassiivide ning pärandniitudega, mis lahendatakse taotluste menetlemisel ja kaardipõhiste kvaliteedikontrollide tulemusena. Toetusõiguslike metsaalade kaart kantakse 15. märtsiks Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) ja sellele järgnevad toetuse taotlemise seadistused *PRIA* e-teenuse keskkonnas ja muud vajalikud toimingud. Toetusõiguslike metsaalade kaart hoitakse võimalikult fikseeritult toetuse taotlemise aasta jooksul. KIK menetleb peaaegu 5000 NAM toetuse taotlust ja üle 0,3 hektari suurusi alasid on 2024. a esitatud taotluste põhjal ca 18 700. Kokku on toetusõiguslikke, üle 0,3 ha suurusi alasid 2024. a andmete alusel ca 33 000. Kokkuvõttes, väiksemad alad suurendavad toetusõiguslike alade kaardile vigade tekkimise tõenäosust (puudub looduses üldse või pindala ebatäpsus (pindalaerinevused)).

Strateegiakava ja määruse nr 78 muudatuse kohaselt (määruse muudatus jõustub 01.01.2025) on võimalik toetust saada ka ala kohta, mis on väiksem kui minimaalselt nõutud 0,3 hektarit ning mis asub Natura 2000 sihtkaitsevööndis või Natura 2000 piiranguvööndis asuvas või hoiualal asuvas nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ² I lisas nimetatud metsaelupaigas (edaspidi *metsaelupaik*) või Natura 2000 alal sihtkaitsevööndiks projekteeritaval alal, kui see ala piirneb Natura 2000 piiranguvööndi või hoiualaga ning moodustab piirneva alaga kokku vähemalt 0,30 hektari suuruse metsaala. Määruse nr 78 rakendamisel ilmnes, et piiranguvööndite ja hoiualade eristamisel metsaelupaikadest tekivad erineva suurusega maa-alad, mis eraldi arvestatuna ei moodusta vajalikku minimaalset toetusõigusliku metsamaa suurust 0,3 hektarit, kuigi looduses moodustavad ühe terviku. Lisaks esineb sihtkaitsevööndis alasid, mis ei moodusta vajalikku 0,3 hektarit, kuid mis piirnevad püsielupaiga piiranguvööndiga, moodustades ühe terviku. Muudatuse järgselt loetakse looduskaitseliste piirangutega alad, mis piirnevad üksteisega, aga millele rakenduvad erinevad kaitse-režiimid, tervikuks toetusõiguslikuks erametsamaaks, kui nad kokku moodustavad vähemalt 0,3 hektarit. Sellisel juhul makstakse nende alade kohta toetust madalama ühikumääraga ala ühikumäära järgi. Muudatuse tulemusena on toetusõiguslikud ka need alad, mis eraldi ei täida minimaalse metsamaa toetusõiguslikkuse nõuet, kuid piirnevate aladega kokku moodustavad vähemalt 0,3 hektari suuruse metsamaa. Muudatus on taotlejatele soodne, sest nad saavad hüvitist ka väiksemate alade eest, mis muidu eraldiseisvana ja alla 0,3 hektari suurusega ei oleks toetusõiguslikud.

Tuleb arvestada, et taotlejal puudub subjektiivne õigus toetusele³ ning toetuse saamise ja säilitamise tingimuseks on oma kohustuste täitmine⁴. NAM toetus on oma olemuselt toetus

² Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.07.1992, lk 7–50).

³ Riigikohtu halduskollegiumi 4. aprilli 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-77-12, p 18; 10. aprilli 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-16-14, p 18; 15. jaanuari 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-71-13, p-d 17-18; Tartu Halduskohtu 9. novembri 2020. a otsus haldusasjas nr 3-20-351, p 26

⁴ Tartu Halduskohtu 9. novembri 2020. a otsus haldusasjas nr 3-20-351, p 26

(mitte hüvitis). Samale seisukohale jõudis ka Tallinna Ringkonnakohtus haldusasjas nr 3-19-727⁵. Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi PS) ei näe ette põhiõigust ettevõtluse ja majandustegevusega seotud toetustele. Nende toetuste tingimuste määramisel on riigil avar otsustusvabadus ning põhiseadus ei kohusta ettevõtlust ja majandustegevust kindlal viisil toetama ega selleks konkreetse sisuga reegleid kehtestama. Looduskaitsepiirangud kehtivad kinnisasja kohta sõltumata sellest, kas selle kinnisasja kohta toetust taotletakse või mitte ning PS ei kohusta selliste piirangute talumise eest toetust maksma.

Tallinna Ringkonnakohtu otsuses nr 3-19-727 on kohus märkinud, et PS-i § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Keskkonna väärtus inimese ja ühiskonna jaoks seisneb juba pelgas olemasolus (nn eksisteerimisväärtus). Mets on oluline osa looduspärandist. PS-i § 53 järgi on keskkonna säästmine igapäevase kohustus, mis tagatakse muu hulgas looduskaitsepiirangute sätestatud looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega. Kohus on samas otsuses samuti viidanud, et Eestis peab taluma erinevaid looduskaitsepiiranguid oma omandi kasutamisele, ettevõtlusvabadusele, vabale eneseteostusele jne väga suur hulk füüsilisi ja juriidilisi isikuid. Looduskaitse tagamine on üldistes huvides (PS § 5) ja looduskeskkonna säästmine on igapäevase kohustus (PS § 53). Reeglina tuleb looduskaitsepiiranguid taluda selle eest otsest vastutast saamata. Leevendusmeetmetena on sõltuvalt piirangu intensiivsusest õigusaktides ette nähtud maamaksusoodustus või -vabastus (maamaksuseadus § 4 lg-d 1 ja 2), samuti sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravate piirangutega maa riigile omandamine (looduskaitsepiirangute seadus § 20). Ulatuslikumad leevendusmeetmed on ette nähtud rangemate piirangute korral. Lisaks on kohus samas otsuses jõudnud arvamusele, et NAM toetuse puhul on tegemist siiski toetusega, mitte saamata jäänud tulu hüvitamisega ning toetuse summa ei sõltu sellest, kui suur tulu jäi konkreetse isikul konkreetsel aastal metsa majandamisest saamata⁶.

Ka Euroopa Kohus on oma otsuses asjas C-234/20 märkinud, et linnu- ja elupaikade direktiivis ette nähtud meetmete ülevõtmine ja kohaldamine liikmesriikide poolt mõjutab paratamatult nende isikute omandiõigust, kellele kuuluvad kõnealustel aladel asuvad kinnisasjad, kuna nende kinnisasjade kasutamisele kehtestatakse vähemasti piirangud. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et keskkonnakaitse kuulub üldise huvieesmärkide hulka. Keskkonnakaitse võib seega olla omandiõiguse kasutamise piirangu põhjenduseks. Kuigi on tõsi, et liikmesriigid võivad vajaduse korral ja tingimusel, et nad teevad seda liidu õigust järgides, asuda seisukohale, et on kohane maksta osalist või täielikku hüvitist nende maatükkide omanikele, keda linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi alusel võetud kaitsemeetmed mõjutavad, ei saa sellest tõdemusest siiski järeldada, et liidu õiguses kehtib sellise hüvitise maksmise kohustus⁷. Samas otsuses märkis kohus NAM toetuse kohta, et kuigi liikmesriikide poolt oma maaelu arengu programmi väljatöötamisel kehtestatud piirangud ei tohi olla vastuolus Natura 2000 alusel tehtavate toetuste süsteemi kompenseeriva eesmärgiga, võivad need riigid siiski otsustada, kuidas määruses nr 1305⁸ (reguleeris eelmisel programmiperioodil NAM toetuse andmist) kehtestatud eesmärkide saavutamiseks ettenähtud meetmeid tuleb konkreetsetl rakendada⁹.

Lisaks NAM toetusele rakendatakse leevendusmeetmetena sõltuvalt piirangu intensiivsusest õigusaktides ette nähtud maamaksusoodustust või -vabastust (maamaksuseadus § 4 lg-d 1 ja 2) ja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravate piirangutega maa riigile omandamist (looduskaitsepiirangute seadus § 20). Lisaks on toetusmeede ka nende piirangutega alade kohta, mille kohta NAM toetust taotleda ei saa, eespool nimetatud keskkonnaministri määruse nr 10

⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 29. oktoobri 2020. a otsus haldusasjas nr 3-19-727, p 19

⁶ Vt eespool viidatud kohtuotsus haldusasjas nr 3-19-727, p-d 15, 16, 19 ja 24

⁷ Euroopa Kohtu 27. jaanuari 2022. a otsus kohtuasjas C-234/20, punkt 54, punktid 64 ja 66 ning nendes viidatud kohtupraktika

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487–548) – kehtetuks tunnistatud.

⁹ Euroopa Kohtu 27. jaanuari 2022. a otsus kohtuasjas C-234/20, punkt 43 ja selles viidatud kohtupraktika, punktid 64 ja 66 ning nendes viidatud kohtupraktika.

„Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ alusel. Ka seal on sätestatud minimaalseks ala suuruseks 0,3 ha.

Lubatud tegevusi konkreetsel looduskaitsete piirangutega alal reguleerib ala kaitsekord. Rangeimad piirangud kehtivad sihtkaitsevööndis ning metsaelupaikades. Kui tegevus kaitsealust objekti ei kahjusta, võib rangeimate piirangutega alal kaitsekorruga lubada näiteks olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutõid, koosluse kujundamist vastavalt kaitse eesmärgile, marjade, seente ja muude metsa kõrvalsaaduste varumist, jahipidamist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman

Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks: KIK, Kliimaministeerium

Ketlyn Roze

625 6127 ketlyn.roze@agri.ee

Kristine Hindriks

625 6136 kristine.hindriks@agri.ee