

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Aleksandri 8 51004 Tartu
k6k@k6k.ee
telefon +372 742 4524
www.k6k.ee



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Poollooduslike koosluste hooldamise tööde korralduse analüüs

Koostajad:
Kärt Vaarmari
Siim Vahtrus

SA Keskkonnaõiguse Keskus

August 2014

Sisukord

Kasutatud lühendid.....	3
Lähteülesanne ja metoodika.....	4
1. Loodushoiutööde teostamise korraldamine: normid ja rakenduspraktika.....	6
1.1. Kehtivast õigusest tulenevad põhinõuded ja strateegilised eesmärgid	6
1.2. PLK tööde korraldamise pädevus ja vastutavad asutused	6
1.2.1. Hetkeolukorra kujunemislugu	6
1.2.2. PLK tööde rahastamine ja sellega seotud asutused	8
1.2.3. PLK tööde korraldamine: RMK, KKA ja PRIA vaheline tööjaotus praeguses praktikas ..	10
1.3. Riigi maa kasutusse andmise võimalikud viisid ja nõuded	13
1.3.1. Ajutiste lepingute sõlmimine maareformi ajal.....	13
1.3.2. Riigivaraseaduse ja metsaseaduse kohaldamine	14
1.3.3. Riigivaraseadusest tulenevad nõuded	14
1.3.4. Metsaseadusest ja RMK põhimäärusest tulenevad nõuded	17
1.3.5. KKM ja RMK käskkirjad ning rakenduspraktika	18
2. Hinnang looduskaitseliste eesmärkide saavutamise võimalikkusele	23
2.1. PLK tööde teostamise kohustus	23
2.2. Tööde teostamise meetodid	24
2.3. Töid teostavate isikute pädevus.....	25
2.4. Võimalused õigusnormide muutmiseks.....	25
3. Kokkuvõte	27
Lisa 1. Keskkonnaministri 30.09.10 käskkiri nr 1360	28

Kasutatud lühendid

EAFRD – Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond

EL – Euroopa Liit

ELÜPS – Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus

FIE – füüsilisest isikust ettevõtja

HKTS – halduskoostöö seadus

JRO maad – jätkuvalt riigi omandis olevad maad

KKA – Keskkonnaamet

KKM – Keskkonnaministeerium

KLOS – kaitstavate loodusobjektide seadus

KÕK – SA Keskkonnaõiguse Keskus

LAK 2020 – Looduskaitse arengukava aastani 2020

LKK – Riiklik Looduskaitsekeskus

LKS – looduskaitse seadus

MS – metsaseadus

PLK – poollooduslikud kooslused

PLK tegevuskava – poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014-2020

PRIA – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet

PõM – põllumajandusministeerium

RMK – Riigimetsa Majandamise Keskus

RVS – riigivaraseadus

VV – Vabariigi Valitsus

Lähteülesanne ja metoodika

Käesolev töö on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) poolt eesmärgiga analüüsida, kas poollooduslike koosluste hooldamise kehtiv õiguslik regulatsioon võimaldab neid kooslusi tõhusalt kaitsta. Töö tellijaks on SA EKO Sihtkapital.

Looduskaitseseaduse § 17 lg 1 kohaselt on kaitstava loodusobjekti poollooduslike koosluste esinemisaladel vajalik nende ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus, nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine, mille ulatus määratakse hoiualadel kaitsekorralduskavaga, teistel kaitstavatel loodusobjektidel kaitse-eeskirjaga. Poollooduslike koosluste hooldamise tööde tegemine on võimalik nii kinnistuomaniku poolt kui kaitseala valitseja poolt (LKS § 17 lg 8).

Praktikas on riigile kuuluvatel kinnistutel antud selliste tööde tegemise õigus ja kohustus üle kolmandatele isikutele, kellele antakse üle ka vastava maa kasutusõigus. Maa kasutusõiguse üleandmise tõttu nõuab riigivara valitseja praktikas ka kasutusõiguse eest rendi tasumist. Samas on maakasutusõiguse olemasolu tööde teostajale vajalik, et saada PRIA-lt poollooduslike koosluste hooldamise toetust (maakasutusõiguse olemasolu on seatud praktikas toetuse saamise eeltingimuseks; alates 2014. a 1. aprillist on vastav tingimus kehtestatud ka õigusnormides). Käesoleva töö tellija hinnangul võib rendi tasumise kohustus kahjustada looduskaitseelisi eesmärke, kuna maade kasutusse andmise otsustamisel ei kaaluta mitte seda, kes teeks töid kõige paremini, vaid kes maa eest kõige suuremat renti tasuks.

Töö käigus antakse vastavalt tellija soovil kehtivate õigusnormide analüüsi ja teadaoleva praktika pinnalt täpsemalt vastused järgmistele küsimustele:

1. Kas riigile kuuluval maal asuvate poollooduslike koosluste hooldamise eesmärgil kolmandate isikute kasutusse andmise korraldus tagab, et maa kasutusse andmise otsustamisel arvestatakse looduskaitseelisi eesmärkidega?
2. Kas riigile kuuluva maa kasutusõiguse üleandmine ning rendi tasumine maakasutuse eest on kehtiva õiguse normide kohaselt poollooduslike koosluste hooldamise korraldamiseks vältimatud tingimused?
3. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis mil viisil tuleks õigusnorme muuta, et rendi tasumise kohustus ei oleks vältimatu tingimus?

Vastavalt lähteülesandele käsitletakse töös vähemalt järgmistest õigusaktidest tulenevaid nõudeid:

- 1) looduskaitseseadus (peaasjalikult §-d 17-18);
- 2) riigivara seadus;
- 3) metsaseaduse §-d 53-58 ning nende alusel kehtestatud rakendusaktid;
- 4) riigiasutuste või RMK asutusesisesed, avalikult kättesaadavad normistikud, mis reguleerivad riigivara kasutusse andmist seoses poollooduslike koosluste hooldamisega;

- 5) poollooduslike koosluste hooldamiseks makstavate PRIA toetuste tingimused, niivõrd kuiivõrd see on vajalik eeltoodud küsimustele vastamiseks.

Võimaluste piires on arvestatud senise rakenduspraktikaga. Analüüsi koostamisel on vaadatud läbi tellija poolt edastatud materjalid senise praktika kohta ning viidud läbi intervjuud RMK juhatuse liikme Tiit Timbergiga, Keskkonnaameti Hiiu-Saare-Lääne regiooni juhataja Kaja Lotmaniga ja KKA töötaja Annely Reinlooga.

Analüüsi koostasid KÕKi juristid Kärt Vaarmari (kart@k6k.ee, tel 5274761) ning Siim Vahtrus (siim@k6k.ee, tel 5568 3880).

1. Loodushoiutööde teostamise korraldamine: normid ja rakenduspraktika

1.1. Kehtivast õigusest tulenevad põhinõuded ja strateegilised eesmärgid

Looduskaitse arengukavas aastani 2020 (LAK 2020) on eesmärgiks seatud, et aastaks 2020 tuleb saavutada hooldatavate poollooduslike koosluste pindala 45 000 ha (baastase 2011. a oli 25 000 ha). Kokku oli 2013. a seisuga hooldamist vajavaid poollooduslikke kooslusi 60 000 ha. Ülejäänud ligikaudu 15 000 ha poollooduslike koosluste kaitse korraldamine tuleb LAK 2020 kohaselt lahendada aastaks 2030.

Poollooduslike koosluste hooldamist reguleerib eelkõige looduskaitseseaduse (LKS) § 17. LKS § 17 lg 1 näeb ette, et kaitstaval loodusobjektil on vajalik poollooduslike koosluste ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus, nagu niitmine, loomade karjatamine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine või raadamine. Tegevuse ulatus nähakse sama sätte kohaselt ette hoiualadel kaitsekorralduskavaga, teistel kaitstavatel loodusobjektidel kaitse-eeskirjaga.

LKS sätestab **eelduse, et vajalikke töid teostab kinnisasja valdaja**. See on välja loetav LKS § 17 lõigetest 8 ja 9, mille kohaselt võib kaitstava loodusobjekti valitseja selliseid töid teha üksnes juhul, kui kinnisasja valdaja ei nõustu vajalikku tööd tegema, või ei jõua tööde tegemise osas valitsejaga kokkuleppele. Sel juhul korraldab töid valitseja ise riigi kulul.

1.2. PLK tööde korraldamise pädevus ja vastutavad asutused

1.2.1. Hetkeolukorra kujunemislugu

Poollooduslike koosluste hooldamise regulatsioon kehtestati esimest korda kaitstavate loodusobjektide seaduses (KLOS) aastal 1994. KLOS algversiooni § 12 lg 5 oli sisult analoogne täna kehtiva LKS § 17 lõikega 1, ehkki nägi ette üksnes sihtkaitsevööndis olevate poollooduslike koosluste hooldamise tööde vajaduse. 2001. a KLOS sätteid muudeti ning lisati mh tööde teostamiseks loodushoiutoetuse taotlemise võimalus. KLOS ei reguleerinud väga täpselt seda, kelle pädevusse tööde korraldamine kuulus, ent tööde teostamisega seotud kokkulepete jm sõlmimise pädevus oli kaitseala valitsejal. Alates 2004. a 1. maist kehtib KLOS asemel LKS, mis aga samuti väga selgelt tööde korraldamise pädevust kindlaks ei määra, vaid see on paika pandud erinevate õigusnormidega või halduse siseaktidega.

Kuni 2006. aastani oli loodushoiutööde tegemise korraldamine **kaitseala valitseja** (vastava keskkonnateenistuse või kaitseala administratsiooni) ülesanne.

2006. aastast kuni 2009. a alguseni tegeles loodushoiutööde korraldamisega **Riiklik Looduskaitsekeskus (LKK)** vastavalt oma põhimääruse § 2 punktile 3. LKK oli aastatel 2006–2009 Keskkonnaministeeriumi haldusalas tegutsenud riigiasutus, mis loodi endiste kaitsealade administratsioonide baasil 1. jaanuaril 2006. LKK lõpetas oma tegevuse 01. veebruaril 2009, kui LKK, Kiirguskeskuse ja maakondade keskkonnateenistuste liitmise teel loodi Keskkonnaamet (KKA).

Alates 6.02.2009 on vajalike tööde teostamine riigimaal **Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK)** tegevusalaks, vastavalt muudatustele RMK põhimääruses. 2009. a muudatustega lisati

põhimäärusesse nimelt punkt, mille kohaselt RMK tegevusalaks on muuhulgas „praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal“ (RMK põhimääruse § 9 p 10). Tegemist oli osaga 2009. a alguses läbi viidud looduskaitsehalduse nn reformist, mis hõlmas looduskaitse pädevuse ümberjagamist erinevate riigiasutuste ning RMK vahel. Looduskaitsehalduse reformi aluseks olnud seaduse¹ eelnõu [seletuskirjas](#) selgitatakse RMK-le looduskaitsetööde funktsioonide andmist vastavasisulise kokkuleppega KKM, LKK ning RMK esindajate vahel (eelno seletuskirja p 2.1.2.3). RMK funktsioonide hulka lisatavate tööde alla kuulusid eelnõu seletuskirja kohaselt ka elupaikade ja maastike hooldamine ja taastamine (võsa lõikamine, karjatamine, niitmine, kulu põletamine, metsakoosluse liigiline kujundamine raietööde kaudu, vaadete avamine raietööde kaudu, prügimajanduse korraldamine, pool-looduslike koosluste hooldamine riigimaal). Eelnõu seletuskirjas tuuakse välja, et looduskaitse korraldavaid töid on aastaid finantseeritud valdavalt keskkonnaprogrammist, kuid funktsioonide üleandmisel hakkab nende finantseerimine toimuma RMK eelarvest ja seega on tagatud stabiilne ja paindlik rahastamismehhanism. Seletuskirjas leitakse, et tulundusasutuse vorm sobib üleantavate funktsioonide täitmiseks paremini kui valitsusasutuse vorm, kuna üleantavad funktsioonid seisnevad peamiselt looduses praktiliste tööde tegemises, mis ei ole seotud täitevvõimu teostamisega.

Samuti olid muudatuse aluseks 1. jaanuarist 2009 jõustunud MS muudatused, millega lisati metsaseadusesse RMK tegevusalad, sh loodusväärtuste kaitse (MS § 48 lg 2 p 5).

Analüüsi koostajad märgivad, et kuigi poliitiline otsus oli selgelt suunatud looduskaitsetööde korralduse pädevuse RMK-le üleandmisele, siis õigusnormide muudatustes selline pädevuse üleandmine sõnaselgelt ei väljendu. Üksnes RMK tegevusalade muutmine ei tähenda, nagu panduks sellega RMK-le ka tööde korraldamise kohustus ning kogu sellega seotud pädevus. LKS poollooduslike koosluste hooldamist reguleerivates sätetes RMK roll ei kajastu. Tõsi, looduskaitsehalduse reformi käigus LKS § 17 lg 8 sõnastust küll muudeti – enne 1.02.2009 oli tööde korraldamine *kaitstava loodusobjekti kaitse korraldaja* (LKK) ülesanne, ent alates 1.02.2009 kehtivas sõnastuses on tööde korraldajaks LKS § 17 lg 8 kohaselt *kaitseala valitseja* (mitte RMK). Samuti kuulub kaitse-eeskirjast ja kaitsekorralduskavast tulenevate tööde korraldamine kaitseala valitseja pädevusse LKS § 22 p 3 kohaselt (enne 1.02.2009 kuulus ka see tegevus kaitse korraldamise alla, millega tegeles LKK). Seega võib öelda, et PLK tööde korraldamise pädevuse üleandmine RMK-le oli pigem kokkuleppeline.

Riigile kuuluvaid poollooduslikke kooslusi sisaldavate maade valitsemine anti RMK-le nõ lausaliselt üle alates 2010. aastast (vastavalt T. Timbergilt intervjuu käigus saadud infole).

Osade riigile kuuluvate PLK maade valitsemine on ka analüüsi koostamise hetkel (2014) jätkuvalt **muude asutuste** pädevuses. Selle põhjuseks võib olla maareform (jätkuvalt riigi omandis olevaid (JRO) maid valitsevad maavanemad), samuti ei ole osa PLK maadest metsamaa (valitsejaks on Maaamet), või on need muudel põhjustel muude riigiasutuste (nt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium) valitseda. Analüüsi käigus läbi viidud intervjuude kohaselt on selliste maade osatähtsus PLK maade koguhulgast siiski marginaalne.

¹ [Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonnaametiks ühendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#), mis jõustus 1. veebruaril 2009. a

1.2.2. PLK tööde rahastamine ja sellega seotud asutused

Tööde reaalne teostamine sõltub nende rahastusest – et tööd saaksid teostatud, on vaja nende eest teostajale tasu maksta. Seetõttu mõjutab tööde rahastamise korraldus oluliselt seda, millised asutused tööde reaalse läbiviimise korraldamises osalevad ja millised on nende ülesanded.

LKS § 18 võimaldab taotleda vajaliku töö tegemiseks **loodushoiutoetust**. Võimalus kaitstavatel loodusobjektidel vajalike tööde tegemiseks toetust taotleda tulenes alates 28.12.2001 juba kaitstavate loodusobjektide seadusest (KLOS § 27.1). 2004. a kehtima hakanud LKS § 18 sätestab analoogse võimaluse, ehkki reguleerib seda detailsemalt. Kinnisasja valdajale loodushoiutoetuse maksmise täpsemad nõuded tulenevad [keskkonnaministri 01.06.2004 määrusest nr 62](#) (edaspidi: määrus nr 62). Määruse § 3 kohaselt on toetust õigus taotleda kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja valdajal, kui sellel maal toimub kaitsekorra või kaitsekorralduskava kohaselt vajalik poolloodusliku koosluse ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus. Määruse kohaselt võivad sellisteks tegevusteks olla PLK hooldamine (niitmine või karjatamine) või PLK taastamine (puhastamine võsast või pilliroost, puurinde liituvuse vähendamine, karjatarade ehitamine).

Loodushoiutoetuse maksmist korraldab määruse nr 62 kohaselt KKA, keda selles määruses nimetatakse *korraldajaks*. Loodushoiutoetuse saamiseks sõlmib taotleja KKA-ga lepingu, milles mh määratakse ära tööde tegemise tingimused.

Lisaks on käesoleval ajal võimalik saada poollooduslike koosluste hooldamiseks toetust (edaspidi: **PLK toetus**) Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS) alusel. ELÜPS reguleerib erinevat laadi toetuste maksmist – peatükis 4 on reguleeritud põllumajandustootjatele otsetoetuste maksmine, peatükis 6 aga ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu toetused. Viimaste aluseks on EL määrus nr 1698/2005, mille alusel rahastatakse tegevusi Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD). Kokku oli perioodiks 2007–2013 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist poollooduslike koosluste hooldamise toetuseks ette nähtud 26,8 miljonit eurot. PLK toetuste maksmist reguleerib ELÜPS § 58 lg 5 alusel kehtestatud põllumajandusministri 8.03.2010 määrus nr 19 [„Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007–2013“](#) (edaspidi: PõM määrus nr 19).

Seetõttu on lisaks eelmises punktis nimetatud asutustele alates **2007. aastast** PLK hooldamise tööde teostamise seisukohalt üheks oluliseks asutuseks ka **Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA)**, kelle kaudu toimub PLK toetuse maksmine ning kes kontrollib seetõttu ka nende tööde teostamist, mille eest seda toetust makstakse.

Vastavalt PõM määruse nr 19 § 3 lõikele 4 on võimalik PLK toetust taotleda ainult selliste PLK-de kohta, mille hooldamiseks ei ole taotletud loodushoiutoetust. Seetõttu sõltub praktikas PLK tööde teostamise korraldamises osalevate asutuste roll sellest, kumma toetuse abil töid teostatakse.

Loodushoiutoetuse ja PLK toetuse sarnasusi ja erinevusi kirjeldab kokkuvõtlikult alljärgnev tabel:

	Loodushoiutoetus	PLK toetus
Õiguslik alus	LKS § 18 lg 3	ELÜPS § 58 lg 5, § 59 lg 5 EL määrus ² 1310/2013 art 1 EL määrus 1974/2006 art 12 lg 11 ja 12, art 44, art 45 lg 1-3 EL määrus 65/2011 art 3 lg 1, art 18
Korraldav asutus	Keskkonnaamet	PRIA Keskkonnaamet kooskõlastava ning nõuete täitmise üle kohapealset kontrolli teostava asutusena
Kus kehtib	Kaitseala, hoiuala, püsielupaik	Natura 2000 ala
Kellele makstakse	Kinnisasja valdaja (omanik, rentnik, ajutise kasutusõiguse alusel kasutaja)	Füüsiline isik, juriidiline isik, seltsing, muu isikute juriidilise staatusega ühendus Toetust võib taotleda maa kohta, mida taotlejal on õigus kasutada (al 2.04.14 kehtiv tingimus)
Mille eest makstakse	PLK hooldamine (niitmine või karjatamine) PLK taastamine (puhastamine võsast või pilliroost, puurinde liituvuse vähendamine, karjatarade ehitamine)	PLK hooldamine (niitmine või karjatamine)
Toetuse määr	Väljaspool Natura ala puisniidu hooldamine 199 eur/ha, rannaniidu jmt hooldamine 147 eur/ha Niidu või loopealse puhastamine 179-435 eur/ha, sõltuvalt võsa tihedusest ja kõrgusest Puurinde liituvuse vähendamine 160-250 eur/ha Karjatamiseks vajalike tarade ehitamine 1 eur/m Rannaniidu või lamminiidu tihedast võsast puhastamine jm 231 eur/ha	Toetus ühe puisniidu hektari kohta on 238,07 eur aastas, muu PLK ühe ha kohta 185,98 eurot aastas

² Ehkki nüüdseks on kehtestatud uued EL määrused (nt määrus 1307/2013, rakendatakse neid alles alates 1. jaanuarist 2015.

Taotleja kohustused	Teostada PLK hooldamise või taastamise töid, täpsemalt määratletud määruse §-s 5 ja KKA-ga sõlmitavas lepingus Tegeleda 5 järjestikust aastat PLK hooldamisega pindalal, mille kohta toetust taotletakse (PõM määruse nr 19 § 3 lg 3 ja § 4). Erandjuhtudel on hooldamine lubatud lõpetada varem.
----------------------------	---

1.2.3. PLK tööde korraldamine: RMK, KKA ja PRIA vaheline tööjaotus praeguses praktikas

Kehtivas PLK tööde teostamise süsteemis tegutsevad tööde korraldamisega teatud pädevuse piires kolm asutust:

- **RMK**, kellele on 2009. a põhimääruse muudatustega antud pädevus tööde praktiliseks läbiviimiseks ning kes on üldjuhul riigile kuuluvate maade valitseja;
- **KKA**, kes on kaitstava loodusobjekti valitseja ning vahendab loodushoiutoetuse maksmist;
- **PRIA**, kes on PLK toetuse vahendajaks.

Praegusest praktikast asutustevahelise tööjaotuse seisukohalt annab lühiülevaate [poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014-2020](#) (edaspidi: PLK tegevuskava). Selle kohaselt (lk 6) toimub poollooduslike koosluste taastamine ja hooldamine praktikas riigimaadel KKA ja RMK eestvedamisel ja koostöös maahooldajatega. Erinevate asutuste vahelist tööjaotust on kirjeldatud ka PLK tegevuskava lk 7-8. Oluline on rõhutada, et RMK ise tööde teostamisega ei tegele, vaid selleks sõlmitakse lepingud kolmandate isikutega. RMK rolliks on ka PLK tegevuskava sõnul korraldada riigimaadel asuvatele aladele rendikonkurss ning sõlmida pikaajalised lepingud nende hooldamiseks.

KKA ja RMK vahelist tööjaotust reguleerib keskkonnaministri 30.09.2010 käskkiri nr 1360 (analüüsi Lisa 1), milles on KKA kohustusena ära määratud peaaesjalikult kohustus esitada RMK-le infot järgmisel kalendriaastal hooldamist või taastamist vajavate PLK maade kohta ning tingimused tööde teostamise kohta. Samuti pidi KKA töötama 2011. a 1. jaanuariks välja ning kinnitama poollooduslike koosluste hooldamise ja taastamise juhendid. RMK kohustuseks oli arvestada PLK maade kasutusse andmisel ja PLK hooldamiseks või taastamiseks sõlmitavate lepingute sõlmimisel KKA koostatud juhendeid ning valikpakkumiste osas KKA määratud tingimusi. Samuti pidi RMK esitama iga-aastaselt KKA-le nimekirja PLK maade hooldamisest ja taastamisest.

Praktikas ei ole käskkirjaga nr 1360 määratud tööjaotust täiel määral järgitud. Ehkki käskkirjas on määratud, et KKA poolt tuleb esitada volitatud esindajad, kes kaasatakse PLK maade kasutusse andmise ettevalmistamisse, ilmnes intervjuudest, et KKA esindajate osalemine RMK poolt ette valmistatavas läbirääkimiste/valikpakkumiste protsessis sõltub konkreetse regiooni praktikast ning kui see aset leiab, siis pigem mitteametliku suhtluse/infovahetuse vormis ja pigem KKA kui RMK initsiatiivil.

Analüüsi käigus kogutud materjalide ning intervjuude põhjal on RMK, KKA ja PRIA vaheline tööjaotus **PLK hooldustööde** korraldamisel praktikas täpsemalt järgmine (alla on joonitud nõ põhivastutaja tegevus):

	KKA	RMK	PRIA
Vajalike tööde määratlemine konkreetsel alal	<u>KKA koordineerimisel valmistatakse ette kaitse-eeskirjad ja kaitsekorralduskavad: KKA on kaitsekorralduskava kinnitajaks³</u>	RMK on kaasatud kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade koostamise protsessi kui huvitatud isik, kellel on õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid (juriidiliselt ei ole RMK lõppotsuse tegijaks)	Ei osale
Tööde läbiviimise looduskaitse tingimuste määramine	<u>KKA on koostanud ja kinnitanud hoolduskavad erinevatele PLK tüüpidele⁴; koos iga-aastaste nimekirjadega PLK maade kohta esitatakse vajadusel üldised tingimused tööde teostamiseks</u>		
Konkreetsete maade määramine, millele hakatakse töö teostajat otsima	<u>KKA saadab igal aastal RMK-le nimekirja maadest, kus on vaja PLK tööde tegemiseks lepingud sõlmida</u>	RMK määrab lisaks KKA saadetud nimekirjale alad, millel kuulutatakse välja avalikud pakkumised; lisaks tegeleb varasemate JRO maade lepingute ümbervormistamisega	Ei osale
Töö teostaja leidmine	Sõltub regiooni praktikast / konkreetsetest	<u>RMK korraldab läbirääkimised või valikpakkumise, mille</u>	Ei osale

³ Tulenevalt keskkonnaministri 20.10.09 määrusest nr 60 „Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine“:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062013017>

⁴ Avalikustatud Keskkonnaameti kodulehel:

<http://www.keskkonnaamet.ee/keskkonnakaitse/looduskaitse-3/pool-looduslikud-kooslused-2/>

Maakasutusõiguse üleandmine	inimestest (kui KKA osaleb, siis pigem enda, mitte RMK intsiatiivil)	<u>tulemusena valitakse välja hooldamistöid teostav isik</u>	
	Ei osale	<u>RMK sõlmib isikuga maarendilepingu, milles nähakse ette maakasutustingimused</u>	Ei osale
Tööde teostamise kohustuse tekkimine / määratlemine	Ei osale	(Alates 2013. aastast on RMK maarendilepingutesse sisse kirjutatud tööde teostamise kohustus; varasemates lepingutes see puudus) PRIA-le esitatakse teatis kohustuse üleandmise-vastuvõtmise kohta, kui RMK on varem olnud toetuse taotlejaks, ent annab hooldamise kohustuse kolmandale isikule üle	Töid teostaval isikul on võimalik esitada PRIA-le taotlus PLK toetuse saamiseks; <u>toetuse saamise korral tekib isikul PRIA ees kohustus tööde teostamiseks 5 aasta jooksul</u> ⁵
Tööde eest tasumine	Kõik PRIA-le esitatavad taotlused kooskõlastatakse KKA poolt		<u>PRIA pädevuses on otsustada PLK toetuse maksmine</u>
Tööde teostamise kontroll	<u>KKA teostab kontrolli vastavalt PRIA poolt koostatud valimile (ca 5% maadest) ning lisaks viihjete ja tähelepanekute alusel (veel ca 5% maadest). Andmed kontrolli tulemuste kohta edastatakse PRIA-le.</u>	RMK esitab iga aasta 1. novembriks andmed alade taastamise/hooldamise lepingute kohta	PRIA teostab kohapealseid kontrolle ⁶ . <u>Juhul, kui töid ei ole teostatud või hooldatud maa pindala on taotluses näidatust väiksem, on PRIA-l õigus toetus tagasi küsida.</u>

⁵ Vastavalt PõM määrusele nr 19, § 3 lg 3

⁶ Vastavalt intervjuudelt saadud andmetele teostab ka PRIA kohapealseid kontrolle, ent ei ole teada, mil määral või millistest kriteeriumidest lähtuvalt kontrollitavad alad valitakse.

PLK taastamise korral on erinevate asutuste suhted mõnevõrra teistsugused, kuna nende puhul maksab loodushoiutoetust KKA ning PRIA tööde korraldamises ja rahastamises ei osale. KKA ja RMK omavaheline rollijaotus taastamistööde korraldamisel ei ole täielikult selge. KKM 2010. a käskkiri nr 1360 reguleerib RMK ja KKA suhteid nii PLK taastamis- kui hooldustööde korraldamisel, ilma erisusteta. KKM 2010. a käskkirja kohaselt on RMK ülesandeks sõlmida maakasutajatega lepingud nii PLK hooldamiseks kui taastamiseks. Praktikas ei sisalda RMK standardleping aga taastamistööde kohustust, vaid see kohustus tuleneb tööde teostajale ilmselt KKA-ga sõlmitavast lepingust (erinevalt hooldustööde tegemisest sõlmitakse loodushoiutoetuse maksmisel leping KKA ja toetuse saaja vahel). Kes korraldab rentniku/taastamistööde teostaja leidmist, ei ole selge. RMK on maa valdajana õigustatud sõlmima maakasutuslepinguid, ent intervjuude kohaselt tegeleb taastamistööde tegijate leidmisega KKA (samuti on praktikas avaldanud just KKA ajalehekuulutusi tööde teostajate leidmiseks). Niisiis tundub, et PLK taastamistööde korraldamisel on KKA-l praktikas suurem roll kui hooldustööde korraldamisel.

1.3. Riigi maa kasutusse andmise võimalikud viisid ja nõuded

PLK tööde teostamise kvaliteedi (ning looduskaitse eesmärkide saavutamise) seisukohalt on praktikas kõige olulisema tähendusega see, kes reaalselt loodushoiutöid teostab. Kuna praeguse süsteemi kohaselt on tööde teostamise kohustus seotud maakasutusõiguse üleandmisega, on alljärgnevalt analüüsitud, millised on seadusest tulenevad nõuded maakasutusõiguse üleandmiseks, ning kuidas see praktikas on korraldatud. Samuti on analüüsitud, kuivõrd on maakasutusõiguse üleandmise eest rendi küsimine vältimatuks tingimuseks.

1.3.1. Ajutiste lepingute sõlmimine maareformi ajal

Enne maa riigi omandisse jätmist oli võimalik kasutada maad poollooduslike koosluste hooldamise eesmärgil maavanematega sõlmitud ajutiste lepingute alusel vastavalt Vabariigi Valitsuse 06.06.2007 määrusele nr 169 „[Maareformi seaduse § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord](#)“ (edaspidi: VV määrus nr 169). VV määrus nr 169 reguleerib maa ajutisse kasutusse andmist kahel juhtumil:

- 1) kui maa asub kaitstaval loodusobjektil ning sellel asub keskkonnaregistrisse kantud poollooduslik kooslus, mille hooldamine on ala kaitsekorras ette nähtud, või
- 2) maa asub põllumassiivil, mille kohta on andmed kantud põllumajandustoetuste ja põllumassiivide registrisse.

Maa ajutisse kasutusse andmiseks tuli VV määruse nr 169 kohaselt esitada taotlus. Kui taotlejaid oli mitu, **ei olnud kasutaja valikul määravaks tingimuseks hind**, vaid maa varasem kasutamine (ning kui maad oli varem kasutanud mitu isikut, siis eelistati taotluse varem esitanud isikut). Samuti **ei tulnud ajutise kasutamise lepingu alusel maa kasutamise eest renti maksta**, vaid kohustused seisnesid peaaesjalikult maamaksu tasumises ning maal asuvate maaparandussüsteemide jm rajatiste korrashoidmises ning maa sihtotstarbelises kasutamises (täpne kohustuste loetelu on esitatud VV määruse nr 169 § 6 lõikes 1). Lepingud tuli sõlmida lõppemise tähtajaga hiljemalt 31.12.2017 (VV määruse nr 169 § 6 lg 2), praktikas on neid sõlmitud näiteks kaheks aastaks.

2014. aastal selgus probleem, et maade puhul, mille suhtes oli juba algatatud riigi omandisse jätmise, vähemalt osad maavanemad enam ajutise kasutamise lepinguid ei sõlminud. Et kinnisasjad ei olnud kuni protsessi lõpuni riigi kinnisvararegistrisse kantud, ei olnud tööde teostajal võimalik sõlmida

maakasutuslepinguid ka RMK-ga. Kuna PRIA oli seisukohal, et PLK toetuse saamise eelduseks on kirjalik maakasutusõigust tõendav leping, tegi PRIA 2014. a alguses hulgaliselt otsuseid toetuste vähendamiseks maadel, mille kasutajatel selline leping puudus, ehkki nad olid töid teostanud (tuginedes varasematele kokkulepetele).

RMK juhatuse liikme Tiit Timbergi poolt on 4.03.14 kirjaga nr 3-1.1/351 edastatud RMK metskondadele ja looduskaitseosakonnale ringkiri seoses seniste ajutiste maakasutuslepingute kehtivusega, mis eelmises lõigus kirjeldatud probleemi lahendab. Kirja kohaselt ei saanud paljud maakasutajad, kes tegelesid PLK hooldamisega, maa riigi omandisse jätmisest teada ning seega ei saanud teada ka ajutise maakasutuslepingu lõppemisest (või jätsid lepingu lõppemise tähtaja tähelepanuta, kui tegemist oli tähtajalise lepinguga). Samas on nad jätkanud kasutatavatel maatükkidel PLK hooldamist ning esitanud ka PRIA-le taotlused hooldustoetuste saamiseks. Ringkirja kohaselt tuleb juhul, kui maaüksusel asuva PLK hooldamiseks oli enne maa riigi omandisse jätmist sõlmitud maavanemaga ajutine maakasutusleping ja maakasutaja kasutas jätkuvalt maad (st hooldas poollooduslikke kooslusi) ka maaomaniku kindlaksmääramise ajal, lugeda uued maarendilepingud kehtivaks alates vastava kinnisasja riigi kinnisvararegistris registreerimisest.

1.3.2. Riigivaraseaduse ja metsaseaduse kohaldamine

Kehtivas õiguses reguleerib riigivara kasutamist eelkõige **riigivaraseadus (RVS)**, riigivara kasutusse andmise reeglid on kehtestatud selle 3. peatükis. RVS § 57 lõike 1 alusel on kehtestatud [keskkonnaministri määrus nr 14 „Keskkonnaministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamiseks andmise ja võõrandamise kord“](#), mis reguleerib mh avalike enampakkumiste või valikpakkumiste läbiviimist, et riigimaa kellegi kasutusse anda.

RMK valduses oleva riigivara kasutamiseks tulenevad täpsemad normid **metsaseadusest (MS)**, mille [§-s 57](#) on sätestatud vara kasutusse andmise kord. MS sätted kehtivad RMK vara kasutamisele, milleks [MS § 53 lõike 1](#) kohaselt on mh riigivara valitseja poolt RMK valdusesse antud kinnis- ja vallasasjad. Veelgi täpsem regulatsioon vara kasutusse andmiseks tuleneb [RMK põhimäärusest](#) (põhimääruse § 24 jj). Nii MS § 53 lõike 6 kui RMK põhimääruse § 24 lõikes 1 on sätestatud, et MS-s nimetamata juhtudel toimub vara kasutamine RVS-s ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud korras. Seega on MS regulatsioon vara kasutusse andmiseks eriregulatsioon RVS suhtes ning RVS sätted ja selle alusel antud õigusaktid (sh KKM määrus nr 14) MS-s reguleeritud küsimustes ei kohaldu. Küll on RVS sätted täiel määral kohaldatavad nendes küsimustes, mida MS ja RMK põhimäärusega kehtestatud menetluslikud nõuded ei puuduta.

Praktikas võib teatud juhtudel olla maa valitsejaks küll KKM, ent maa valdamine võib olla üle antud RMK-le. Sellistel juhtudel on tegemist RMK varaga MS § 53 lõike 1 tähenduses ning selle kasutusse andmisele kohaldub MS ja RMK põhimääruses kehtestatud vara kasutusse andmise kord.

1.3.3. Riigivaraseadusest tulenevad nõuded

Riigivara valitsemise üldiste põhimõtete hulka kuulub lähtekoht, et riigivara valitseja peab riigivaraga toiminguid või tehinguid tehes juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib nendest toimingutest või tehingutest saada (RVS § 8 lg 4).

Riigivara kasutusse andmine toimub RVS loogika kohaselt eelduslikult ja reeglina riigile tulu teenimiseks. RVS § 10 lg 1 punktide 2 ja 3 kohaselt on võimalikeks erinevateks eesmärkideks nii tulu saamine kui muu avalik eesmärk, kusjuures § 10 lg 6 kohaselt tuleb riigivara valitsejal määrata

enda valitsemisel oleva vara eesmärk eraldi otsusega. Samas nähtub RVS § 14 lõikest 1, et riigivara antakse kasutamiseks teisele isikule eelkõige juhtudel, kui riigil endal ei ole vara ajutiselt vaja ning selle kasutamise eesmärgiks oleks tulu saamine. Sõna „eelkõige“ viitab aga ka erandite võimalikkusele. Eranditeta on üksnes RVS § 15 lõikest 4 tulenev reegel, mille kohaselt riigivara teisele isikule kasutamiseks andmisega ei tohi riigile tekkida kahju.

Riigivara tasuta kasutusse andmise võimalust RVS siiski sõnaselgelt ette ei näe. RVS § 18 sätestab reeglid kasutamiseks andmise eest tasu nõudmiseks. Üldreeglina võib riigivara anda teisele isikule kasutamiseks vähemalt harilikule väärtusele vastava turupõhise kasutustasu eest (RVS § 18 lg 1). Erandjuhud, mil riigivara võib anda kasutusse harilikust väärtusest madalama tasu eest, on sätestatud RVS § 18 lõikes 2. See on võimalik järgmistel juhtudel:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksusele tema ülesannete täitmiseks või kinnisasja hoonestusõigusega koormamisel ettevõtluskeskkonna arendamise otstarbel;
- 2) avalik-õiguslikule juriidilisele isikule tema seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;
- 3) eraõiguslikule juriidilisele isikule seadusest tuleneva haldusülesande või halduslepingu alusel antud ülesande täitmiseks;
- 4) tööandja eluruumina;
- 5) muudel seadusega sätestatud juhtudel.

PLK hooldamiseks vajalike tööde teostamisele võiks sellest loetelust laieneda nii „eraõiguslikule juriidilisele isikule seadusest tuleneva haldusülesande või halduslepingu alusel antud ülesande täitmise“ (§ 18 lg 2 p 3) kui seadusest tulenevad muud juhud (§ 18 lg 2 p 5) – viimast eeldusel, et eriseadusest tuleneb vastav erisäte.

§ 18 lg 2 p 3 kohaldamise võimalikkus sõltub sellest, kas PLK tööde teostamine on käsitletav haldusülesande täitmisena. Haldusülesannete mõistet kasutab lisaks riigivaraseadusele ka halduskoostöö seadus (HKTS). HKTS § 1 lg 1 kohaselt on haldusülesanneteks avaliku halduse ülesanded. Avaliku halduse mõiste ega selle ülesanded ei ole Eesti õiguskorras selgelt defineeritud. Erialakirjanduses on avaliku halduse tunnustena loetletud nt järgmist:

- halduse esemeks on inimeste sotsiaalne kooselu;
- haldus peab olema suunatud avalikele huvidele;
- haldus on aktiivne, tulevikku suunatud tegevus;
- ulatusliku kontrolli olemasolu halduse kui tegevuse üle;
- riigivõimu vahendite kasutamine haldusülesannete täitmisel.

Avaliku halduse ülesannete hulka kuuluvad erialakirjanduse kohaselt mh ka kogu sotsiaalse-, majandusliku ja kultuurilise valdkonna arengu soodustamine ja juhtimine.

Keskkonnakaitse laiema valdkonnana on kahtlemata avaliku halduse üheks tegevusvaldkonnaks, milles haldusorganite poolt korraldatavad ja elluviidavad tegevused vastavad avaliku halduse eeltoodud tunnustele. Küsimusele, kas poollooduslike koosluste hooldamise tagamine on samuti avaliku halduse ülesandeks, aitab vastata LKS regulatsioon. LKS § 17 lg 1 kohaselt on poollooduslike koosluste esinemisaladel vajalik nende ilmet ja liigikoosseisu tagav tegevus. LKS § 17 lõigetest 8 ja 9

tuleneb, et kui maaomanik vastavaid tegevusi ellu ei vii, korraldab neid kaitstava loodusobjekti valitseja riigi kulul ning maaomanikul ei ole õigust seda takistada. Neist sätetest tuleneb, et poollooduslike koosluste hooldamine on avaliku halduse ülesandeks, mille täitmine on küll üldjuhul maaomaniku kohustuseks (talle makstakse selle eest toetust), ent mida vajadusel korraldavad ka avaliku võimu organid.

Eeltoodust järeldeb, et PLK hooldamis- ja taastamistööde teostamiseks võiks RVS § 18 lg 2 p 3 alusel anda vara kasutusse ka tavapärasest madalama tasu eest. Oluline on aga silmas pidada, et säte viitab üksnes võimalusele anda haldusülesanded üle eraõiguslikule juriidilisele isikule, mistõttu see füüsilisest isikust ettevõtjatele või üksikisikutele ei laiene (samas kui PLK toetuste puhul on sageli taotlejateks ka FIE-d).

Erandid riigivara tasuta kasutusse andmiseks võivad tuleneda ka eriseadustest. Nii on LKS § 17 lõigetes 6-7 reguleeritud vallasasja tasuta kasutusse andmist kaitsekorrrast või kaitsekorralduskavast tuleneva vajaliku töö tegemiseks, millele ei kohaldata riigivaraseaduses riigivara kasutusse andmise kohta sätestatud. Analoogne regulatsioon vajalike tööde tegemiseks kinnisasjade tasuta kasutusse andmiseks aga puudub. Vallasasja kasutusse andmise regulatsioon pärineb juba KLOS § 13.1 lg-st 2, mis kehtestati 2001. aastal.⁷ Praktikas on see tähendanud riigi soetatud traktorite jm põllumajandustehnika andmist PLK tööde teostajate käsutusse.

RVS-s on kehtestatud ka menetluslikud erisätted juhuks, mil riigivara kasutusse andmisel ei ole määrav see, kes vara kasutamise eest kõige enam maksab. Reeglina tuleb vara kasutusse andmiseks korraldada **avalik enampakkumine** (RVS § 66 jj) ning leping sõlmitakse isikuga, kes nõustub enampakkumise tingimustega ja pakub kõige kõrgemat hinda (RVS § 66 lg 1). Juhul, kui oluline ei ole üksnes hind, vaid ka lisatingimuste täitmine, kasutatakse **valikpakkumist** (RVS § 72 jj). RVS näeb ette ka võimaluse **otsustuskorras** vara kasutusse andmiseks (RVS § 17 lg 1 p 3), ent seaduses ei ole selgelt reguleeritud, millistel juhtudel seda võimalust kasutatakse. Üldiselt nähtub RVS vähestest sätetest, mis seda puudutavad, et otsustuskorras vara kasutusse andmine on mõeldud kohalduma erandjuhtudel, kui peaks esinema mõni erakorraline põhjus vara tasuta või harilikult madalama väärtuse eest kasutusse andmine. Otsustuskorras kasutusse andmiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse nõusolek (RVS § 19 lg 2 p 1).

PLK hooldamiseks vajalike tööde tegemisele peaksid nendest kolmest viisist (avalik enampakkumine, valikpakkumine, otsustuskorras vara kasutusse andmine) kohalduma just valikpakkumise sätted. Nimelt peaks PLK tööde puhul, tulenevalt looduskaitsealistest eesmärkidest, olema lisaks rendihinnale oluline ka see, et vajalikud tööd saaksid vajaliku kvaliteediga tehtud. Näiteks võib sellise pakkumise korraldamisel lisatingimuseks, et leping sõlmitakse isikuga, kes on tööde tegemiseks piisavalt suutlik (nt tulenevalt varasematest kogemustest, kasutatavast tehnikast vmt).

RVS § 72 lg 4 kohaselt peab lisatingimus olema objektiivselt hinnatav. RVS § 73 lg 1 p 6 kohaselt võib lisatingimuseks olla näiteks keskkonnakaitse nõuete täitmine, RVS § 73 lg 2 kohaselt ka kasutaja kohustus kasutamiseks antud vara suhtes, või kasutaja kohustus teha kasutamiseks andjale tööd või

⁷ Vastava muudatuse seletuskirjas on selle kohta selgitatud järgmist: „*Eelnõus sätestatakse nõuded lepingu objektile (riigile kuuluva vallasvara tasuta kasutusse andmine sihtotstarbeliseks kasutamiseks). Paragrahvi 131 lõikega 3 välistatakse sellisel juhul "Riigivara seaduse" vastava regulatsiooni kohaldamine, kuna tegemist on spetsiifiliste masinate sihtotstarbelise kasutusse andmisega kohalikele talunikele.*“ (Eelnõu materjalid Riigikogu kodulehel: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=738&assembly=9&u=20140414163637>)

osutada teenust, kui nimetatud töö tegemine või teenuse osutamine nõuab kasutajalt erilisi oskusi või on erilise iseloomuga. Neid sätteid on võimalik kohaldada ka PLK tööde pakkumise puhul, seades maakasutusõiguse tingimuseks PLK tööde teostamise (mis tõepoolest nõuab kasutajalt erilisi oskusi ja teadmisi). Objektiivselt on kindlasti hinnatav näiteks töö teostaja varasem kogemus, või tehnikavahendite kasutamise võimalused, mis näitavad töö teostaja suutlikkust.

1.3.4. Metsaseadusest ja RMK põhimäärusest tulenevad nõuded

Metsaseaduses reguleerivad RMK vara kasutusse andmist §-d 53-58. Nendest sätetest tuleneb vältimatu eeldusena, et RMK poolt kinnisvara PLK hooldamise jaoks kasutusse andmise eesmärgiks saab olla **eranditult üksnes tulu teenimine**. See ilmneb järgmiste sätete koostõjust:

- 1) MS § 53 lg 3 kohaselt saab RMK vallata, kasutada ja käsutada tema valduses olevat vara kahel eesmärgil: a) riigimetsa majandamiseks ning b) tulu saamiseks. Riigimetsa majandamine hõlmab MS kohaselt metsa uuendamist, kasvatamist (sh raieid), kasutamist ning metsakaitset. Ükski nendest mõistetest ei hõlma metsamaal koosluste hooldamist looduskaitsealistel eesmärkidel;
- 2) MS § 45 lg 3 kohaselt kasutab riigimetsa majandaja riigimetsa ise või annab selle kasutada tasuta või tasu eest (tasuta kasutusse andmise juhtumeid ei ole aga MS-s otsesõnu reguleeritud);
- 3) MS § 55 lg 1 kohaselt antakse vara tulu saamiseks teise isiku kasutusse, kui vara ei ole riigimetsa majandamiseks ajutiselt vajalik;
- 4) MS § 58 lg 1 kohaselt antakse vara kasutusse ainult tasu eest, kusjuures tasu suurus ei tohi olla väiksem vara kasutusse andmisel saadava tasu harilikust väärtusest.

Nende sätete koostõjust tuleneb, et RMK võib anda kinnisasju tasuta kasutada juhul, kui selle eesmärgiks on riigimetsa majandamine (uuendamine, raied, kasutamine, metsakaitse). Poollooduslike koosluste hooldamiseks juhul, kui töödega ei kaasne metsa majandamisena käsitletavat tegevust, on seega võimalik üksnes kinnisasjade kasutusse andmine tulu saamiseks. Tasu suurus peab seejuures olema sama nagu samaväärse kinnisvara väljarentimisel muudel eesmärkidel.

RMK vara kasutusse andmist reguleerivad täpsemalt ka [RMK põhimääruse](#) §-d 24-30. Ka RMK põhimääruse kohaselt võib vara anda kasutusse üksnes tasu eest (põhimääruse § 24 lg 3). RMK põhimäärusest tuleneb RMK vara kasutusse andmiseks kaks viisi:

- 1) **läbiraakimised (§ 25);**
- 2) **enampakkumine (§ 26).**

Poollooduslike koosluste hooldamise eesmärgil maa kasutusse andmisele peaks seejuures kohalduma läbiraakimismenetlus, kuna RMK põhimääruse § 25 lg 1 p 2 kohaselt kohaldatakse seda menetlust juhul, kui vara kasutusse andmise tingimuseks on kasutaja kohustus kasutusse antava vara suhtes või kohustus teha selle abil teatud töö või osutada teatud teenust. Senises praktikas on lähtutud eeldusest, et PLK hooldamiseks vara kasutusse andmise tingimuseks on PLK hooldamiseks vajalike tööde teostamine.

Niisiis erineb RMK vara teistele isikutele kasutusse andmise regulatsioon riigivara kasutusse andmise üldregulatsioonist.

Seetõttu on antud analüüsi alusküsimuste seisukohalt määrava tähtsusega, kas RVS § 18 lg 2 p 3 (mis näeb võimaluse anda eraõiguslikule juriidilisele isikule haldusülesannete täitmiseks riigivara üle ka harilikust väärtusest madalama tasu eest) on MS sätete suhtes erisätteks. See tähendaks, et ka PLK tööde teostamise eesmärgil maakasutusõiguse üleandmine oleks võimalik harilikust väärtusest madalama tasu eest. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole erisätte-üldsätte vahekord selles küsimuses paraku lõpuni selge. Ühest küljest reguleerib RVS § 18 lg 2 p 3 olukorda, mida MS sätetega reguleeritud ei ole, ning seega võiks RVS sätet käsitleda erisättena. Teisest küljest on kogu MS-st tulenev vara kasutamise regulatsioon erireegliks riigivara kasutamise üldise regulatsiooni suhtes. Analüüsi koostajate hinnangul tuleks erisätteks lugeda pigem RVS sätte, ent samas ei ole selge, kas see on olnud seadusandja tegelik tahe. Tõenäoliselt ei näinud seadusandja MS sätete kehtestamisel ette võimalust, et riigimetsa valdaja, kelleks on riigi tulundusamet, peab hakkama täitma selliseid looduskaitsealisi haldusülesandeid, milleks võib olla vajalik maakasutusõiguse üleandmine kolmandatele isikutele.

1.3.5. KKM ja RMK käskkirjad ning rakenduspraktika

Lisaks seaduste ja nende alusel antud määruste normidele on PLK tööde teostamise korraldus veelgi täpsemalt reguleeritud halduse sise-eeskirjades. Õigusnormide hierarhias on kõige kõrgema jõuga seadused, seejärel määrused, ning alles kõige viimaks halduse sise-eeskirjad.

KKM käskkiri

PLK tööde teostamiseks riigile kuuluvate maade kasutusse andmist reguleerib teatud ulatuses **KKM käskkiri n 1360 aastast 2010**, mille peamiseks eesmärgiks on küll määrata ära KKA ja RMK vahelised suhted ning panna paika üldraamistik, millega RMK peab maade kasutusse andmisel arvestama (vt ka analüüsi p 1.3.2). Selles käskkirjas ei ole rendi maksmise kohustust käsitletud, ent käskkirja punktist 1.3 tuleneb, et KKA peab iga-aastaselt esitama RMK-le tingimused maaüksuste kasutamiseks andmiseks, lähtuvalt riigivaraseaduses nimetatud valikpakkumise tingimustest.

Seega on KKM käskkirjaga määratud, et KKA peab sisustama RVS §-des 72-73 sätestatud lisatingimused (RVS kuulub selles küsimuses kohaldamisele seetõttu, et MS ja selle alamaktid seda teemat ei reguleeri). Intervjuude käigus KKA ametnikega (Kaja Lotman, Annely Reinloo) selgus, et praktikas KKA neid tingimusi ei sisusta. RMK-le esitatakse küll nimekiri hooldamist ja taastamist vajavatest aladest, ning vajadusel (kui tegemist on nt uute maadega) tingimused tööde teostamiseks (nt millal võib niitmist alustada), ent mitte tingimusi pakkumiste läbiviimiseks.

RMK sise-eeskirjad

PLK maadele kasutusõiguse andmise otsuste tegemise pädevus on metuskondade metsaülematel. Tööde korraldamisel lähtutakse KKM käskkirjast nr 1360, metuskondade praktika ühtlustamiseks annab ka RMK juhatus välja käskkirju.

Alates 2010. aastast on RMK juhatus andnud välja järgmised **käskkirjad**:

- 1) RMK juhatuse liikme käskkiri 18. märtsist 2011 nr 1-5/90 „RMK valduses olevate poollooduslike kooslusi sisaldavate maade teistele isikutele kasutusse andmine“;

- 2) RMK juhatuse liikme käskkiri 23. märtsist 2012 nr 1-5/129 „RMK valduses olevate poollooduslike kooslusi sisalduvate kinnisasjade (maatükkide või nende osade) teistele isikutele kasutusse andmine“, mis reguleerib kinnisasjade kasutusse andmist 2012. a;
- 3) RMK juhatuse liikme käskkiri 14. märtsist 2013 nr 1-5/53 „RMK valduses olevate maade kasutusse andmine poollooduslike koosluste taastamiseks ja hooldamiseks“, mis oli määratud kohalduma ka järgnevatele aastatele;
- 4) RMK juhatuse liikme käskkiri 10. veebruarist 2014 nr 1-5/41 „RMK valduses olevate maade kasutusse andmine poollooduslike koosluste taastamiseks ja hooldamiseks“, mis on määratud kohalduma ka järgnevatele aastatele ja asendab seega 2013. a käskkirja.

Alates 2013. aastast on RMK valduses olevate maade kasutusse andmine PLK taastamiseks ja hooldamiseks delegeeritud metskondadele. Nimelt on 2013. a ja 2014. a käskkirjades võrreldes varasemate aastaga muutunud see, et 2013. a ja 2014. a käskkirjaga on antud metsaülematele lisaks kinnisasja kasutusse andmise otsuse tegemisele volitus ja kohustus vormistada otsusega ka töökorraldus menetluse läbiviimiseks. Niisiis on alates 2013. aastast metsaülematel suur otsustusruum, mil viisil pakkumismenetlusi läbi viia ning millistele tingimustele pakkujad (ja pakkumise võitja) peavad vastama, eriti arvestades, et KKA nende tingimuste määramisel ei osale (vt selle kohta eelmist punkti).

RMK 2013. a-2014. a käskkirjade alusel on pandud paika **maa rendilepingu vorm**, lisaks on välja töötatud ühtne **teate vorm** valikpakkumiste menetlusest avalikuks teatamiseks.

Tüüpvormi ja varasema praktika kohaselt pannakse maarendilepinguga paika:

- lepingu objekt ja tähtaeg (standardtingimus 10 aastat);
- rendi maksmise tingimused (iga-aastane summa, millele lisandub käibemaks ja mis tuleb tasuda ettemaksuna üks kord aastas vastava aasta 1. juuliks);
- kõrvalkulude kandmise kohustus (maamaks);
- tagatisraha maksmise kohustus (tüüpvormis võimalik määrata teatud summana, varasemas praktikas 1 aasta renditasu summa);
- rentniku kohustused kasutada maa-ala loodushoiutööde teostamise eesmärgil, täita kinnisasjal kõiki nõudeid (tuleohutus, heakord jmt), tasuda renti jne;
- rentniku õigused (õigus iseseisvale tegevusele tulenevalt maatüki kasutusse andmise otstarbest);
- rendileandja kohustused (maatüki rentniku valdusse andmine);
- lepingu muutmist, lõppemist ja ülesütlemist puudutavad sätted.

Maarendilepingu vorm on aja jooksul mõneti muutunud. Kui võrrelda näiteks 2010. aastal RMK ja LKÜ Kotkas vahel sõlmitud lepingut 2014. a kehtiva vormiga, on olulisimaks erinevuseks 2014. a vormis see, et sõnaselgelt on ära määratud rentniku kohustus hooldada kinnistul poollooduslikke kooslusi (ära määratakse ka hooldamiseks lubatud tegevused ja nende tegemiseks lubatud kuupäevad). Sellist kohustust varasematest lepingutest otseselt ei tulenenud (vähemalt mitte kõigist lepingutest). Samuti on täpsustatud ja täiendatud rentniku õigusi – nende hulka kuulub vormi

kohaselt ka PLK taastamistööde tegemine. Samamoodi on täiendatud RMK kui rendileandja kohustusi taastamiseks vajalike raietööde teostamisega.⁸

Maakasutustingimuste ja rendi määramise seisukohalt on olulised eelkõige RMK käskkirja tingimused, mis määravad, millistel juhtudel määrata kasutusse andmise viisiks läbirääkimised, millistel juhtudel valikpakkumine, ning millise sisuga ja kui otsustavad on valikpakkumistel rakendatavad lisatingimused. Kui käskkiri võimaldab korraldada valikpakkumise, mille võitjaks osutub kõige kõrgemat rendihinda pakkunud isik, siis võib tekkida olukord, kus PLK tööde teostaja ei ole tööde tegemiseks tegelikult suutlik (nt tal puuduvad vajalikud oskused, kogemus) või on vähem suutlik kui olnuks teine, madalamat rendihinda pakkunud isik. Seetõttu on alljärgnevalt analüüsitud:

- 1) kuidas valitakse RMK käskkirja kohaselt maakasutusõiguse andmise viis, st millistel juhtudel on lubatud suunata maakasutusõiguse andmine avalikule pakkumisele;
- 2) millised lisatingimused RMK käskkiri pakkujatele ette näeb, lisaks rendihinnale.

Maakasutusõiguse andmise viisi valik

RMK käskkirja p 5 kohaselt määratakse kasutusse andmise viisiks **läbirääkimised**, kui:

- 5.1. kasutusse antav maa asub juba kasutusse antud objekti läheduses või on maatüki kasutusse andmiseks esitatud konkreetne taotlus;
- 5.2. lähtutakse majanduslikust otstarbekusest;
- 5.3. kasutusse andmise tingimuseks on kasutaja kohustus kasutusse antava vara suhtes või kohustus teha selle abil teatud töö või osutada teatud teenust;
- 5.4. kasutusse andmiseks toimunud valikpakkumisel ei osalenud ühtegi isikut ning otstarbekas ei ole korraldada korduvat valikpakkumist.

Tingimustest on näha, et teatud punktid annavad metsaülematele suure kaalutlusruumi – eelkõige p 5.2 „majanduslik otstarbekus“.

RMK käskkirja p 8 kohaselt määratakse kasutusse andmise viisiks **valikpakkumine**, kui:

- 8.1 on teada, et maa kasutamisest on huvitatud rohkem kui üks isik;
- 8.2 pakkumise korraldajani ei ole jõudnud konkreetset informatsiooni isikute huvist maatüki kasutusse võtmise kohta;
- 8.3 pakkumise korraldamine töötab läbirääkimistest suuremat tulu;
- 8.4 valikpakkumisel alghinda mitte määrata, selle esitab pakkuja.

Ka nendest tingimustest nähtub, et metsaülematel on suur kaalutlusruum kasutusse andmise viisi valikul – nad saavad otsustada, mille alusel hinnata, et maa kasutamisest on „huvitatud rohkem kui üks isik“ ning et pakkumise korraldamine „töötab läbirääkimistest suuremat tulu“. RMK juhatuse liikme Tiit Timbergi sõnul otsustatakse maa kasutusse andmise viis KKA-lt saadud info alusel, ent analüüsi käigus KKA ametnikega läbiviidud intervjuud seda otseselt ei kinnita.

⁸ Kuna analüüsi koostajate käsutuses olid vaid mõned lepingud, siis on võimalik, et tegemist oli lihtsalt konkreetsetest lepingutest tulenevate erisustega ning taastamistööde kohustuse osas tüüplepingud muutunud ei ole.

Praktikas kasutatakse RMK poollooduslikke kooslusi sisaldavate kinnisasjade kasutusse andmiseks nii läbirääkimisi kui valikpakkumisi. RMK juhatuse liikme Tiit Timbergilt saadud teabe kohaselt sõltub nende osakaal kohalikest oludest, näiteks Läänemaal on 2014. a kevadel ca 1/3 maid suunatud valikpakkumisele, ülejäänud antud kasutusse läbirääkimistega. Tartumaal on korraldatud 2014. a kevadel kõigile maatükkidele valikpakkumine, sest huvilisi on mitmeid.

Läbirääkimiste korraldamisel alghinna määramisel tuleb RMK käskkirja p 6 kohaselt kasutada varasemalt piirkonnas sõlmitud kasutustasude keskmist. Kasutustasu alghinna määramisel võib kasutada ka 2-5% määra maa korralise hindamise tulemusel kehtestatud kaitsealuse maa hinnast. Samas tuleb alghinna määramisel jälgida, et see vastaks vähemalt harilikule väärtusele – keskmisele turuhinnale piirkonnas.

Lisatingimused töö teostamiseks

Kuni 2014. a veebruarini ei reguleeritud RMK käskkirjades valikpakkumiste lisatingimusi. Kuna intervjuude käigus on selgunud, et ka KKA ei ole neid tingimusi määranud (ehkki KKM 2010. a käskkiri nr 1360 selle ette näeb), võib järeldada, et aastatel 2010-2013 võis olla määravaks tingimuseks parima pakkuja valikul pakutud hind. Näiteks on RMK leidnud ühe 2013. a LKÜ Kotkas poolt vaidlustatud pakkumise osas, et valikpakkumise korraldaja ei saanud pidada vastuvõetavaks LKÜ Kotkas pakutud rendi suurust, mis on Alam-Pedja looduskaitseala maaüksuste osas 27 korda väiksem vara kasutusse andmise tasu harilikust väärtusest ja valikpakkumisel olnud kõikide maaüksuste osas 6 korda väiksem vara kasutusse andmise tasu harilikust väärtusest (RMK juhatuse liikme Tiit Timbergi 03.05.13 kiri nr 3-1.50.17/6). Kirjas viidatakse MS § 58 lõikele 1, mille kohaselt ei tohi RMK vara kasutusse andmise tasu olla väiksem vara kasutusse andmisel saadava tasu harilikust väärtusest. Samuti viidatakse kirjas RVS § 8 lõikele 4, mis sätestab üldpõhimõttena, et *tehes riigivaraga mis tahes toiminguid või tehinguid, peab riigivara valitseja juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada.*

Varasemast praktikast (enne maade RMK-le üleandmist) on teada, et Keskkonnaministeerium määras PLK tööde teostamiseks riigimaa kasutusse andmise enampakkumiste korraldamisel ka lisatingimusi. On olnud ka vähemalt üks kohtuvaidlus, mille raames pakkumise esitanud ettevõtja vaidlustas tema valimata jätmise põhjendusega, et ta oli pakunud kõrgeimat rendihinda (OÜ Rõude Farmid, kohtuasi nr 3-05-459, endine 3-787/2005). Selles vaidluses leidis Tallinna Halduskohus, et vastustajaks olnud KKM oli pädev lähtuma Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 285 kinnitatud „Riigivara kasutusse andmise korra“ punktist 66, hinnates lisaks pakutava rendi suurusele ka pakutavaid tingimusi töö tegemiseks, osavõtjate eelnevat kogemust, oskusi ja vilumust ning töö erilist tähendust ja iseloomu, samuti pakkuja poolt temaga varem sõlmitud rendilepingu(te) täitmise distsipliini. Kohus asus seisukohale, et eelnev töökogemus ei ole samastatav teoreetilise teadmisega maatükil kehtestatud piirangutest, samuti ei võrdu üks-üheselt eelduste ja võimaluste olemasoluga töö tegemiseks. Kohus märgib: „Kaebuse esitaja võib küll olla kursis Linnudirektiivi ja Loodusdirektiivi sätetega, kuid lindude pesitsuskohti ning luha iseärasusi tunneb vaieldamatult paremini inimene, kes on vastavat maatükki varem rendilepingu alusel hooldanud ning teinud seda nõuetekohaselt.“⁹ Kohus leidis ka, et Matsalu Rahvusparki, kus vaidlusalused maad asusid, ei saa samastada ükskõik millise Eestis asuva heinamaa või karjamaaga, vaid tegemist on Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu mastaabis tähtsa looduskaitsealaga, mistõttu vastustaja on põhjendatult pidanud pakutava rendi suurust võrreldes teiste viidatud korra punktis 66 sätestatud kriteeriumidega vähetähtsaks.

⁹ Tallinna Halduskohtu 17.02.06 otsus haldusasjas 3-05-459, lk 10

Eeltoodust võib teha selge järelduse, et PLK tööde teostamiseks maakasutusõiguse üleandmise põhimõtted muutusid pärast seda, kui maade valitsemine anti üle RMK-le. Kui enne oli tööde teostaja/maakasutaja valikul oluliseks kriteeriumiks see, kas tööde teostaja on pädev ja sobilik töid tegema, siis aastatel 2010-2013 võis olla määravaks tingimuseks pakutud hind.

Alates 2014. a veebruarist on RMK käskkirjas määratud, et valikpakkumisel nõuetele vastavaks tunnistatud pakkumisi hinnata järgmiste kriteeriumide alusel:

- 1) pakkumuse hind – osakaal 50 punkti;
- 2) pakkuja kogemuse pikkus poollooduslike koosluste hooldamisel – osakaal 25 punkti;
- 3) pakkuja kogemuse maht poollooduslike koosluste hooldamisel – osakaal 25 punkti.

Niisiis on RMK oma praktikat muutnud, ent seda alles alates 2014. aastast. Samuti on pakkumuse hinnal jätkuvalt suhteliselt suur tähendus sellele, kes tööde teostajana välja valitakse.

2. Hinnang looduskaitsete eesmärkide saavutamise võimalikkusele

Poollooduslike kooslustega seotud looduskaitsete eesmärkide saavutamiseks on oluline, et oleksid tagatud järgmised tingimused:

- 1) kui riik annab tööde teostamise kolmandale isikule üle, siis isikul tekib **tööde teostamise kohustus** ning selle kohustuse täitmine on tagatud;
- 2) tööde teostamiseks on määratud sellised **meetodid/võtted**, et PLK looduskaitsete eesmärkide täitmine on tagatud;
- 3) töid teostatakse kvaliteetselt, sh töid teostav **isik on pädev** (vastavate teadmiste ja kogemustega).

Alljärgnevalt on antud hinnang nende tingimuste täidetavusele kehtivate õigusnormide alusel.

2.1. PLK tööde teostamise kohustus

LKS § 17 lõikest 8 tuleneb kaitseala valitseja kohustus PLK tööde korraldamiseks ainult juhtudel, kui maa valdajaga kokkuleppele ei jõuta. Analüüsi koostajad leiavad, et KKM käskkirja nr 1360 saab, küll mõõndustega, käsitleda RMK (riigi kui maaomaniku esindaja) ning KKA (kui kaitseala valitseja) vahelise sisulise kokkuleppena. Sellise tõlgenduse korral kaitseala valitsejal riigimaal PLK tööde korraldamise kohustus puudub. (Formaalselt kokkulepe siiski puudub, vt selle kohta lähemalt allpool.)

Riigimaal reaalselt PLK tööde teostamine on RMK põhimääruse § 9 p 10 kohaselt RMK tegevusalaks. RMK võib üle anda ka tööde teostamise kohustuse, sõlmides kolmandate isikutega selleks töövõtulepingu. Et kolmandal isikul tekiks tööde teostamise kohustus, peaks RMK sõlmima kolmandate isikutega selleks töövõtulepingud.

Praktikas on RMK ja tööde teostajate vahel sõlmitav maarendileping seega osaliselt töövõtuleping. Samas ei olnud vähemalt varasemates lepingutes (vähemalt aastal 2010) tööde teostamist määratletud mitte kohustuse, vaid õigusena. Tööde teostamise kohustus on PLK toetuste taotlejatele tulenenud hoopis PLK toetuse maksmist reguleerivast määrusest, loodushoiutoetuse taotlejatele KKA-ga sõlmitud lepingust. Kui isik ei olnud toetust taotlenud, siis puudus ka juriidiline kohustus tööde teostamiseks.

RMK 2014. a käskkirjaga kinnitatud maarendilepingu tüüpvormis on juba selgelt määratletud PLK hooldustööde teostamise kohustus ning taastamistööde teostamise õigus, seega ei tohiks kohustuse tekkimise fakt või alus tuleviku praktikas enam ebaselgeks jääda.

Probleemideks on kehtiva süsteemi puhul, et:

- 1) kokkulepe tööde teostamise osas RMK kui riigivara valdajaga ei ole fikseeritud RMK ja KKA kokkuleppena, vaid on vormistatud KKM käskkirjaga. Selline lahendus ei ole põhjendatud, sest formaalselt ei ole sel juhul tegemist kokkuleppega ning ei ole tagatud Keskkonnaameti kui kaitseala valitseja võimalused osaleda kokkuleppe tingimuste määramises;

- 2) reguleerimata on olukord, mil RMK PLK töid ei teosta või ei korralda nende teostamist. Näiteks juhul, kui RMK jätab mõneks aastaks kolmandate isikutega PLK hooldamise kokkulepped sõlmimata, tekib küsimus, kes ja mil viisil selle eest vastutab. Keskkonnaametil kui kaitseala valitsejal puuduvad sellises olukorras võimalused ka ise tööde teostamist korraldada;
- 3) piisavalt ei ole tagatud PLK tööde teostamise kohustuse täitmine ka kolmandate isikute poolt, kellele RMK on maa kasutusõiguse ning tööde teostamise kohustuse lepinguga üle andnud. Kohustuse täitmine on seotud toetuse saamisega, ent kui isik töid ei tee, siis ongi ainsaks tagajärjeks toetuse mittesaamine. Riigil puuduvad tõhusad õiguskaitsevõimalused kohustuse täitmise tagamiseks. RMK viimaste aastate maarendilepingu tüüpvormis on võimalikuks tagajärjeks seatud ka lepingu ülesütlemine, ent sellel vormil puudub siduv õiguslik jõud ja ei ole tagatud, et igal üksikjuhul sellise tingimusega leping sõlmitaks.

Analüüsi koostajad leiavad, et hetkel on suhted erinevate asutuste vahel seaduse või määruse tasandil piisavalt reguleerimata. Vajalik oleks õigustloovas aktis (selleks võib olla määrus) kehtestada vähemalt üldised tingimused RMK ja neilt maakasutusõiguse saavate kolmandate isikute vaheliste lepingute reguleerimiseks, sh tagajärjed lepinguliste kohustuste täitmata jätmise korral.

PLK tööde teostamiseks õigusliku kohustuse tekkimine eeldab selleks lepingu sõlmimist. Kehtiva õiguse kohaselt tuleneb tööde teostamise kohustus peaaesjalikult rahastamistingimustest (loodushoiutoetuse puhul KKA-ga sõlmistavast lepingust, mille eesmärgiks on LKS § 18 lg 5 kohaselt peaaesjalikult reguleerida toetuse maksmist). Et tööde teostamise kohustus oleks õiguslikult selgemini tagatud, oleks mõistlik selgelt eristada sätteid, mis puudutavad maaomanikuga tööde teostamise lepingu sõlmimist ning sätteid, mis reguleerivad talle loodushoiutoetuse maksmist.

Riigimaal toimivaid suhteid tuleks reguleerida erisättega/sätetega, sest riik ei ole maaomanikuna päris samasuguses olukorras nagu eraisikud. Kui eraisikule ei saa seadusega panna PLK tööde teostamise kohustust (ka kehtiva seaduse kohaselt on tal selleks sisuliselt üksnes eelisõigus), siis riik maaomanikuna võiks olla PLK tööde tegemiseks kohustatud, arvestades riigi võetud kohustusi PLK looduskaitseliste eesmärkide saavutamiseks.

Lahenduseks oleks täiendada LKS § 17 uue lõikega, mille kohaselt tagab riigimaal PLK tööde teostamise kohustuse täitmise riigivara valdaja. Kui riigivara valdaja otsustab kohustuse täitmise üle anda, tuleb vastav kohustus sätestada lepingus (mille olulised tingimused on loetletud kas seaduse või määruse tasandil). Kuna kaitseala valitseja pädevuses peaks olema kontrollida ja tagada kaitsealal vajalike tööde tegemist, tuleks anda talle ka võimalus sekkumiseks juhul, kui PLK tööde teostamise kohustust riigivara valdaja või viimase lepingupartneri poolt ei täideta.

2.2. Tööde teostamise meetodid

PLK hooldus- ja taastamistööde üldised tingimused tulenevad kaitse-eeskirjast või kaitsekorralduskavast (missuguseid tegevusi on üldse vaja teha, millistel perioodidel võib neid teha). KKA kehtestatud hooldusjuhised erinevatele PLK tüüpidele saavad olla kohustuslikud üksnes juhul, kui neile on tööde teostamise lepingus viidatud.

PLK toetuste puhul tulenevad osad tingimused tööde teostamiseks PõM määrusest nr 19 – näiteks on selles määruses ära määratud tööde teostamise periood (§ 4 lg 2), karjatamiskoormus (§ 4 lg 3), niitmismeetodid (§ 5 lg 1).

2.3. Tööd teostavate isikute pädevus

Rendi tasumise kohustus ei välista otseselt looduskaitseliste eesmärkide täitmist. Kui ühes piirkonnas on PLK hooldamiseks vajalike tööde tegemiseks valmis mitu isikut, kellel on olemas ka vastav pädevus, ei oleks nende vahelise konkursi korraldamine ning lepingu sõlmimine kõrgeima hinna pakkujaga otseselt väär, sest sellega saavutatakse kaks riigile soodsat eesmärki korraga.

PLK tööde korralduse rakenduspraktika näitab siiski, et vähemalt kuni 2013. aastani (võimalik, et selliseid juhtumeid on olnud ka hiljem) ei olnud parima pakkuja valikul oluliseks tingimuseks töö teostaja kogemus, vaid otsustamisel lähtuti sellest, kes pakkus kõrgeimat rendihinda.

Analüüsi koostajad leiavad, et PLK tööde tegemise eesmärgil riigivara kasutusse andmise tingimused on õigusaktides piisavalt reguleerimata. Praktikast nähtub, et tööde teostamise kvaliteet võib suuresti sõltuda sellest, millised tingimused on RMK või keskkonnaminister oma käskkirjaga tööde korraldamiseks (sh maade kasutusse andmiseks) kehtestanud, kusjuures need tingimused on aasta-aastalt muutunud. Nii KKM kui RMK käskkirjade näol on tegemist halduseeskirjadega, millest tulenevad reeglid halduseväliste isikutele ei laiene. Samuti ei ole praktikas kõiki sisemistes halduseeskirjades määratud tingimusi järgitud ning RMK ja KKA vaheline koostöö ei ole vastavalt KKM 2010. a käskkirjale täiel määral toimunud.

Kõige põhimõttelisemal tasandil võimaldaks looduskaitseliste eesmärkidega paremini arvestada süsteem, mille puhul otsustatakse PLK tööde teostaja eelkõige tema kogemuste, oskuste jm suutlikkust tõendavate kriteeriumide alusel. Eelduslikult oskaks RMK metsaülematest paremini otsustada selle üle Keskkonnaamet, tänu oma sisulisele pädevusele ning paremale infole tööde reaalse teostamise kohta (erinevalt RMK-st, kes kuni viimase ajani ei ole kohapeal tööde teostamist kontrollinud). Ent eelkõige sõltub sellise hindamissuutlikkuse olemasolu vastava ametiasutuse sisulisest pädevusest (mille väljaarendamine ei ole välistatud ka RMK poolt).

2.4. Võimalused õigusnormide muutmiseks

Eeltoodud punktides on viidatud kokkuvõtvalt järgmistele teemadele, mille osas oleks mõistlik õigusnorme täiendada või täpsustada:

- 1) täpsemini tuleks seaduse tasandil reguleerida, millal ja kellel tekib PLK tööde teostamise kohustus ning millised on kaitseala valitseja võimalused tegutsemiseks, kui maa omanik või valdaja (või selle lepingupartner) seda kohustust ei täida (isegi kui kokkulepe tööde teostamiseks on olemas); seejuures tuleks riigimaal toimivaid suhteid reguleerida erisätetega, et eri asutuste pädevuste ja kohustuste jaotus oleks selgem;
- 2) seaduse või määruse tasandil tuleks täpsustada, millistele tingimustele peab PLK tööde teostaja vastama. Looduskaitseliste eesmärkide tagamiseks oleks oluline määratleda tingimustena mitte üksnes (või mitte prioriteetsena) rendihind, vaid ka töö teostaja suutlikkus (oskused, kogemused, varasem lepingute täitmise distsipliin jm); tingimustele vastavuse hindamises peaks osalema KKA või peaks muul viisil olema tagatud, et hindamist läbi viival ametiasutusel on olemas ka sisuline looduskaitsealine pädevus;
- 3) täpsustada tuleks võimalusi anda PLK tööde teostamiseks maad rendile ka tavapärasest madalama hinnaga;

- 4) PLK tööde teostamise lepingute üldised nõuded on võimalik paika panna määruse tasandil, mh tuleks lepingutes ette näha nõue täita tööde teostamisel erinevatele PLK tüüpidele KKA poolt kehtestatud hooldusjuhiseid.

PLK tööde teostamise vajadus ja kohustus on hetkel reguleeritud LKS-s, mistõttu oleks mõistlik täiendada PLK tööde teostamise kohustust puudutavate sätetega just LKS regulatsiooni.

Tavapärasest madalamas rendis kokkuleppimise võimaluse selgeks kehtestamiseks oleks võimalik täpsustada kas RVS sätteid, metsaseadust ja RMK põhimäärust, või täiendada LKS vastavasisulise erisättega. Kuna tegemist on spetsiifilise küsimusega, mis põhiosas on reguleeritud LKS-ga oleks analüüsi koostajate hinnangul nendest lahendustest kõige mõistlikum LKS täiendamine. Selleks saaks lisada LKS §-le 17 analoogse lõike nagu on kehtivas seaduses kehtestatud vallasvara tasuta kasutusse andmise kohta (LKS § 17 lg 7). Selline norm kehtiks erisättena ka RMK vara valitsemise sätete suhtes.

Tööde teostajale seatavad tingimused ning tööde teostaja leidmise menetlus oleks mõistlik reguleerida määruse tasandil. Vastav volitusnorm võib olla kehtestatud nii LKS-s kui metsaseaduses, ent arvestades jällegi teema spetsiifilisust, oleks mõistlikum teha seda LKS sätete kaudu.

Õigusnormide täiendamine ja täpsustamine teeniks eelkõige juba 2014. aastast kehtiva praktika parema täitmise ja tagamise eesmärki. Kuna üldjoontes peaks süsteem sellisel kujul juba praktikas toimima, ei tohiks muudatusega kaasneda suuri kulutusi ega lisanduda täiendavat halduskoormust.

3. Kokkuvõte

Riigimaal maakasutusõiguse üleandmine ei ole PLK tööde teostamiseks vältimatu. Kuna töid peaks eelduslikult korraldama RMK kui maade valdaja (riigi esindajana), siis oleks RMK-l võimalik tööde teostamine ka töövõtu korras tellida. Selline lahendus eeldaks tänasest oluliselt erinevat süsteemi nii tööde tellimise kui nende eest tasumise osas.

Olukorras, kus maakasutusõigus siiski üle antakse, kohustavad kehtivad metsaseaduse ning RMK põhimääruse normid selle eest renti küsima. Riigivaraseaduse § 18 lg 2 võimaldab küll teatud juhtudel anda riigivara kasutusse ka tavapärasest madalama tasu eest, ent kehtivate õigusnormide sõnastuse pinnalt ei ole selge, kas seda saab RMK valitsemisel oleva vara suhtes erinormina käsitleda.

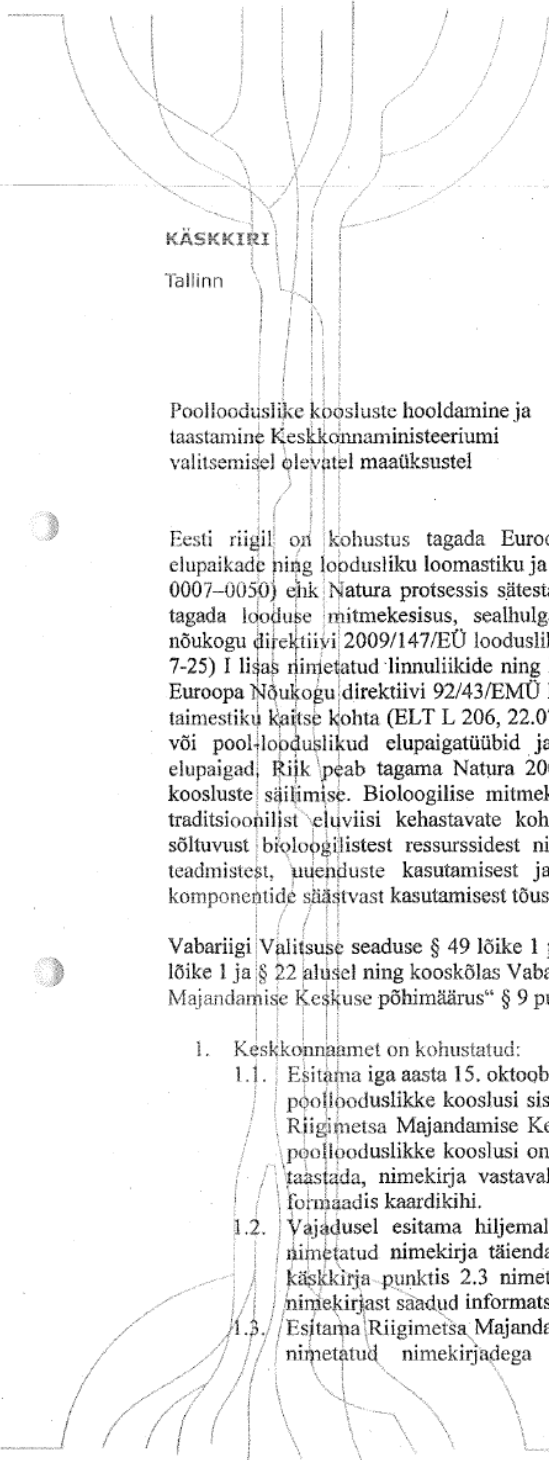
Analüüsi koostajad leiavad, et riigile kuuluva maa poollooduslike koosluste hooldamise eesmärgil kolmandate isikute kasutusse andmise kehtiv õiguslik regulatsioon ei taga, et maa kasutusse andmise otsustamisel arvestataks looduskaitseliste eesmärkidega. PLK tööde teostamise korraldust reguleeritakse halduse sise-eeskirjadega, mida asjaomased asutused praktikas täielikult ei järgi. Viimaste aastate praktikas on olnud juhtumeid, kus töö teostaja valikul on olnud prioriteetseks pakutud rendihind, ent mitte töö teostaja oskused. Sellist olukorda ei ole kehtivad õigusaktid välistanud. Ehkki praeguseks on RMK sisemiste halduseeskirjadega kehtestatud lisaks rendihinnale ka muud kriteeriumid, ei ole halduseeskirjad, erinevalt seaduse või määruse nõuetest, täitmiseks alati kohustuslikud, ning lisaks on nende muutmine RMK juhatuse poolt praktikast nähtuvalt lihtne.

Analüüsi koostajate hinnangul tuleks looduskaitseliste eesmärkide täitmiseks kehtivaid õigusnorme täiendada või täpsustada:

- 1) täpsemini tuleks seaduse tasandil reguleerida, millal ja kellel tekib PLK tööde teostamise kohustus ning millised on kaitseala valitseja võimalused tegutsemiseks, kui maa omanik või valdaja seda kohustust ei täida (isegi kui kokkulepe tööde teostamiseks on olemas); seejuures tuleks riigimaal toimivaid suhteid reguleerida erisätetega, et eri asutuste pädevuste ja kohustuste jaotus oleks selgem;
- 2) seaduse või määruse tasandil tuleks täpsustada, millistele tingimustele peab PLK tööde teostaja vastama. Looduskaitseliste eesmärkide tagamiseks oleks oluline määratleda tingimustena mitte üksnes (või mitte prioriteetsena) rendihind, vaid ka töö teostaja suutlikkus (oskused, kogemused, varasem lepingute täitmise distsipliin jm); tingimustele vastavuse hindamises peaks osalema KKA või peaks muul viisil olema tagatud, et hindamist läbi viival ametiasutusel on olemas ka sisuline looduskaitsealine pädevus;
- 3) täpsustada tuleks võimalusi anda PLK tööde teostamiseks maad rendile ka tavapärasest madalama hinnaga;
- 4) PLK tööde teostamise lepingute üldised nõuded on võimalik paika panna määruse tasandil, mh tuleks lepingutes ette näha nõue täita tööde teostamisel erinevatele PLK tüüpidele KKA poolt kehtestatud hooldusjuhiseid.

Nende küsimuste reguleerimiseks on analüüsi koostajate hinnangul kõige mõistlik kehtestada erisätted LKS regulatsioonis, mis PLK tööde teostamise teemat juba kõige spetsiifilisemalt käsitleb.

Lisa 1. Keskkonnaministri 30.09.10 käskkiri nr 1360



KESKKONNAMINISTEERIUM
Minister

KÄSKKIRI
Tallinn

30. september 2010 nr 1360

Poollooduslike koosluste hooldamine ja
taastamine Keskkonnaministeeriumi
valitsemisel olevatel maatüksustel

Eesti riigil on kohustus tagada Euroopa Nõukogu direktiivis 92/43/EMÜ, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (ELT L 206, 22/07/1992, lk 0007–0050) ehk Natura protsessis sätestatud kohustuste täitmine, mille kohaselt on oluline tagada looduse mitmekesisus, sealhulgas hooldada ja taastada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT L 20, 26.01.2010, lk 7–25) I lisas nimetatud linnuliikide ning I lisas nimetatud rändlinnuliikide elupaigad ja/või Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (ELT L 206, 22.07.1992, lk 0007–0050) I lisas nimetatud looduslikud või poollooduslikud elupaigatüübid ja/või II lisas nimetatud liikide kasvukohad või elupaigad. Riik peab tagama Natura 2000 võrgustiku aladel deklareeritud poollooduslike koosluste säilimise. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohaselt peab riik toetama traditsioonilist eluviisi kehastavate kohalike põliskogukondade tihedat ja traditsioonilist sõltuvust bioloogilistest ressurssidest ning soovitatavust õiglaselt jaotada traditsioonilistest teadmistest, uuenduste kasutamisest ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsest ning selle komponentide säästvast kasutamisest tõusvat tulu.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punkti 1 ja § 52 lõike 1 ja looduskaitse seaduse § 21 lõike 1 ja § 22 alusel ning kooskõlas Vabariigi Valitsuse 09.01.2009 määruse nr 4 „Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärus“ § 9 punktidega 9 ja 10, § 10 punktiga 4:

1. Keskkonnaamet on kohustatud:
 - 1.1. Esitama iga aasta 15. oktoobriks Riigimetsa Majandamise Keskusele kaitsealuste poollooduslike kooslusi sisaldavate Keskkonnaministeeriumi valitsemisel ning Riigimetsa Majandamise Keskuse valduses olevate maatüksuste, millel asuvad poollooduslike kooslusi on alates järgmisest kalendriaastast vaja hooldada või taastada, nimekirja vastavalt käesoleva käskkirja lisa osale A ning MapInfo formaadis kaardikihi.
 - 1.2. Vajadusel esitama hiljemalt iga aasta 15. novembriks käskkirja punktis 1.1 nimetatud nimekirja täiendavad maatüksused, mille esitamise vajadus tuleneb käskkirja punktis 2.3 nimetatud Riigimetsa Majandamise Keskuse esitatavast nimekirjast saadud informatsioonist.
 - 1.3. Esitama Riigimetsa Majandamise Keskusele koos käskkirja punktides 1.1 ja 1.2 nimetatud nimekirjadega maatüksuste kasutamiseks andmise tingimused

lähtuvalt riigivarascesaduses nimetatud valikpakkumise tingimustest ning Keskkonnaameti volitatud esindajad, kes kaasatakse poollooduslike kooslusi sisaldavate maaüksuste kasutusse andmise ettevalmistamisse.

- 1.4. Andma Riigimetsa Majandamise Keskuse pöördumisel juhiseid ja nõustamist poollooduslike kooslusi hooldavatele või taastavatele Riigimetsa Majandamise Keskuse lepingupartneritele.
- 1.5. Edastama Riigimetsa Majandamise Keskusele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis informatsiooni puudulikult hooldatud või taastatud poollooduslike kooslusi sisaldavate maaüksuste kohta ning andma soovitusel puuduste kõrvaldamiseks.
2. Riigimetsa Majandamise Keskus on kohustatud:
 - 2.1. Arvestama poollooduslike kooslusi sisaldavate maaüksuste kasutusse andmisel ja poollooduslike koosluste hooldamiseks või taastamiseks sõlmitavate lepingute sõlmimisel käskkirja punktis 3 nimetatud juhendeid, käskkirja punktides 1.1 ja 1.2 nimetatud nimekirjades esitatud poollooduslike koosluste hooldamise või taastamise eritingimusi ja punktis 1.3 nimetatud valikpakkumise tingimusi.
 - 2.2. Kaasama poollooduslike kooslusi sisaldavate maaüksuste kasutusse andmise ettevalmistamisse käskkirja punktis 1.3 nimetatud Keskkonnaameti volitatud esindajad.
 - 2.3. Esitama iga aasta 1. novembriks Keskkonnaametile nimekirja poollooduslike kooslusi sisaldavate maaüksuste hooldamisest ja taastamisest vastavalt käesoleva käskkirja lisa osale B ning MapInfo formaadis kaardikihi.
 - 2.4. Edastama Keskkonnaametile elektrooniliselt maakasutuslepingute, sh nende muutmise ja lõpetamise, koopiad ning informeerima Keskkonnaametit poollooduslike koosluste hooldamise või taastamise alustamisest Riigimetsa Majandamise Keskuse töövõtjate poolt.
3. Keskkonnaametil töötada koostöös Riigimetsa Majandamise Keskusega 1. jaanuariks 2011 välja ning kinnitada poollooduslike koosluste hooldamise ja taastamise juhendid. Vastavate juhendite kehtestamiseni juhendada Riigimetsa Majandamise Keskusel poollooduslike koosluste hooldamise ja taastamise lepingute sõlmimisel lisaks käskkirja punktides 1.1 ja 1.2 nimetatud nimekirjas esitatud poollooduslike koosluste hooldamise ja taastamise eritingimustele keskkonnaministri 1. juuni 2004 määruse nr 62 „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“ § 5 lõikes 1 toodud nõuetest poollooduslike koosluste hooldamiseks ja taastamiseks.

Jaanus Tamkivi

Saata: haldusosakond, Keskkonnaamet, Riigimetsa Majandamise Keskus

Rita Annus kehteleb

29-09-2010