



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Õiguslik hinnang looduskaitseseaduse ja metsaseaduse muutmise eelnõude kohta

Koostajad:

Kärt Vaarmari
Liis Keenberg

SA Keskkonnaõiguse Keskus

Detsember 2025

Sisukord

Kokkuvõte	3
1. Eelnõu vastavus põhiseadusele	7
2. Kaitstava maa ja majandusmetsa osakaalude fikseerimine ja sisustamine	9
2.1. LKS 30% tõhusalt kaitstava maa ja mere osakaalu fikseerimine ja alade määratlemine ning tõhus kaitse	9
2.1.1. 30% maa ja mere tõhusa kaitse alla võtmise eesmärk	9
2.1.2. Tõhusa kaitse mõiste	11
2.1.3. Eelnõus plaanitu mõju tõhusa kaitse tagamisele	11
2.1.4. Alad, mis arvatakse 30% hulka ning nende kaitse tõhusus	12
2.1.5. 30% määra ning selle ületamise tagajärgede ebaselgus	16
2.2. 70% metsamaa majandusmetsaks määramine	18
2.3. Eesti looduskaitsealaste kohustuste võimalik rikkumine	20
3. Looduskaitseaduse muud muudatused	22
3.1. Loodusmetsade kaitse korraldamine ja tagamine	22
3.2. Eraõiguslike isikute vahelised kokkulepped hüvitusalade määramisel	23
3.3. Kohalike kaitsealade regulatsiooni muutmine	23
3.4. Loodusväärtuste kaitseks eramaal isikliku kasutusõiguse / kasutusvalduse seadmine	24
3.5. Maaparanduse tegevuste lubamine ja mõjuhindamine	25
3.5.1. Maaparandustööde lubamise ja mõjuhindamise probleemid	25
3.5.2. Maaparandustööde piiramine kaitse-eeskirjaga	26
3.6. Ranna ja kalda kaitse ja ehituskeeluvööndi piirangud	27
3.6.1. Ranna ja kalda kaitse tõhususe tagamise mehhanism	27
3.6.2. Ranna ja kalda ehitusvööndi erandite laiendamine	27
4. Metsaseaduse muudatused	28
4.1. Metsaseaduse eesmärgi muutmine	28
4.2. Metsanduse arengukava kohustusest loobumine	29
4.3. Metsateatise kohustusest loobumine harvendusraie puhul	29
4.4. RMK uuendusraie pindala ja raiemaht	30
5. Vastuolud hea õigusloome eeskirjaga (HÕNTE)	31

Kokkuvõte

Kliimaministeerium on avalikustanud looduskaitseseaduse (LKS) ja metsaseaduse (MS) muutmise eelnõu¹ ning metsaseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise eelnõu². Eelnõude koosmõjus plaanitakse peamise muudatusena, et edaspidi tuleks tõhusalt kaitsta kuni 30% Eesti maismaast ja merest, samas tuleks Eestis tagada vähemalt 70% majandusmetsa osakaal. Samuti on kavandatud hulk muid muudatusi nii looduskaitse kui metsaraie korralduses.

Käesoleva töö eesmärk on hinnata, kas eelnõud on kooskõlas LKS ja MS muude sätete, põhiseaduse ning EL looduskaitsealaste õigusaktidega. Töö on koostatud Riigikogu liikme Züleyxa Izmailova tellimusel. Töö koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus õiguseksperdid Kärt Vaarmari ja Liis Keerberg.

Kokkuleppel tellijaga ning töö koostamise lühikest ajaperioodi arvestades on käsitletud üksnes piiratud ringi küsimusi. Seega ei ole analüüsitud kõiki LKS ja MS plaanitavaid muudatusi, st tegemist ei ole lausalise vastavushinnanguga.

Töö peamised järeldused:

Õiguslikud probleemid ja vastuolud 30% tõhusa kaitse ja 70% majandusmetsa piiride määratlemisega

- Eelnõud delegeerivad olulised otsused valitsusele, jättes seadusesse liiga üldised volitusnormid ilma piisavate piiride ja kriteeriumideta. Selline lahendus on vastuolus põhiseadusest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte ja võimude lahususe põhimõttega.
- Eelnõud toovad kaasa olulise õigusliku ebaselguse, mis on vastuolus PS-st tuleneva õigusselguse põhimõttega. Eelkõige on ebaselge, millised õiguslikud kohustused ja piirangud maakasutuse osakaalude protsentuaalse kehtestamisega isikutele ja haldusorganitele kaasnevad.
- MS muudatusega määratav 70% majandusmetsa piir on õiguslikult ebaselge, kuna majandusmetsa mõistet ei ole defineeritud, selged ei ole 70% hulka arvatavates metsades kohalduvad piirangud ega 70% piiri ületamise või mittesaavutamise õiguslikud tagajärjed. MS rakendusaktiga (määrusega) KeA-le alade kaitse alt väljaarvamise menetluses lisakohustusi ja tingimusi pannes püütakse täpsustada või muuta LKS norme, kuid määrusega seaduse muutmine on lubamatu.
- Eelnõude mõjusid LKS ja EL looduskaitsealaste eesmärkide suhtes ei ole analüüsitud ega hinnatud. LKS muutmise eelnõus ei ole defineeritud ega

¹ Avaldatud 25.10.2025 eelnõude infosüsteemis:

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/50c3eba6-e21f-4ee0-851f-4e42a878002b>

² Avaldatud 25.10.2025 eelnõude infosüsteemis:

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4ee61b71-7551-4f1a-940c-48eab11ef26b>

sisustatud “tõhusa kaitse” mõistet, mistõttu ei ole selge, kas õigusnormidest tuleneva kaitseeržiimiga on võimalik püstitatud eesmärgi saavutada.

- 30% hulka arvatavate alade valiku kriteeriumid ning neil rakendatavad piirangud on ebaselged. Puudub info, milliseid liike ja elupaiku 30% “tõhusalt kaitstavat alad” hõlmavad, mistõttu on võimatu hinnata eelnõude mõju nende liikide ja elupaikade kaitsele. 30% hulka võidakse arvata alad, millel puudub selge kaitsestaatus või kaitse-eesmärk. Ranna- ja kaldaalade ning majandusmetsade arvestus on vastuoluline ja eksitav. Kohalike kaitsealade kaitse-eesmärgiks ei saa kohtupraktika kohaselt olla riiklike looduskaitsealade kohustuste täitmine. Eramaade kaitse sõltub ajutistest lepingutest, mistõttu nende kaitse tõhusus on kaheldav. Hindamata on riigi rahaline suutlikkus eramaadel lepingulise looduskaitse meetmeid kohaldada.
- Kuna suure osa 30% arvestusse hõlmatud alade kaitse ei ole tegelikult elupaikade ja liikide soodsa seisundi tagamise mõttes tõhus, ei täidaks eelnõu oma eesmärgi.
- Eelnõud on vastuolus EL loodus- ja linnudirektiivide ning EL looduse taastamise määrusega, kuna majanduslikud kaalutlused seatakse looduskaitse eesmärkidest ettepoole ning plaanitavate muudatuste tõttu ei pruugi elupaikade ja liikide soodsa seisundi saavutamine ega vajalike looduskoosluste taastamine võimalik olla.

Looduskaitse seaduse muude muudatustega seotud vastuolud

- **Loodusmetsade kaitse:** Eelnõuga tuuakse looduskaitse seadusesse loodusmetsa mõiste ja reguleeritakse nende kaitse korraldust. Regulatsioon on puudulik, sest põlismetsade kaitset ei käsitleta üldse ning loodusmetsade kaitse saab olema tagatud vaid riigimaadel. See on vastuolus EL elurikkuse strateegia ja Euroopa Komisjoni suunistega, mis nõuavad ranget kaitset kõigile loodus- ja põlismetsadele sõltumata omandivormist.
- **Eraõiguslikud kokkulepped hüvitusalade määramisel:** Eelnõuga täpsustatakse, et kaitstavate alade kahjustamisega kaasneva hüvitusala määramisel peab arendaja saavutama kokkuleppe maaomanikuga. See võib olla vastuolus EL loodusdirektiiviga, sest Natura 2000 võrgustiku sidususe peab tagama ja asendusmeetmete eest vastutama riik.
- **Kohalike kaitsealade regulatsiooni muutmine:** KOVidele seatakse kohustus kooskõlastada loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu Kliimaministeeriumiga. See piirab oluliselt KOVide võimalusi kaitsealasid luua, samas puudub KOV-ide autonoomia piiramise põhiseadusele vastavuse kohta mõjuanalüüs. Kohalike kaitsealade kaitse-eesmärgid on LKS kohaselt riiklikest eesmärkidest erinevad, mistõttu nende arvamine 30% tõhusalt kaitstavate alade arvestusse on eelnõus põhjendamata.
- **Uued õigusinstrumentid eramaal:** LKS-sse lisatakse isiklik kasutusõigus ja kasutusvaldus loodusväärtuste kaitseks eramaal, kuid nende mõju (sh mõju

riigieelarvele) ja proportsionaalsust pole eelnõu seletuskirjas analüüsitud.

- **Maaparanduse tegevuste lubamine:** Eelnõuga muudetakse maaparanduse tegevuste lubamise tingimusi kaitsealadel ja hoiualadel, seades edaspidi eeltingimuseks kaitseala valitseja nõusoleku vaid maaparanduse hoiutöödele, loobudes samas hoiuala teatise nõudest ehitusluba nõudvate maaparandussüsteemi rajamise ja rekonstrueerimise puhul. Maaparanduse tegevuste lubamise ja mõjuhindamise kord on jätkuvalt läbi mõtlemata ja lahendamata. Natura aladel on mõjuhindamise nõude puudumine või mittetäitmine vastuolus EL loodusdirektiivi art 6 lõikest 3 tuleneva mõjuhindamise kohustusega.
- **Ranna ja kalda kaitse:** Ranna ja kalda kaitse korraldamiseks lisatakse seadusesse neile kaitsekorralduskava koostamise regulatsioon, millega ei saa aga õiguslikult omandile kitsendusi seada ja seega puudub selge mehhanism tõhusta kaitse tagamiseks. Samuti laiendatakse tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamise erandeid ehituskeeluvööndis, kuid muudatuse põhjendatus ja mõju on hindamata.

Metsaseaduse muudatustega seotud vastuolud

- **Metsanduse arengukava kohustusest loobumine:** Eelnõuga kaotatakse metsanduse arengukava koostamise kohustus, mis vähendab avalikkuse kaasatust ja tähendab keskkonnamõjude hindamise nõudest loobumist. Puudub selgus, kuidas plaanitakse edaspidi täita loodusvarade säästva kasutuse nõudeid, mis tulenevad põhiseadusest ja säästva arengu seadusest.
- **Metsateatise kohustusest loobumine harvendusraie tegemiseks:** Harvendusraie tegemiseks väljaspool kaitseala, hoiuala või püsielupaika ei pea enam esitama metsateatist. See lahendus ei võimaldaks Keskkonnaametil enam hinnata harvendusraiate vastavust õigusaktide nõuetele. Muudatus võib olla vastuolus EL looduskaitsealastest õigusaktidest lähtuvate nõuete ja eesmärkidega, sest harvendusraied võivad mõjutada pesitsevate lindude arvukust ja seisundit ka väljaspool kaitsealasid.
- **RMK uuendusraie pindala ja raiemaht:** Edaspidi määratakse riigimetsas lihtsalt „uuendusraie pindala“, mitte optimaalne pindala. Ministrile antakse üldsõnaline volitus muuta uuendusraie mahtu nt tingimusel, et „riigi kohustused võivad jääda täitmata“, mis ei välista raiemahu järsku tõstmist mistahes põhjustel.

Vastuolud hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÕNTE)

- Ehkki plaanitakse olulisi, lausa põhimõttelisi muudatusi, millel on Eesti looduskeskkonnale ulatuslik mõju, ei ole eelnõule koostatud väljatöötamiskavatsust ega teostatud sisulist mõjuanalüüsi, mis järgiks seaduseelnõude mõjude hindamisele Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendi alusel koostatud põhimõtteid.

- Eelnõule lisatud rakendusaktide eelnõud on vaid osalised ega võimalda lõpuni aru saada, mida nendega plaanitakse kehtestada, volitusnormid on aga sõnastatud liiga üldiselt.

Kokkuvõttev järeldus:

Muudatused toovad kaasa ulatusliku õigusliku ebaselguse ja võivad ohustada Eesti siseriiklike ning rahvusvaheliste looduskaitseliste kohustuste täitmist. Puudub mõjuanalüüs ning plaanitavad muudatused on läbi mõtlemata.

1. Eelnõu vastavus põhiseadusele

Muudatused:

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

Eelnõudes plaanitakse, et edaspidi tuleks tõhusalt kaitsta vaid kuni 30% Eesti maismaast ja merest, samas aga tuleks Eestis tagada vähemalt 70% majandusmetsa osakaal.

Eelnõudes on õigustehniliselt valitud lahendus, et seaduse tasandil kehtestatakse üksnes tõhusa kaitse ja majandusmetsa protsentuaalne osakaal, rakendamise üksikasjad on delegeeritud aga valitsusele. Eelnõudes on see lahendatud järgmiste sätetena:

Kavandata LKS § 2 lg 3 ja 4:

„(3) Käesoleva seaduse §-s 1 ja käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamiseks tagatakse maismaal 30 protsendi ja merel 30 protsendi ulatuses tõhus kaitse.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud kaitset tagavate loodusobjektide loetelu ja eelisjärjestuse kriteeriumid kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“;

Kavandata MS § 2 lg 3 ja 4:

„(3) Käesoleva seaduse eesmärkide täitmiseks tagatakse majandusmetsade osakaal 70 protsendil metsamaast.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud majandusmetsade hulka mittekuuluvate alade loetelu, majandusmetsa osakaalu arvutamise ja selle rakendamise metoodika kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“;

Selline lahendus, kus antakse valitsusele üldvolitus kehtestada nii olulised – metsa majandamise mahtusid kui kaitsealade loomist puudutavad – õigusnormid määrusega ilma mingite lisasuunisteta, on õiguslikult ülimalt probleemne.

Esiteks on valitsusele antavad volitusnormid liiga üldised, kuna volitusnormidest ei tulene valitsusele piisavaid piire või kriteeriume, millest määruste andmisel lähtuda. LKS volitusnorm annab valitsusele võimaluse otsustada ilma igasuguse juhise seadusandjalt, milliseid kaitstavaid loodusobjekte üldse tuleb tõhusalt kaitsta ning millises eelisjärjekorras. MS volitusnorm paneb valitsusele kohustuse määrata 70% majandusmetsa hulka mittekuuluvad alad, ilma et oleks mingilgi viisil määratletud, mis on majandusmets või milliste kriteeriumide alusel metsi selleks lugeda või mitte lugeda. Kehtivas metsaseaduses – ja ka eelnõus – majandusmetsa mõistet ei defineerita.

Praegusel kujul ei ole volitusnormidest võimalik välja lugeda, milliseid otsuseid või piiranguid valitsus võib määrusega kehtestada. Puudub ka selge otsustust suunav

raamistik, mis tagaks proportsionaalsuse ja seotuse seadusandja tahtega. See tekitab reaalse ohu, et täitevvõim hakkab määrustega looma sisuliselt seaduse tasandi norme.

Muudatustel on samas kindlasti oluline mõju looduskeskkonnale (vt selle kohta selgitusi allpool) ja seega ka inimeste keskkonnavalastele ja õigustele ja seeläbi nende põhiõigustele. Inimõiguste kaitse seotus keskkonnakaitsega on üha selgem. ÜRO Inimõiguste Nõukogu tunnustas 8. oktoobril 2021. a vastu võetud resolutsiooniga 48/13 esmakordselt õigust puhtale keskkonnale kui inimõigust.³ 2024. a aprillis leidis Euroopa Inimõiguste Kohus nn *Klimasenorinnen*i kohtuasjas, et inimõiguste konventsioon hõlmab õigust, et riigiasutused kaitseksid inimest tõhusalt kliimamuutuste tõsiste kahjulike mõjude eest elule, tervisele, heaolule ja elukvaliteedile. 2025. a juulis leidis Rahvusvaheline Kohus, et inimõigus puhtale, tervislikule ja jätkusuutlikule keskkonnale on eelduseks teiste inimõiguste - nagu elu, tervise, toidu, vee ja eluaseme - tegelikuks kasutamiseks.⁴ Plaanitavad muudatused mõjutavad eeldatavalt nii keskkonnavalaseid õigusi kui omandiga seotud põhiõigusi, kaudselt ka ettevõtlusvabadust.

Põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada üksnes täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (vt nt [PS § 3 kommentaaride](#) p 4-7 ja seal viidatud kohtupraktika). Samuti on Riigikohus korduvalt sedastanud, et täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus (vt nt [RKPSJKo 5-22-4/13](#), p 59 ja seal viidatud õigusnormid ning kohtupraktika). Eelnõudes antavad volitusnormid ei ole selge eesmärgi, sisu ega ulatusega.

Kokkuvõtvalt ei ole eelnõudest võimalik välja lugeda, mida kaitstavate alade ja majandusmetsa protsentuaalse osakaalu kehtestamine õiguslikult kaasa toob – kellele tekivad millised õiguslikud kohustused ja piirangud, millal ja kuidas peavad haldusorganid neid rakendama.

Õigusselgus on üks Eesti põhiseadusest tulenevatest õiguse aluspõhimõtetest. Õigusselgus on vajalik selleks, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Selleks peavad õigusnormid olema võimalikult ülevaatlikud, vastuoludeta ning loogiliselt üles ehitatud.⁵ Ehkki õigusselguse põhimõtet või nõuet ei ole sõnaselgelt põhiseaduses kirjas, on Riigikohus praktikas tuletanud selle nii PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest kui ka PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest.⁶

Seejuures on õiguskantsler viimastel aastatel korduvalt tähelepanu juhtinud vajadusele, et keskkonnaõiguse normid oleksid piisavalt selged ja täpsed, et nende alusel oleks võimalik isikutel aru saada nende õiguste võimalikust piiramisest. Plaanitavad

³ ÜRO inimõiguste nõukogu resolutsioon 48/13: <https://docs.un.org/en/a/hrc/res/48/13>

⁴ Vt Rahvusvahelise Kohtu nõuandev otsus 23.07.2025, p 393. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>

⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 89

⁶ RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-23-15>); RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25–26 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-08>).

muudatused mõjutavad selgelt nii avalikke huve kui ka inimeste põhiõigusi, mis on seotud keskkonnakaitse ja kaitsega kliimamuutuse eest. Vähemoluline ei ole normide selgus ka haldusorganite jaoks, kes peavad neid tulevikus igapäevaselt rakendama. Ebamäärased ja vastuolulised õigusnormid toovad tulevikus kaasa segaduse halduspraktikas ning suure koormuse kohtute jaoks.

Lisaks on kavandatud eelnõudes olulised vastuolud kehtiva õiguse normidega. Näiteks ei viita LKS § 8-10 ega § 13 mingilgi määral, et alade kaitse alla võtmisel või väljaarvamisel saaks või tuleks lähtuda 70% majandusmetsa määrast – see tuleb välja üksnes MS plaanitavast rakendusaktist. Sisuliselt antakse valitsusele volitus määrusega seadust muuta, mis on otseses vastuolus seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3), Vabariigi Valitsuse pädevuse piiridega (PS § 87 p 6) ning võimude lahususe põhimõttega. Vt selle olulise vastuolu kohta täpsemalt allpool ptk 2.1 alapunktis “30% määra ning selle ületamise tagajärgede ebaselgus”.

Kokkuvõtvalt toovad eelnõudes plaanitud muudatused kaasa ulatusliku õigusliku ebaselguse, mis on vastuolus PS §-dest 10 ja 13 tuleneva õigusselguse põhimõttega, samuti kujutab valitsusele nii üldise volituse andmises PS §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte rikkumist.

2. Kaitstava maa ja majandusmetsa osakaalude fikseerimine ja sisustamine

2.1. LKS 30% tõhusalt kaitstava maa ja mere osakaalu fikseerimine ja alade määratlemine ning tõhus kaitse

2.1.1. 30% maa ja mere tõhusa kaitse alla võtmise eesmärk

Muudatus: LKS muutmise eelnõu § 1 p 1 – lisatakse LKS § 2 lg 3

Looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõuga täiendatakse kehtiva LKS § 2 lõikega 3 järgmises sõnastuses:

„(3) Käesoleva seaduse §-s 1 ja käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamiseks tagatakse maismaal 30 protsendi ja merel 30 protsendi ulatuses tõhus kaitse.

Eelnõuga soovitakse seega tagada tõhus kaitse 30% maismaal ja 30% merel selleks, et saavutada LKS §-s 1 ja LKS § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärged.

30% kaitstava maa ja mere osakaalu aluseks on eelnõu seletuskirjast nähtuvalt Euroopa Liidu Elurikkuse strateegia aastani 2030, täpsemalt selle p.2 “Looduse kaitsmine ja taastamine Euroopa Liidus”, mille punktis 2.1 on seatud kolm eesmärki: 1) kaitsta õiguslikult vähemalt 30 % ELi maismaast ja 30 % ELi merealadest ning loimida tõelisse üleeuroopalisse loodusvõrgustikku ökoloogilised koridorid; 2) kaitsta rangelt vähemalt kolmandikku ELi kaitsealadest, sealhulgas kõiki ELis veel alles olevaid loodus- ja põlismetsi; 3) hallata kõiki kaitsealasid tulemuslikult ning määrata selleks kindlaks selged kaitse-eesmärgid ja -meetmed ja seirata neid asjakohaselt.

Elurikkuse strateegia p 2.2 eesmärgid, mis puudutavad EL looduse taastamise kava ning maisma ja mere ökosüsteemide taastamise sihte aastani 2030, käsitleb eelnõu vaid üksikute detailide osas (antakse loodushoiutoetuse maksamise võimalus väljaspool kaitstavat ala, KOVidele õigus kehtestada haljastuse inventeerimise kord).

30% tõhus kaitse peaks aitama saavutada LKS §-s 1 kehtestatud eesmärgid:

- looduse kaitsmine selle **mitmekesisuse säilitamiseks, looduslike elupaikade** ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku **liikide soodsa seisundi tagamisega**;
- kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine;
- loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine.

Teine eesmärk, mida kavandatud muudatus peab teenima, tuleneb LKS § 2 lõikest 1, mille kohaselt loodust kaitstakse looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramisega, kaitse alla võetud loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku isenditega ning kivististega sooritatavate toimingute reguleerimisega ning loodushariduse ja teadustöö soodustamisega.

Kui LKS § 1 on tõepoolest käsitletav eesmärgina, siis LKS § 2 lg 1 on oma olemuselt looduskaitse üldist korraldust kirjeldav säte, mille nimetamine eesmärgiks on ekslik.

Kuivõrd peamiseks regulaarselt **möödetavaks eesmärgiks** LKS § 1 p 1 sihtidest on **looduslike elupaikade ja liikide soodsa seisundi tagamine**, on vajalik avada ka soodsa seisundi mõiste, mis on Eesti õigusesse üle võetud loodusdirektiivist:⁷

- LKS § 3 lg 1 kohaselt loetakse loodusliku elupaiga seisund soodsaks, kui selle looduslik levila ja alad, mida elupaik oma levila piires hõlmab, on muutumatu suurusega või laienemas ja selle pikaajaliseks püsimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid toimivad ning tõenäoliselt toimivad ka prognoosimisulatusse jäävas tulevikus ja elupaigale tüüpiliste liikide seisund on soodus vastavalt LKS § 3 lõikele 2.
- LKS § 3 lg 2 kohaselt loetakse liigi seisund soodsaks, kui selle asurkonna arvukus näitab, et liik säilib kaugemas tulevikus oma looduslike elupaikade või kasvukohtade elujõulise koostisosana, kui liigi looduslik levila ei kahane ning liigi asurkondade pikaajaliseks säilimiseks on praegu ja tõenäoliselt ka edaspidi olemas piisavalt suur elupaik.

Vastavalt Keskkonnaagentuuri 21.11.2025 avaldatud värskeimatele hinnangutele elupaikade ja liikide seisundite kohta⁸ on soodsa seisundis loodusdirektiivi elupaigatüüpide osakaal varasemaga võrreldes langenud, seejuures on tõusnud nii ebasoodsas kui halvas seisundis elupaigatüüpide osakaal. Pooled kaitstavatest elupaigatüüpidest on praeguseks ebasoodsas või halvas seisundis. Samuti on vähenenud

⁷ Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta

⁸ <https://keskkonnaagentuur.ee/uudised/elupaikade-ja-liikide-seisundi-hinnang-pilt-tapsem-kuid-valjakutsed-pusivad>

soodsas seisundis loodusdirektiivi alusel hinnatava seisundiga liikide osakaal ning oluliselt kasvanud halvas seisundis liikide osakaal.

Metsaelupaigatüüpidest on soodsaks hinnatud üksnes kolm kümnest ja soolupaigatüüpidest kaks kaheksast. Linnudirektiivi artikkel 12 kohta esitatud aruandluse tulemused näitavad, et kui eelmisel hindamisperioodil oli langustrendis 79 linnuliigi arvukus, siis 2019-2024 perioodil tuvastati kahaneva arvukusega liike juba 92 (ligi 41 protsenti).

2.1.2. Tõhusa kaitse mõiste

Kehtivas LKS-s ega ka LKS muutmise eelnõus ei ole tõhusa kaitse mõistet defineeritud ega ka täpsemalt reguleeritud, milliste õiguslike meetmetega 30% kaitstava maa- ja mereala tõhus kaitse saavutatakse. Seetõttu on eelnõu vastuolus õigusselguse põhimõttega.

LKS § 1 eesmärkidest võib küll tuletada, et tõhusa kaitse sihiks peaks olema esmajärjekorras liikide ja elupaikade soodne seisund, kuid see üldeesmärk võib jääda liiga ebamääraseks, et luua õiguse rakendajatele ning teistele mõjutatud isikutele õigusi ja kohustusi. Ka seletuskirjas esitatud selgitused ei too selgust juurde. Nt selgitus et *“tõhus kaitse peab tagama nende loodusväärtuste kaitse, mis on antud ala kaitse-eesmärgiks”* ei ütle midagi selle kohta, kuidas riik kaitse tõhususe tagab.

2.1.3. Eelnõus plaanitu mõju tõhusa kaitse tagamisele

Kuivõrd looduslike liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamine on LKS § 1 kohaselt looduskaitse peamine eesmärk, peab õiguspoliitiliste valikute tegemiseks olema hinnatud ja prognoositav, kuidas hakkavad kavandatavad muudatused LKS ja MS muutmise eelnõude sisu ja koosmõju arvestades neid eesmärke mõjutama. Automaatset järeldust, et juhul kui 30% maismaa ja 30% meri on ükskõik millistel tingimustel kaitstud, siis soodne seisund ongi tagatud või saavutatav, ei ole võimalik § 1 eesmärkide ja kaitstava ala osakaalu kohta teha. Asjakohane detailne teave peaks olema kättesaadav seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusele läbi viidud mõju hinnangust (kas seletuskirjast või eraldi analüüsina). Nõue tuleneb VV määrusest nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” § 1 lg 1 p 7 ja 8 ning õigustloovate aktide mõjude hindamise juhistest.⁹ Kõnealuste eelnõude puhul on VTK koostatud üksnes eelnõu vastutussätete kohta, mis puudutab karistustsükla ajakohastamist ja väärtekoosseisude täpsustamist.

LKS eelnõu seletuskirjas kinnitatakse lühidalt muudatuse positiivseid mõjusid, kuid samas puudub eelnõu eesmärgi seisukohalt oluline teave selle kohta:

- milliseid liike ja elupaiku neil 30% aladel kaitstakse;
- milline on nende liikide ja elupaikade seisund viimaste hinnangute kohaselt;
- millise kaitsereegliga on 30% sisse arvatavad alad ja kuivõrd toetab kaitsereeglid elupaikade ja liikide soodsa seisundi saavutamist;

⁹<https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>

- kas konkreetse liigi/elupaiga (kõik kaitstavad liigid) soodne seisund on saavutatav ainult kaitsega kaitstaval 30% territooriumil või tuleb selle saavutamiseks liiki või elupaika kaitsta või toetada ka väljaspool kaitsestaatusel alal (nt taastamistegevused väljaspool kaitsealasid) ja kuidas eelnõu koostamisel metsaseaduse eelnõus välja pakutud 70% majandusmetsa osakaalu määramisega seda võimaldab.

Kuivõrd eelpool kirjeldatud analüüsi mõjude osas ei ole koostatud, on eelnõu mõju LKS § 1 eesmärgi ning EL looduskaitsealastest õigusaktidest tulenevate eesmärkide suhtes prognoosimatu ja seega ei ole nende eesmärkide täitmine tagatud.

2.1.4. Alad, mis arvatakse 30% hulka ning nende kaitse tõhusus

Eelnõu seletuskirja kohaselt plaanitakse 30% sisse maismaal hõlmata kaitstavad loodusobjektid (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad ja üksikobjektid (koos piiranguvööndiga); ranna ja kalda kaitsevööndid – (v.a tiheasustusalad) ranna ja kalda EKV ja ranna piiranguvöönd; vääriselupaigad, I ja II kategooria taime-, seene- ja samblike kasvukohad; lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigad, Natura elupaigatüübid riigimaal ning kavandatavad kaitstavad alad ja KOV kaitstavad loodusobjektid (vt tabel 1).

Seletuskirjas puudub seejuures info, kui suures osas kuuluvad need alad Natura 2000 võrgustikku praegu¹⁰ ning millises osas on plaanis need sellesse hõlmata. Samuti puudub seletuskirjas teave selle kohta, kui palju on Eestis siseriiklike kaitsealasid, mis N2000 võrgustikku ei kuulu ja mida kavandatakse edaspidi hakata 30% säilitamiseks kaitse alt välja arvama. Küsimus on oluline, kuna EL elurikkuse strateegia aastani 2030, mille eesmärkide täitmiseks mh kavandatud eelnõu koostati, näeb ette, et *“määratud alad peaksid täiendama Natura 2000 võrgustikku või olema hõlmatud riiklike kaitsekavadega. Kõikidel kaitsealadel peavad olema selgelt kindlaks määratud kaitse-eesmärgid ja -meetmed.”*

Juhime seejuures tähelepanu sisulisele vastuolule EL elurikkuse strateegia eestikeelse ja originaali ehk ingliskeelse versiooni vahel. Inglisekeelse versiooni kohaselt *“Designations should either help to complete the Natura 2000 network or be under national protection schemes. All protected areas will need to have clearly defined conservation objectives and measures.”*

“Be under national protection schemes” tähendab kaitstust siseriiklike kaitsemeetmetega, mitte hõlmatust riiklike kaitsekavadega, kuna kaitsekava viitab instrumendina kaitsekorralduskavale või -tegevuskavale, mis ei saa olla õiguslikuks aluseks piirangute seadmisele.¹¹ Selged kaitse-eesmärgid ja meetmed saavad olla

¹⁰ 2023. aasta seisuga kuulus Natura võrgustikku 66 linnuala ja 541 loodusala kogupindalaga 14 859 km² (1 485 900 ha). Allikas: <https://loodusveeb.ee/et/themes/looduskaitse/natura-2000> Ebaselge on, miks ei kajastu see pindala tervikuna juba praegu kaitsega hõlmatud alade hulgas, kus on kaitstud alade pindalaks märgitud 940 000 ha.

¹¹ Soomekeelne versioon *“Alueiden nimeämisen olisi joko kasvatettava Natura 2000 -verkostoa tai kansallisten suojelujärjestelmien piiriin kuuluvien alueiden määrää.”* võiks olla tõlgituna *“Piirkondade nimetamine peaks kas laiendama Natura 2000 võrgustikku või suurendama riiklike kaitsesüsteemide alla kuuluvate alade arvu.”*

loodud seadustes või nende alusel kehtestatavates kaitse-eeskirjades. Osundatud tõlkeerinevus on väga kaalukas sisuline tähendus, kuna eelnõuga plaanitakse nt 135 000 ha ranna- ja kaldakaitsevööndit hõlmata 30% kaitstava maismaa sisse ning luua rannale ja kaldale kaitsekorralduskava (täiendades LKS § 25 lg 1). Erinevus kaitse tõhususes tuleneb mh sellest, et kui kaitstavatel loodusobjektidel on õiguslikku jõudu omav kaitse-eeskiri, siis rannale ja kaldale kaitse-eeskirjade kehtestamist ette ei ole nähtud.

LKS ja MS muutmise eelnõude koosmõjus nähtub nii õigusselguse kui ka kaitse tõhususe terava probleemina mh asjaolu, et kui ühelt poolt on kalda piiranguvöönd arvestatud 30% kaitse sisse, siis samas on kalda piiranguvööndi metsad majandusmetsade arvestuses (vt tabel 1).

Tabel 1. 30% kaitstavate alade hulka hõlmatavad alad eelnõu seletuskirja kohaselt:

Ala tüüp	Pindala seletuskirja kohaselt	Märkus kaitse korralduse kohta
Kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad, üksikobjektid (koos piiranguvööndiga)	940 000 ha	Olemasolevad kaitstavad alad (kaitse aluseks seadus ja kaitse-eeskiri (v.a. hoiualad)). Piiranguvööndites on inimtegevus, sh uuendusraied, kaitse-eeskirjade kohaselt valdavalt lubatud. ¹²
Ranna- ja kaldakaitsevööndid (v.a. tiheasustusalad), ranna ja kalda EKV ja ranna piiranguvöönd	135 000 ha	Kaitsekorralduskava (eelnõuga planeeritav kaitse korraldus). Kaitse alla hõlmatavate alade omandivorm täpsustamata. Kalda piiranguvööndi metsad on majandusmetsade arvestuses.
Vääriselupaigad	16 000 ha	Omandivorm teadmata. Eramaadep lepinguline, võimalus lepingu lõppedes raiuda. Teadmata, kui paljud neist on loodus- ja põlismetsadena

¹² 2022. a oli lageraie lubatud 173-s metsaga kaitseala piiranguvööndis 189-st. Allikas: Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades. Riigikontroll 2023.

<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=17202&AuditId=486>

		kvalifitseeruvad ehk ranget kaitset vajavad.
I ja II kategooria taime-, seene- ja samblike kasvukohad	6000 ha	Omandivorm teadmata. Isendikaitse LKS § 55 lg 7. LKS isendikaitse sätted võimaldavad mh KeA nõusolekul väheesinduslikes elupaikades tegevust, mis isendeid kahjustab.
Lõhe, jõeforelli, meriforelli ja harjuse kudemis- ja elupaigad	1400 ha	LKS § 51 piirangud
Natura elupaigatüübid riigimaal	45 000 ha	Teadmata, milliseid elupaigatüüpe hõlmab ning milline institutsioon ja millise normi alusel kaitset korraldab
Kavandatavad kaitstavad alad	75 000 ha	Teadmata, milliseid alasid (kaitseväärtusi) hõlmab ja milline kaitsereežiim kohaldub.
KOV kaitstavad loodusobjektid	3400 ha	Ebaselge, kuidas panustavad KOV kaitsealad riikliku eesmärgi täitmisse, kui kaitse alla võtmise alused on riiklikust kaitsest erinevad. Vastuolu: KOV kaitsealade panust 30% hulka plaanitakse kaaluda eelnõu kohaselt uute KOV kaitsealade moodustamisel, mitte olemasolevate puhul.
KOKKU	1 221 800	Eelnõu seletuskirja kohaselt peaks eelnevas tabelis toodud alade pindalade summa olema 1 228 000 ja moodustama 27%, st vahe võrreldes seletuskirjas toodud pindalaga on 6200 ha.

Eelnõust nähtub, et **30% ei hõlma I ja II kaitsekategooria loomaliikide (sh linnud) EELISes piiritletud elupaiku väljaspool kaitstavaid alasid ning III kaitsekategooria liikide elupaiku väljaspool kaitsealasid kõigi elustikurühmade osas.** Puudub mõjuanalüüs, mis kinnitaks, et sellise lähenemise puhul on võimalik, sh arvestades taastamismääruse eesmäärke, kaitstavate liikide soodsat seisundit saavutada.

Ebaselgeks jääb ka, mil määral on kaitstavate alade hulka plaanis hõlmata eramaad ja kuidas tagab riik eramaadel asuvate loodusväärtuste kaitse, arvestades kavatsust viia eramaal toimuv looduskaitse valdavalt ajutistele lepingulistele tasustatud alustele. Hindamata ja käsitlemata on sellise kontseptsiooni elluviimise mõju riigi rahandusele ning tagajärjed avalikele looduskaitsele huvidele ja rahvusvaheliste kohustuste täitmisel juhul, kui riigil lepingulise looduskaitse suuremahuliseks finantseerimiseks vahendid puuduvad.

Eeltoodud tabelist 1 on eramaal asuvate loodusväärtuste kaitse lepingulisena kas juba kehtiv (VEP, 20 a lepingud) või kavandatav ranget kaitset vajavates loodusmetsades, aga ka nt I, II ja III kat loomaliikide (sh linnud) elupaikades väljaspool kaitstavaid alasid, kõigi muude III kat liikide elupaikades sõltumata elustikurühmast väljaspool kaitstavaid alasid. Puudub analüüs selle kohta, milline saab olema kaitse tõhusus tervikuna, kui riik hakkab looduskaitseteenust ajutisena eramaaomanikelt nõusse ostma.

Eelnõuga kavandatu alusel ei ole välistatud, et hüvitus- ja leevendusala (määratletud eelnõus 612 SE) arvatakse 30% nn tõhusalt kaitstud alade sisse. 30% osakaalu hoidmiseks plaanitakse eelnõuga luua alused hakata arvama kaitstavaid loodusväärtusi kaitse alt välja. Seejuures viidatakse seletuskirjas, et erandiks on Natura võrgustiku alad, kust väljaarvamise võimalused seab EL loodusdirektiiv ja kus liikmesriigi kaalutlus on viidud peaaegu nullini. Arvestades asjaolu, et eelnõu peaks ellu viima EL elurikkuse strateegiast (ES) aastani 2030 tulenevaid eesmäärke, st täiendama selgete kaitse-eesmärkide ja meetmetega alade pindala kas Natura võrgustikus või siseriiklikus kaitsealade süsteemis, ei täida eelnõu kavandataval kujul seda ülesannet. Eelkõige ei saa rääkida vastavusest ES eesmärkidega nende alade puhul, millel puudub selge siseriiklik kaitsestaatus, kaitse-eesmärgid ja kaitsekord (nt rand ja kallas, kaitstavate liikide elupaigad).

Õiguslikult ebaselge on nt ka ligi 3400 ha KOV tasandi kaitsealade 30% hulka arvamine. Seda nii KOV kaitsealade sisuliste eesmärkide erinevuse tõttu riiklikest kaitse eesmärkidest kui ka seetõttu, et eelnõu näeb ette tulevikus moodustatavate KOV kaitsealade võimalikku hõlmamist 30% hulka. Samas on kaitstavate alade arvestuses on juba sees ka olemasolevad kohalikud kaitsealad 3400 ha ulatuses, mistõttu tekib küsimus, kas riik on juba analüüsinud läbi nende 3400 ha kohalike kaitsealade sobivuse 30% eesmärkide täitmiseks ning kui see nii on, siis miks selle kohta pole esitatud mingit teavet.

Ranna ja kalda kaitsevööndite hõlmamine 30% hulka on vastuolus muudatuste eesmärgiga tagada tõhus kaitse, samuti õigusselguse põhimõttega. Ranna ja kalda kaitsevööndite ulatus on muutuv, sõltudes mh KOV planeerimisotsustest. Seletuskirjast ei nähtu, milline on välja toodud 135 000 ha puhul eraomandi osakaal ja millisena kavandatakse nende alade sisulist kaitset. Kaitsemeetmeid sealsete liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamiseks plaanitakse korraldada kaitsekorralduskava alusel, millega

ei saa aga majandustegevusele õiguslikke piiranguid seada. Lisaks, nagu eelpool märgitud, on kalda piiranguvööndi metsad arvatud eelnõudes MS alusel majandusmetsade hulka, mistõttu nende käsitlemine kaitstavate alade 30% arvestuses on eksitav.

Tabelis 1 esitatu kinnitab, et “tõhus kaitse” on eelnõus väga ebamääraselt sisustatud, kuna tabelist nähtub kaitse tõhususele ebajärjekindel lähenemine - osade alade puhul eeldatakse rangeid majanduspiiranguid, osadel aladel kehtivad vaid väga üldised kitsendused, mis ei pruugi elupaikade ja liikide seisundi paranemisele märkimisväärselt kaasa aidata.

Kriteeriume, millele peaksid kaitstavatel aladel kehtivad majandustegevuse piirangud vastama, et tõhusat kaitset tagada, ei ole eelnõus seaduse tasandil määratletud. LKS muudatusega antakse valitsusele õigus kehtestada määrusega alade loetelu ja “eelisjärjestuse kriteeriumid”. Seetõttu ei ole selge, kas kavandataval viisil on tõhusa kaitse saavutamine üleüldse võimalik, mistõttu on mh reaalne oht, et eelnõu eesmärkide saavutamise asemel minnakse nendega vastuollu.

Tabelist 1 (vt eespool) nähtub, et 30% hulka plaanitakse arvata alasid, mille kaitse ilmselgelt ei ole tõhus eeltoodud tähenduses. Eelnõust jääb mulje, nagu ei arvataks alasid 30% hulka mitte nende kaitse tõhususest lähtudes, vaid võimaldamaks Eestil raporteerida EL elurikkuse strateegias seatud 30% eesmärgi täitmist. Kuna suure osa alade kaitse ei ole tegelikult elupaikade ja liikide soodsa seisundi tagamise mõttes tõhus (nt ranna ja kalda alad, KOVde kaitsealad), tähendab see, et 30% saab osaliselt täidetud mittetõhusalt kaitstud aladega. Uute tõhusat kaitset vajavate alade kaitse alla võtmine muutub edaspidi võimatuks või praegusega võrreldes oluliselt keerulisemaks, eeldades üheaegselt ala kaitse alla võtmise menetlust ning mõne teise ala kaitse alt väljaarvamise menetlust. See suurendaks asjatult riigi halduskoormust.

2.1.5. 30% määra ning selle ületamise tagajärgede ebaselgus

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

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

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

- 1) LKS § 13 täiendatakse lõikega 3 sõnastuses:

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

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

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

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

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

MS rakendamiseks antava määrusega soovitakse seada KeA-le aga kohustus teha ettepanek alade kaitse alt väljaarvamiseks, kui majandusmets langeb alla 70% määra. Kuna LKS § 13 ei reguleeri olukordi, mil KeA peab alade kaitse alt väljaarvamise ettepanekuid tegema, ning isegi plaanitav lg 3 viitab üksnes vajadusele võtta kaitse alt välja arvamise menetluses arvesse 30% tõhusa kaitse eesmärki (ent mitte 70% majandusmetsa piiri), tähendaks see lahendus määrusega seaduse täiendamist/muutmist sel määral, et tegemist ei ole enam seaduse piires antud (intra legem) määrusega, vaid neid piire ületava (praeter legem) või isegi seadusega vastuollu mineva (contra legem) määrusega, mis Eesti õiguskorras on õigusvastane.

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

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

- Riigikogu menetluses oleva LKS muutmise teise eelnõuga (612 SE) muuta LKS § 8 lõiget 1, mis kehtivas LKS-s annab igapähele õiguse alade kaitse alla võtmise

ettepaneku tegemiseks – muudatuse kohaselt hakkaks edaspidi tegema kaitse alla võtmise ettepanekuid Keskkonnaamet.

- Kuna eelnõuga kohustatakse Keskkonnaametit seejuures arvestama 30/70%-de nõuetega, ei saaks alade looduskaitse alla võtmise otsustavaks kriteeriumiks enam loodusväärtused, vaid see, kas ala jääb 30% sisse või kas Eestis on 70% majandusmetsa tagatud.

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

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

Kokkuvõtvalt on plaanitav muudatus nii ulatuslikus vastuolus õigusselguse põhimõttega, et muudatuse tagajärjed ja sisu ei ole arusaadavad ega rakendatavad:

1) ei ole selge, mis on „tõhus kaitse“, 2) millised alad või mis kriteeriumidele vastavad alad 30% hulka arvatakse ja kuidas (mis mehhanismi või meetodikaga) tuvastatakse 30% saavutamine, 3) millised tagajärjed on 30% määra ületamisel, kui see tuvastatakse olemasolevate kaitse all olevate alade põhjal või ületataks see uute alade kaitse alla võtmisel.

2.2. 70% metsamaa majandusmetsaks määramine

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

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

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

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

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

Esmalt – ja kõige olulisemana – ei ole eelnõudest üheselt selge, **milliseid alasid majandusmetsaks lugema hakatakse** – sh kas majandusmets saab asuda ka kaitsealal ning kas majandusmetsa hulka arvestatakse ka need alad, millel LKS muudatuse järgi peab toimima “tõhus kaitse”.

Majandusmetsa mõistet ei ole kehtivas õiguses defineeritud. MS eelnõu seletuskirjas on selgitatud, millised metsad ei kuulu majandusmetsade hulka, kuid arusaamatuks jääb, kas loetelu on ammendav. Samuti on loetelus metsi, mida tegelikult majandatakse aktiivselt, nt piiranguvööndite metsad või kaitstavate liikide elupaigad, samuti mitmed kohalikud kaitsealad.

Eelnõudest ei ole selge ka see, millised metsamajandamise nõuded 70%-l metsamaast ehk majandusmetsas kehtiksid. MS muutmise eelnõu seletuskirjas on majandusmetsa kohta märgitud, et see peaks olema majandatav “ilma lisapiiranguteta” (seletuskirja lk 1 ja 2) ning sedastatud: *70% põhimõtte metsaseaduses sätestamise eesmärk on luua selgus ja anda kindlus huvirühmadele, st et kinnitatakse ühtlasi üle, et metsaseadusega seatud kohustused ja piirangud tagavad ökosüsteemi kaitse ja kestva majandamise. Täpselt nii nagu seadus seda ette näeb* (seletuskirja lk 4). Samas on kohtupraktikas ilmnenu, et üksnes metsaseaduses sätestatud raiekriteeriumid ei pruugi tagada ökosüsteemi kaitset ega kehtvat majandamist. Riigikohus on leidnud, et näiteks rohevõrgustiku aladel ei ole üksnes metsaseadusest tulenevate üldiste raiepiirangutega arvestamine igas olukorras piisav.¹³ Samuti võib tulevikus tekkida vajadus majandusmetsades täiendavate nõuete kehtestamiseks näiteks EL looduse taastamise määruse nõuete tõttu.

Teiseks tuleb arvestada **SMI metoodikast tulenevat arvestuslikku ebamäärasust**. SMI metoodika muutumise tõttu on minevikus Eesti metsaressurssi korduvalt tagantjärgi ümber hinnatud.¹⁴ Ei ole selge, millised on õiguslikud tagajärjed, kui SMI metoodika või arvestuste muutumise tõttu saavutatakse igal järgmisel aastal täiesti uus majandusmetsa protsentuaalse osakaalu number. Näiteks ei ole selge, et kui ühel aastal jäi majandusmetsa arvestuslik osakaal alla 70% ning selle tõttu algatatakse mõne ala kaitse alt väljaarvamise menetlus, ent järgmisel aastal selgub, et majandusmetsa siiski on rohkem kui 70%, kas siis kaitse alt väljaarvamise menetlus lõpetatakse või milline oleks sel juhul õiguslik tagajärg.

Kolmandaks muudab plaanitud lahenduse ebaselgeks see, et majandusmetsa peab olema **70% metsamaast**. Ei ole selge, kas metsamaa pindala vähenemisel tuleks eelnõu kohaselt hakata uusi alasid majandusmetsa hulka arvama ning kas see peaks seadusandja arvates kaasa tooma alade kaitse alt väljaarvamise. Metsamaa pindala võib

¹³ RKHKo 28.09.2023 asjas 3-21-979, p 24 ja 47. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-21-979/44>

¹⁴ Vt nt Postimees 30.07.2025: “METSAINVENTUUR } Ametnikud suurendasid majandusmetsa osakaalu ühe numbritrikiga üle 70 protsendi”: <https://www.postimees.ee/8296102/metsainventuur-ametnikud-suurendasid-majandusmetsa-osakaalu-ue-numbritrikiga-ule-70-protsendi>

väheneda näiteks ulatuslike raadamiste tõttu, mis kaasnevad plaanitavate suurobjektide rajamisega nagu Rail Baltic, suurtehased vmt.

MS rakendusakti eelnõu § 2 lõikes 2 toodud KeA kohustus esitada ettepanek alade kaitse alt väljaarvamiseks juhul, kui majandusmetsa osakaal jääb alla 70%, viitab sellele, et nt raadamiste tõttu majandusmetsa vähenemisel tuleks tööpoolest hakata alasid kaitse alt välja arvama. KeA-le MS rakendusaktiga sellise juhise andmine on otseses vastuolus LKS sätetega (vt eespool), lisaks aga tekitab samuti palju ebaselgust – mis hetkel KeA peab seda hindama, mis kaalutlusi veel ala väljaarvamiseks esitama, kas viiakse läbi ala väljaarvamise menetlus koos kaasamisega ning kui väljaarvamise põhjenduseks on 70% piir, kuivõrd on avalikkusel sisuliselt võimalik väljaarvamise menetluses kaasa rääkida – jne.

LKS ja MS muutmise eelnõudest puudub täielikult mõjude hinnang, mida kavandatav muudatus looduskeskonnale kaasa tooks. Vt selle kohta eespool ptk 2.1 ja allpool ptk 5.

Kokkuvõtvalt on 70% majandusmetsa piiri määramine õigusnormina ebaselge ja seetõttu vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega, valitsusele ulatuslike volituste andmine aga vastuolus seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõtetega. Selge ei ole, kas õiguslik muudatus on proportsionaalne, arvestades selle võimalikku olulist negatiivset mõju kaitstavatele loodusväärtustele ja keskkonnale laiemalt.

2.3. Eesti looduskaitsealaste kohustuste võimalik rikkumine

Eelnõust nähtub, et 30% tõhusalt kaitstavate alade hulka arvatavate alade määratlemisel arvestatakse majanduslikke kaalutlusi (vt ptk 2.2 eespool). See oleks vastuolus Eesti õiguslike kohustustega, mis tulenevad looduskaitsealastest õigusaktidest (EL loodus- ja linnudirektiiv jm õigusaktid).

LKS ega määruse sätted ei erista, kas kaitsealuse ala puhul on tegemist EL Natura 2000 võrgustikku kuuluva alaga või mitte. Ehkki LKS muutmise eelnõu seletuskirjas (lk 5) on märgitud, et alade kaitse alt väljaarvamine ei puuduta Natura alasid, siis eelnõude normide sõnastusest seda erisust ei nähtu.

Natura 2000 võrgustiku alade määramisel ei ole Euroopa Kohtu pikaajalise ja selgelt välja kujunenud praktika kohaselt lubatud majanduslikest kaalutlustest lähtuda, vaid tuleb lähtuda loodusteaduslikest kriteeriumidest:

- Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et Natura 2000 võrgustikku linnualade valimisel saab lähtuda vaid ornitoloogilistest kriteeriumitest ning arvestada ei saa majanduslikke huve (nn Lappeli kaldapealse kaasus [C-44/95](#), p 26 ja 27). Alade valikul ei saa teha erandeid artikli 2 alusel. Kohtupraktika kohaselt saab arvestada üksnes ülekaalukate avalike huvidega (C-57/89, p 22). Selliste huvidena tulevad nähtavasti kõne alla vaid inimese tervise kaitse ja turvalisuse huvid (näiteks seoses ülejutusriskiga), kuid mitte majanduslikud huvid (C-57/89, p 23 ja 24).¹⁵

¹⁵ Relve, K. Natura 2000 võrgustik Euroopa Liidu ja Eesti õiguses. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2022; lk 15.

- Ka loodusdirektiivi kohaselt loodusalasid valides saab lähtuda vaid teadusinfost ning direktiivi kolmanda lisa kriteeriumidest, mis on sisult loodusteaduslikud. Euroopa Kohus on selgitanud, et liikmesriik ei või eelvaliku nimekirjast mõnd loodusteaduslikele kriteeriumitele vastavat ala (osaliselt) välja jätta muude huvide tõttu (C-67/99, p 33–35).¹⁶
- Euroopa Komisjon on selgitanud, et liikmesriikide otsustusruum on piiratud järgmiste üldiste tingimustega: 1) lähtuda võib vaid teaduslikku laadi kriteeriumidest; 2) valitud alad peavad katma terve liikmesriigi territooriumi ühtlaselt ja esinduslikult, et tagada võrgustiku tasakaal ja sidusus, nt peab alade valik kajastama kaitstava liigi geneetilist mitmekesisust; 3) alade valikus peab olema selline arv alasid, et kõik liikmesriigi territooriumil esinevad elupaigatüübid ja liigid on piisavalt esindatud (C-220/99, p 25).¹⁷

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

Lisaks tuleb arvestada, et ka siseriiklikul alusel kaitstavad alad, mis ei ole määratud Natura 2000 võrgustiku aladeks, panustavad Natura 2000 süsteemis kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide kaitseks. Ka LKS muutmise eelnõu seletuskirja lk 10 märgitakse: *“Elupaikade ja liikide soodsat seisundit ei saa saavutada üksnes kaitsealadel toimetades. Loodusdirektiivi tuleb rakendada kogu Eestis, väärtuslike kooslusi ei taastata ega hooldata üksnes Natura 2000 võrgustiku aladel.” Eelnõudes puudub aga analüüs, kuivõrd võib 30% piiri seadmine eelnõus väljapakutud kujul nende elupaigatüüpide ja -liikide seisundit mõjutada (arvestades mh, et paljude elupaikade ja liikide seisund on juba praegu halb).*¹⁸

Arvestades 30% sisse ka hulgaliselt nõrkade kaitsemeetmetega alasid ja seades tõhusalt kaitstavatele aladele ülempiiri, võib eelnõudega kavandatud takistada EL looduse taastamismäärusest tulenevate kohustuste täitmist. Looduse taastamise määrus on otsekohalduv ning selle kohaselt peavad liikmesriigid aastaks 2050 saavutama loodus- ja linnudirektiivi alusel kaitstavate liikide ja elupaikade soodsa seisundi, sh seadma igaks kümnendiks alates aastast 2030 vastavad vahe-eesmärgid.

Lisaks EL loodusdirektiivi I lisa elupaigatüüpide ja loodusdirektiivi ning linnudirektiivi liikide elupaikadele kehtestatakse taastamismeetmed siseriiklike taastamiskavadega ka väljaspool kaitstavaid alasid, sh nt metsaökosüsteemide taastamiseks. Metsaökosüsteemide puhul on seatud mh üheks indikaatoriks metsalinnustiku indeksi kasv, aga kuue järgneva näitaja kasv seitsmest: surnult seisev puit; lamapuit; ebaühtlase vanuselise struktuuriga metsade osakaal; metsade sidusus; metsamulla süsinikuvaru; puuliikide mitmekesisus ja looduslike puuliikidega metsa osakaal.

https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%202000%20ELi%20ja%20Eesti%20oiguses_K6K_2022.pdf

¹⁶ Relve, K. samas, lk 17.

¹⁷ Samas.

¹⁸ <https://keskkonnaagentuur.ee/uudised/elupaikade-ja-liikide-seisundi-hinnang-pilt-tapsem-kuid-valjakutsed-pusivad>

Arvestades taastamismääruse siduvust liikmesriikidele, peab siseriiklik õiguslik regulatsioon toetama selle eesmärkide saavutamist. Kõnealustes eelnõudes ei ole 30% kaitstava ala ja 70% majandusmetsa osakaalu määratlemise ja sisustamise mõju taastamismääruse eesmärkide suhtes analüüsitud, kuigi eelnõu seletuskirja p 1.3 tuuakse välja, et puutumus EL määrusega nr 2024/1991 on olemas.

Eelnõu seletuskirjas küll viidatakse EL taastamismäärusele, ent puudub sisuline selgitus, kuidas eelnõudega kavandatud muudatused määrusest tulenevaid Eesti kohustusi mõjutavad.

3. Looduskaitseseaduse muud muudatused

3.1. Loodusmetsade kaitse korraldamine ja tagamine

Muudatus: LKS muutmise eelnõu § 1 p 2 – seadust täiendatakse §-ga 4¹ ning rakendusaktiga 2 “Loodusmetsa tunnused, kriteeriumid ja kaitse korraldamine”

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

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

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

Euroopa Liidu elurikkuse strateegia kohaselt tuleb kindlaks määrata, kaardistada ja rangelt kaitsta **kõik ELis veel alles olevad loodus- ja põlismetsad¹⁹ ning seda sõltumata omandivormist**. Eelnõuga seatakse loodusmetsade tunnuste esinemise tuvastamine ja kaitse eramaal aga täielikult sõltuvusse maaomaniku initsiatiivist ja tingimustest, mis läheb sellisena vastuollu Euroopa Komisjoni suunistega EL põlismetsade ja vanade metsade määratlemise, kaardistamise, seire ja range kaitse kohta. Samuti ei ole järgitud komisjoni suuniseid, mis puudutavad loodus- ja põlismetsade väärtuste säilimise tagamiseks nende metsade ümber vajalike puhvertsoonide moodustamist ja sobivate majandamismeetodite määratlemist nendes tsoonides, et ühelt poolt ei mõjutaks inimtegevus kaitstavaid väärtusi ja teiselt poolt ei avaldaks looduslikud protsessid neis metsades negatiivset üle kanduvat mõju ümbritsevate alade majandamisesmärgidele.

¹⁹ EL elurikkuse strateegia aastani 2030, p. 2.1. “eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1:0012.02/DOC_1&format=PDF

3.2. Eraõiguslike isikute vahelised kokkulepped hüvitusalade määramisel

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Kohalike kaitsealade regulatsiooni muutmine

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

Eelnõuga seatakse kohalikele omavalitsustele (KOV) kohustus kooskõlastada kohaliku tasandi loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu edaspidi Kliimaministeeriumiga. Kehtivas LKS-s on sellise kooskõlastamise kohustus üksnes juhul, kui loodusobjekt, mida kavandatakse võtta kohaliku kaitse alla, asub maardlal (LKS § 9 lg 10.1).

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

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

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

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

Samuti on riiklike ja kohalike kaitsealade moodustamise eeldused ja eesmärgid LKS kohaselt erinevad ning Riigikohtu praktika kohaselt ei saa loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise eesmärgiks olla Eesti riigile loodusdirektiivist tulenevate kohustuste täitmine.²⁰ Eeldus, et nii olemasolevad (LKS eelnõu seletuskirja kohaselt 3400 ha ulatuses) kui ka tulevikus moodustatavad kohalikud kaitsealad hakkavad panustama riiklike ja rahvusvaheliste kohustuste täitmisse, on ökoloogiliselt ja õiguslikult läbi analüüsivõimata ning võib olla vastuolus senise kohtupraktikaga..

Leiame, et koosmõjus Riigikogu menetluses oleva LKS muutmise eelnõuga (612 SE) on ilmne, et kohalike kaitsealade loomise aluseid muudetakse oluliselt, st edaspidi piiratakse oluliselt KOV-de võimalusi selliseid alasid luua. Samas on puudu selleks vajalik mõjuanalüüs ja ka väljatöötamiskavatsus, mis peaks olema sellise olulise põhimõttelise KOV autonoomiat kitsendava muudatuse eelduseks. Kohaliku tasandi kaitsealade loomise võimalus kehtestati 2004. a looduskaitseadusega ning ehkki see on olnud läbi aastate õiguslikult mingil määral ebaselge, ei too uued muudatused juurde selgust, vaid muudavad olukorra KOV-de jaoks veelgi ebamäärasemaks ja ebakindlamaks.

3.4. Loodusväärtuste kaitseks eramaal isikliku kasutusõiguse / kasutusvalduse seadmine

Muudatus: LKS muutmise eelnõu § 1 p 12-14

²⁰ RKHKo 30.05.2019 asjas nr 3-17-563, p 12. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-17-563/70>

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

Mh ei ole hinnatud lahenduste kooskõla senise Riigikohtu praktikaga, mis toob välja kinnistuomaniku PS §-st 53 tuleneva küllaltki kõrge talumiskohustuse²¹, aga ka lahenduse proportsionaalsust – kas esitatud lahendused on soovitud eesmärgi saavutamiseks kõige kohasemad. Arvestades riigile tekkivaid lisakohustusi ja lisakulu, eeldaksid muudatused oluliselt põhjalikumat läbimõtlemist. Samuti vajaks väljapakutud süsteem mõju hinnangut sellest vaatest, kuidas mõjutab ajutiste lepinguliste instrumentide sissetoomine kaitstavate loodusväärtuste seisundit ja riigi kohustusi nendega seotud eesmärkide, sh rahvusvaheliste eesmärkide täitmisel.

3.5. Maaparanduse tegevuste lubamine ja mõjuhindamine

Maaparanduse tegevuste lubamise tingimusi puudutab LKS muutmise eelnõus mitu sätet:

- Eelnõu § 1 p 7: LKS § 14 lõikes 1 sätestatud tegevuste loetelu, mida ei või kaitsealadel teha ilma kaitseala valitseja nõusolekuta, täiendatakse punktiga 13 järgmises sõnastuses: “13) hooldada ehitisi või teha maaparandushoiutöid, mille käigus eemaldatakse setet mehhaniseeritult või muudetakse veerežiimi.”;
- Eelnõu § 1 p 19: LKS § 31 täiendatakse lõikega 6 järgmises sõnastuses: „(6) Kui piiranguvööndis olemasolevate maaparandussüsteemide rekonstrueerimis- ja hoiutööd võivad kahjustada kaitse-eesmärgi saavutamist, võib kaitse-eeskirjaga seada nendeks tingimusi või need tegevused keelata, kui nimetatud piirangud ei takista maaparandussüsteemi nõuetekohast toimimist väljaspool kaitstavat loodusobjekti.”;
- Eelnõu § 1 p 20: LKS 33 lg 1 punkt 7 tunnistatakse kehtetuks. See paragrahv sätestab kinnisasja valdaja kohustuse esitada hoiuala valitsejale teatis teatud tegevuste kavandamise korral; kehtiv lg 1 p 7 näeb ühe sellise tegevusena ette maaparandussüsteemi rajamise ja rekonstrueerimise.

3.5.1. Maaparandustööde lubamise ja mõjuhindamise probleemid

Kokkuvõtvalt toovad eelmainitud kolm muudatust maaparandussüsteemide osas kaasa selle, et hoiualal ei pea enam esitama maaparandussüsteemi rajamise või rekonstrueerimise (mis on maaparandusseaduse § 8 kohaselt ehitamisena käsitletavat ja ehitusluba nõudvad tegevused) elluviimiseks teatist. Küll aga oleks nii hoiualal kui muudel riigi kaitstavatel loodusobjektidel edaspidi kohustus taotleda maaparandushoiutööde – mis ei ole käsitletavad ehitamisena, vaid maaparandusseaduse § 44 kohaselt maaparandushoiuna, mis eraldi tegevusluba ei vaja – tegemiseks kaitseala valitseja nõusolekut. Seega olulisema mõjuga tegevusel kaotatakse hoiualal teatise esitamise ja

²¹ Nt RKHKo 3-21-1658, p 45.

kooskõlastamise nõue täielikult ning jäetakse alles vaid nõusoleku taotlemine leebema mõjuga tööde puhul.

Kehtiv LKS näeb ette, et olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutöid ja veerežiimi taastamist võib sihtkaitsevööndis kaitse-eeskirjaga lubada kaitstava loodusobjekti säilitamiseks vajalike tegevustena või tegevustena, mis seda objekti ei kahjusta (LKS § 30 lg 4 p 1). Piiranguvööndis on LKS kohaselt **uue maaparandussüsteemi rajamine** eelduslikult keelatud, kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti (LKS § 31 lg 2 p 1), ent **maaparandussüsteemide rekonstrueerimistööde ja hoiutööde** (hooldus ja uuendamine MaaParS tähenduses) tegemine piiranguvööndis on LKS-s seni reguleerimata.

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et hoiuala teatise nõudest loobumist on peetud põhjendatuks, kuna see asendatakse kaitseala valitseja nõusolekuga. Esiteks ei saa sellise põhjendusega nõustuda juba sel sisulisel põhjusel, et hoiuala teatise esemeks olev tegevus on kehtivas LKS-s ehitusluba eeldav maaparandussüsteemi rajamine ja rekonstrueerimine, mitte aga maaparandushoiutööd. Tegu on olemuselt ja mõjult erinevate tegevustega, mille teatise-nõusolekuid ei saa vastastikku asendada.

Teiseks on hoiuala teatis käsitletav tegevusloana KeHJS § 7 tähenduses, mille menetluses on võimalik algtada KeHJS kohane mõjuhindamine (nt Natura hindamine, kui planeeritava maaparanduse tegevuse mõjualasse jääb Natura võrgustiku ala). Kaitseala valitseja nõusoleku käsitlemine tegevusloana ei ole aga päris selge. Valdav osa LKS § 14 lõikes 1 nimetatud tegevustest, mille jaoks on nõutav kaitseala valitseja nõusolek, vajavad ka eraldi tegevusluba. Sel juhul viib loa põhimenetlust läbi ning loa andmise otsustab teine haldusorgan ning kaitseala valitseja nõusolek on teise haldusorgani jaoks haldusakti andmise kohustuslik eeltingimus. Selgusetuks jääb kaitseala valitseja nõusoleku iseloom juhul, kui kavandatava tegevuse jaoks ei ole vajalik ükski (muu) luba. Maaparandushoiutööde puhul ongi just sellise tegevusega tegemist, kuna selliste tööde tegemiseks ei ole kehtivas õiguses seatud tegevusloa nõuet. Iseäranis ei ole selge – vastav selgitus puudub ka seletuskirjas –, kas mõjuhindamist (nt Natura hindamist) kaalutaks ja viidaks sel juhul läbi kaitseala valitseja poolt nõusoleku andmise menetluses. Juhul, kui mõjuhindamise kaalumiseks puudub kohane tegevusloa menetlus (ja mõjuhindamist seetõttu läbi viia ei saa), tooks see kaasa otsese ja olulise vastuolu loodusdirektiivi art 6 lõigetega 3 ja 4.

Juhime tähelepanu, et Riigikogu menetluses olevas LKS muutmise eelnõus (nn Natura hindamise eelnõu, [610 SE](#)) on maaparandus loetud kavandatavaks tegevuseks, mille korral tuleb Natura hindamist kaaluda, ent ei ole lahendatud lünka, et teatud liiki maaparanduse tegevuste jaoks ei ole vaja luba ning seega puudub haldusmenetlus, mille raames mõjuhindamist kaaluda.

3.5.2. Maaparandustööde piiramine kaitse-eeskirjaga

Eelnõuga kavandatud LKS § 31 lg 6 lahendab ühest küljest maaparandussüsteemide rekonstrueerimis- ja hoiutööde tegemise küsimuse, mida kehtiv LKS ei reguleeri. Probleemne on lisatud tingimus, et kaitse-eesmärki kahjustavaid töid võib kaitse-eeskirjaga piirata või keelata üksnes juhul, “*kui nimetatud piirangud ei takista maaparandussüsteemi nõuetekohast toimimist väljaspool kaitstavat loodusobjekti*”.

Esiteks ei ole selge juba sõnastus “maaparandussüsteemi nõuetekohane toimimine”, kuna ei ole selge, millistele nõuetele peab maaparandussüsteem vastama. Võib eeldada, et silmas on peetud maaparandusseadust ja selle rakendusakte, ent **nõueteks** laiemas tähenduses on ka LKS sätted, mis nõuavad kaitstavate loodusobjektide kaitse-eesmärkide tagamist.

Teiseks võib plaanitav säte olla vastuolus EL loodusdirektiiviga. Juhul, kui kaitstaval loodusobjektidel, mis on Natura ala, kavandatakse maaparanduse tegevust, mis kahjustab ala kaitse-eesmärki, saab maaparanduse tegevust lubada vaid EL loodusdirektiivi art 6 lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimustel – läbi tuleb viia mõjuhindamine ning kui tegevusel on oluline mõju, saab seda lubada vaid erandtingimustel.

Kokkuvõtvalt nähtub eelnõu sätetest ja seletuskirjast, et kaitstavatel loodusobjektidel maaparanduse lubatavuse otsustamise ja mõjuhindamise kord on jätkuvalt läbi mõtlemata ja tervikuna lahendamata, mistõttu võib tekkida vastuolu EL loodusdirektiiviga.

3.6. Ranna ja kalda kaitse ja ehituskeeluvööndi piirangud

3.6.1. Ranna ja kalda kaitse tõhususe tagamise mehhanism

Muudatus: LKS muutmise eelnõu p 16: LKS § 25 lõiget 1 täiendatakse pärast tekstiosa „loodusobjekti“ tekstiosaga „ning ranna ja kalda“.

LKS § 25 muutmisega lisatakse võimalus ka ranna ja kalda kaitse korraldamiseks koostada kaitsekorralduskava. LKS muutmise eelnõu seletuskirja lk 11 kohaselt on ranna ja kalda kaitsekorralduskava aluseks nende vööndite kaitse reeglite ülevaatamisel ja muutmisel, mis on vajalik sealsete liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamiseks.

Seletuskirjas esitatud selgitused ei ole kooskõlas LKS sätetega. Kaitsekorralduskava ei saa olla õiguslike kitsenduste aluseks, nagu seletuskirja lk 11 ka kinnitatakse. Kehtivas LKS-s puudub ka pärast plaanitavaid muudatusi ranna ja kalda jaoks selge kaitsemehhanism või tõhusa kaitse jaoks piirangute kehtestamise normid. Seetõttu ei ole kuidagi põhjendatud ka 135 000 ha ranna ja kalda kaitsevööndite arvamine tõhusalt kaitstud alade hulka.

3.6.2. Ranna ja kalda ehitusvööndi erandite laiendamine

Muudatus: LKS muutmise eelnõu p 21: LKS § 38 lõike 4 punkt 9 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „9) olemasoleva elamu või avalikus kasutuses oleva hoone tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele.“

LKS muutmise eelnõu seletuskirja lk 13 kohaselt täpsustatakse ja täiendatakse selle muudatusega erandite loetelu, millele ranna ja kalda ehituskeeluvöönd ei laiene. Seletuskirjas on selgitatud: “Kehtiva korra kohaselt ei laiene ehituskeeld olemasoleva elamu tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele. Sätet täiendatakse, et ehituskeeld ei laiene ka avalikus kasutuses oleva hoone tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele.” Seletuskirjas puudub igasugune selgitus selle muudatuse põhjendatuse ning võimaliku mõju kohta.

Muudatus ei ole sisuliselt põhjendatud, kuna LKS § 38 lg 5 p 8 näeb ette, et ehituskeeld ei laiene kehtestatud detailplaneeringuga, kehtestatud üldplaneeringuga või kehtestatud tuuleparki kavandava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga kavandatud tehnovõrgule ja -rajatisele. Seega näeb LKS ette, et ehituskeeluvööndisse tehnovõrgu ja -rajatise rajamise lubatavus otsustatakse vastava planeeringuga. Erandiks on tõepoolest LKS § 38 lg 4 p 9, milles kehtiv LKS lubab olemasoleva elamu tarbeks tehnovõrgu ja -rajatise rajamist ka ehituskeeluvööndis. Ent see erandlik olukord ei ole võrreldav avalike hoonete juurde tehnovõrgu ja -rajatise rajamisega.

LKS § 38 lg 5 p 9 muudatus on kehtestatud **2016. a LKS muutmise seadusega**. Muudatus viidi LKS muutmise eelnõusse sisse Riigikogu teisel lugemisel Keskkonnaministeeriumi algatusel ning seletuskirjas on selle kohta märgitud: *“Samuti soovitakse juba olemasolevate ehituskeeluvööndisse rajatud väikeelamute ja suvilate juurde rajada kaevu, maaküttesüsteemi või mõnda muud tehnorajatist, milleks on kehtiva korra kohaselt vajalik detail- või üldplaneeringu olemasolu. Tegelikult ei ole otstarbekas nõuda eelnimetatud rajatiste rajamiseks planeeringu koostamist, kuna tegemist ei ole looduskeskkonda oluliselt mõjutavate rajatistega, samuti rajatakse kõnealused rajatised juba olemasolevate ehitiste juurde.”*

Põhjendamatult on eeldus, nagu oleks avalikus kasutuses oleva hoone juurde tehnovõrgu või -rajatise rajamine võrdsustatav väikeelamu või suvila juurde kaevu rajamisega. Eelnõust ei selgu esmalt, mida loetakse “avalikus kasutuses olevaks hooneks”. Teiseks ei ole selge, milliseid tehnovõrke või -rajatise saab ilma planeeringuta rajada. Täiesti ebaselge on, kui paljusid hooneid see muudatus võib puudutada – ning milline on sellest tulenev võimalik mõju ranna ja kalda ehituskeeluvööndile. Samuti ei võimalda normi sõnastus selgelt aru saada, kas avalikes kasutuses hoonete puhul mõeldakse samuti vaid olemasolevaid avalikus kasutuses hooneid või kohaldub olemasoleva hoone tingimus vaid elamutele.

Kokkuvõtvalt on plaanitav muudatus sisult ebaselge ning selle võimalikud mõjud on täielikult hindamata.

4. Metsaseaduse muudatused

4.1. Metsaseaduse eesmärgi muutmine

Muudatus: MS § 2 lõigete 1 ja 2 muutmine, asendatakse “säästev” “kestlikuga”

Eelnõuga tehakse ettepanek asendada metsaseaduse eesmärgis säästev metsamajandamine kestliku metsamajandamisega ning täiendada kestliku sõnastust kliimamuutuse mõjude leevendamise ja nendega kohanemisega. Mõistete muutmise vajadus jääb ebaselgeks ja selle mõjud on hindamata.

Metsaseaduse eesmärgi praegune sõnastus toetub põhiseaduse §-le 5, mis kohustab loodusvarasid (sh mets) säästlikult kasutama. Samuti kasutatakse loodusvarade säästliku kasutuse terminit säästva arengu seaduses. Muudatus teeks metsakasutuse seosed põhiseaduse ja säästva arengu seadusega olulisel määral ebaselgemaks.

Kindlasti ei võimalda sellise olulise termini muutmine seaduses halduskoormust vähendada, vaid tekitab seda juurde, kuna tekkida võib vajadus muuta muid õigusakte ja rakendusakte jne.

4.2. Metsanduse arengukava kohustusest loobumine

Muudatus: MS muutmise eelnõu § 1 p 12, MS § 7 kehtetuks tunnistamine

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

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

Kokkuvõtvalt kaoks metsanduse arengukava näol protsess, millega plaanitakse metsa kui loodusvara kasutust ning millesse oleks kaasatud avalikkus ja hinnatud lahenduste mõju keskkonnale.

4.3. Metsateatise kohustusest loobumine harvendusraie puhul

Muudatus: MS muutmise eelnõu § 1 p 42: MS § 41 lõiget 1 punkti 1 täiendatakse pärast sõna „valgustusraie“ tekstiosaga „ja harvendusraie väljaspool kaitseala, hoiuala või püsielupaika“.

Muudatusega kaoks metsateatise esitamise kohustus harvendusraie tegemiseks väljaspool kaitseala, hoiuala või püsielupaika. Seletuskirja kohaselt ei ole harvendusraiele kehtestatud raie-eelseid kriteeriume (nt puistu vanus, puistu rinnasdiameeter), mistõttu ei ole Keskkonnaametil selle raieliigi puhul raie-eelset metsateatist vaja kontrollida.

Seletuskirjas esitatud selgituse põhjendused ei arvesta raiete registreerimisele esitatavate õiguslike nõuete ja kohtupraktikaga.

MS § 41 lg 7 ja 8 kohaselt peab Keskkonnaamet kontrollima nõuetekohase metsateatise alusel kavandatud raiete vastavust õigusaktide nõuetele ja seaduses ettenähtud juhtudel kehtivatele inventeerimisandmetele. Kui kavandatud raie ei vasta õigusaktide nõuetele, on Keskkonnaametil õigus selle registreerimisest keelduda. Õigusaktide nõueteks ei ole üksnes seletuskirjas nimetatud “raie-eelsed kriteeriumid”, vaid kohtupraktikas on õigusaktide nõueteks MS § 41 lg 7 ja 8 tähenduses loetud nii konkreetseid õigusnorme kui halduse üksikakte, nt planeeringuid.²² Õigusnormidest, millele vastavust raiete puhul kontrollida, on oluline näiteks ka lindude tahtliku häirimise keeld LKS § 55 lõikes 6.1 ehk pesitsusrahu nõue.

Teiseks ei arvesta kavandatav muudatus olukorraga, kui raie ise ei toimu kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas, ent sellel võib üksi või koosmõjus muude tegevustega (sh muude raietega) olla siiski mõju kaitstavale loodusobjektile, kaitstavatele liikidele. Juhul, kui ei ole välistatud sellise mõju avaldumine Natura alale, oleks metsateatise kui raieloa kohustusest loobumine vastuolus EL loodusdirektiivi art 6 lõikega 3, kuna ei võimaldaks vajadusel kaaluda ja läbi viia Natura hindamise menetlust.

Teatiste säilimine kui riigipoolne kontrollimehhanism on harvendusraiete puhul oluline ka seetõttu, et lisaks lageraietele võivad ka harvendusraied teadusuuringute andmetel põhjustada lindude arvukuse vähenemist²³, kuid Eestil on EL looduse taastamise määruse art 12 kohaselt kohustus tagada metsalinnustiku indeksi kasv ka väljaspool kaitstavaid alasid.

Kokkuvõtvalt on harvendusraiete puhul loakohustuse kaotamine põhjendamatult ning tooks kaasa selle, et neist raietest tulenev mõju jääks hindamata ning kaoks igasugune kontrollimehhanism, mis võimaldaks negatiivset mõju ennetada.

4.4. RMK uuendusraie pindala ja raiemaht

Muudatused:

- MS muutmise eelnõu § 1 p 53: MS § 45 lõige 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(5) Valdkonna eest vastutav minister määrab Riigimetsa Majandamise Keskusele järgneva viie aasta uuendusraie pindala”
- MS muutmise eelnõu § 1 p 53: MS § 45 täiendatakse lõikega 5¹

Muudatuse kohaselt ei plaanita edaspidi määrata riigimetsas optimaalset uuendusraie pindala, vaid lihtsalt “uuendusraie pindala”. Esiteks ei ole selge, mis on selle õiguslik tagajärg – kas RMK-l tekib seadusest tulenev kohustus ministri määratud suuruses uuendusraieid teha, millised tagajärjed tekivad, kui seda mahtu ei täideta jne. Kehtivas metsaseaduses sõnastatud “optimaalne” uuendusraie maht annab selgelt märku, et

²² Vt Raielubade andmise vaidlused kohtupraktikas aastatel 2020–2023. Õiguslik analüüs. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2024; lk 13-14. Veebis: https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Raielubade%20andmise%20kohtupraktika%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6K%202024.pdf

²³ Lõhmus, A. Lage- ja harvendusraiete esmane mõju haudelinnustikule. *Hirundo* 2021, 34 (2) 1-19 <https://hirundo.eoy.ee/files/Lohmus-2021.pdf>

tegemist on lihtsalt riigipoolse hinnangu/eeldusega võimaliku mahu osas, mitte kohustusega raieid selles mahus teha.

Teiseks annab seadusemuudatus märku, et uuendusraie pindala määramisel lähtutakse RMK kui tulundusasutuse eesmärgist, jättes arvestamata või andes oluliselt väiksema kaalu RMK muudele seaduses sätestatud funktsioonidele nagu riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine (MS § 48 lg 2 p 4) ning loodusväärtuste kaitse (MS § 48 g 2 p 5).

Minister võib edaspidi mh uuendusraie pindala muuta, “kui käesoleva seaduse § 45 lõike 5 alusel määratud uuendusraie pindala ei võimalda täita käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 seatud eesmäärke või muid riigi kohustusi.”

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

5. Vastuolud hea õigusloome eeskirjaga (HÕNTE)

Ehkki plaanitakse olulisi, lausa põhimõttelisi muudatusi, millel on Eesti looduskeskonnale ulatuslik mõju, ei ole eelnõule koostatud väljatöötamiskavatsust ega teostatud sisulist mõjuanalüüsi, mis järgiks seaduseelnõude mõjude hindamisele Euroopa Komisjoni mõjude hindamise juhendi alusel koostatud põhimõtteid.²⁴ Eelnõule lisatud rakendusaktide eelnõud on vaid osalised ega võimalda lõpuni aru saada, mida nendega plaanitakse kehtestada (kuna volitusnormid rakendusaktide andmiseks on sõnastatud väga üldiselt).

Mõju hindamise puudumine on selges vastuolus Vabariigi Valitsuse määrusega nr 180 “Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri” (HÕNTE), mille kohaselt tuleb seaduseelnõudele üldjuhul koostada väljatöötamiskavatsus ning selle käigus ka välja selgitada, millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamisega kaasneda; kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendus, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ei ole HÕNTE § 1 lg 2 kohaselt nõutav üksnes juhtudel, kui:

- 1) eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline;

²⁴ <https://www.justdigi.ee/oigusloome-arendamine/hea-oigusloome-ja-normitehnika/oigustloovate-aktide-mojude-hindamine>

- 2) eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ja kui eelnõu aluseks oleva Euroopa Liidu õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud lõikes 1 sätestatud nõuetest (sh läbi viidud mõju hindamine);
- 3) tegemist on välislepingu sõlmimise, muutmise või lõpetamisega;
- 4) tegemist on iga-aastase riigieelarve seaduse või selle muutmise seaduse eelnõu või lisaeelarve seaduse eelnõuga;
- 5) seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Praegusel juhul ükski loetletud alustest ei kohaldu, mistõttu VTK koostamine on kohustuslik ning selle puudumine vastuolus HÕNTEga.

Ka eelnõu seletuskirjas tunnistatakse mitmel pool mõjude olulisust ja mõjutatavate sihtrühmade ulatuslikkust, teisel seda aga pisendatakse.

Nt osundatakse ühelt poolt seletuskirjas justkui halduskoormuse kasvule, kuid teisalt lohutatakse, et lähiajal see ei kasva: *”Tulevikus 30% täitumise järel on vaja kaitse alla võtmisega paralleelselt hakata tegelema ka olemasolevate objektide kaitse alt välja arvamise, mis tähendab sisu poolest samasugust ja sama mahukat menetlust, kui on kaitse alla võtmine. Aga kuna ka praegu hindab KeA kaitsealade kaitse tulemuslikkust ja tõhusust ning tegeleb paralleelselt ka kaitsealuste objektide kaitse alt välja arvamise, siis lähiajal KeA koormus ei muutu.” /.../*

Osundatakse väga ulatuslikele muutustele, mis puudutavad sisuliselt kõiki isikuid ja organisatsioone: *“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 suurusest, piiridest, tsoneeringust, kehtima hakkavatest piirangutest jms looduskaitsega kaasnevatest asjaoludest.”* Kuid samas väidetakse ka, et: *“Seadusel puudub oluline sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele ning regionaalarengule.”*

On ilmselge, et seletuskirjas esitatud väited eelnõude mõju puudumisest ei ole põhjendatud. Kui plaanitaval muudatustel tõepoolest mõju puuduks, ei oleks seadusemuudatustel ka mõtet ning puuduks vajadus kulutada nende planeerimisele ja menetlemisele avalikke vahendeid.

Mõjude hindamisteta eelnõude kiirmenetluste osas on hiljuti võtnud seisukoha ka Euroopa ombudsman, kes on Euroopa Komisjonile ette heitnud, et komisjon ei ole põhjendanud piisavalt seadusandlike ettepanekute “kiireloomulisust” ega taganud, et ka kiireloomuliste eelnõude ettevalmistamine oleks läbipaistev, tõendus põhine ja kaasav, nagu on nõutud EL aluslepingutes ja kohtupraktikas.²⁵

Kokkuvõtvalt on eelnõude menetlemisel oluliselt rikutud HÕNTE nõudeid nii VTK koostamise kui mõjuhindamise läbiviimise kohta.

²⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/et/recommendation/et/215920>