

# Juhtumikäsitus: õigusnõuandla pöördumine kinnistute riigile võõrandamise asjas

SA Keskkonnaõiguse Keskus. Merlyn Mannov. 2021



Käesolev töö valmis osana projektist NaturallyEst-LIFE, "Natura 2000 kommunikatsiooni piloottegevused Eestis" (LIFE16 GIE/EE/000665), 2017–2022.

Projekti rahastas Euroopa Liidu LIFE'i programm, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja projekti partnerid. Käesolev väljaanne ei pruugi kajastada Euroopa Komisjoni ametlikke seisukohti.



**Fotod:** Katre Liiv

**Keeletoimetaja:** Gunnel Koba

**Küljendaja:** Meeli Mets

SA Keskkonnaõiguse Keskus

Telliskivi 60B/3, Tallinn 10412

<http://www.k6k.ee/>

Tallinn, 2022

## Juhtumikirjeldus

Looduskaitse nõuandlasse pöördus maaomanik, kelle kinnistu koosseisu kuulub Männasaare katastriüksus (pindala 62,15 ha, maa sihtotstarve 100% kaitsealune maa), mis paikneb Alutaguse rahvusparkis endise Muraka looduskaitseala Muraka raba sihtkaitsevööndis, ning Mõurasaare katastriüksus (pindala 87,97 ha, maa sihtotstarve 100% kaitsealune maa), mis paikneb osaliselt endise Muraka looduskaitseala Muraka raba sihtkaitsevööndis ja osaliselt Suuressaare sihtkaitsevööndis.

Muraka looduskaitseala asub Ida-Virumaal Iisaku, Lüganuse, Mäetaguse ning Tudulinna vallas. Osa Muraka soostikust võeti kaitse alla juba 1938. aastal Ratva rabareservaadina. 1957. aastal loodi Muraka raba keeluala. Oma praegustes piirides on kaitseala 1997. aastast ning selle pindala on ca 14 000 ha. Muraka looduskaitseala on elupaigaks mitmetele kaitstavatele loomaliikidele (lendorav, kaljukotkas ja must-toonekurg), samuti kasvab seal I kategooriasse kuuluv taimeliik lehitu pisikäpp. Oma rikka linnustikuga kuulub Muraka looduskaitseala ka Eesti väärtuslikemate linnualade hulka. Samuti on see üks rahvusvahelise tähtsusega märgaladest (Ramsari ala) ning omab piirkonnas ka suurt veekaitsealist tähtsust.<sup>1</sup>

## Huvikonfliktid

Kaitse-eeskirja § 10 lõigete 1 ja 2 kohaselt on Muraka looduskaitseala Muraka raba sihtkaitsevööndis ja Suuressaare sihtkaitsevööndis keelatud majandustegevus ja loodusvarade kasutamine. Teatud tegevused on sihtkaitsevööndis kaitseala valitseja nõusolekul siiski lubatud, nt tootmisotstarbeta ehitiste püstitamine kaitseala jaoks, olemasolevate ehitiste, sh tee ja tehnovõrgu rajatise hooldustööd ning hooldustööd I kaitsekategooria liikide elutingimuste säilitamiseks.

Maaomanik sooviks kasutada metsas olevat (kas kasvavat ja väheväärtuslikku või mahalangenud) puitu isiklikuks tarbeks küttepuudeks, kuid see ei ole sihtkaitsevööndist tulenevate piirangute tõttu lubatud. Samuti on kaitseala valitseja keeldunud maaomanikule nõusoleku andmisest välikäimla ehitamiseks, kuna see ei ole vajalik kaitseala jaoks. Seega on maaomaniku võimalused talle kuuluvat maad enda kasuks teenima panna sisuliselt olematud. Samal ajal on olnud probleeme sellega, et metsa küllastajate jaoks pole üles pandud piisavalt märgiseid, mis annaks neile infot selle kohta, mis on alal lubatud ja mis mitte. Nii on maaomanik ise pidanud metsast ära ajama nt maastikusõidukitega liikujaid, kuna vastavad keelumärgised puudusid.

Üldjuhul ostab riik kinnistud, millele seatud looduskaitsepiirangud ei võimalda kinnistut sihtotstarbeliselt kasutada, kokkuleppel kinnisasja omanikuga teatava tasu eest ära. Nii sätestab looduskaitseseadus (LKS) § 20 lg 1, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala

<sup>1</sup> [Muraka looduskaitseala. Keskkonnaregister.](#)

kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. LKS § 20 lg 1<sup>1</sup> sätestab, et riik ei osta sellist kinnistut, kui kinnistu omanik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta. Erandiks sellele on juhud, kui: 1) kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks; 2) kinnisasi omandati pärimise teel; 3) kinnisasi omandati abikaasalt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või tema alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või tema alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati, oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist; 4) kinnisasi omandati õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus maa tagastamise kohta on antud enne 1996. aasta 7. juunit. Antud juhul omandati kinnistu pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas infot kaitstava loodusobjekti kohta, erandid paraku ei kohaldunud.

Nimelt omandati maa õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel. Kinnistu omanik tunnistati endiste Männasaare ja Mõurasaare talu maade tagastamise õigustatud subjektiks 9. juulil 1996. a. Õigustatud subjekte oli mitu, kuid nad loovutasid oma õiguse maade tagastamist nõuda praegusele kinnistu omanikule, kes sellega omandas 9. jaanuaril 1997. a mõlema talumaa kogu ulatuses tagastamise nõudeõiguse.

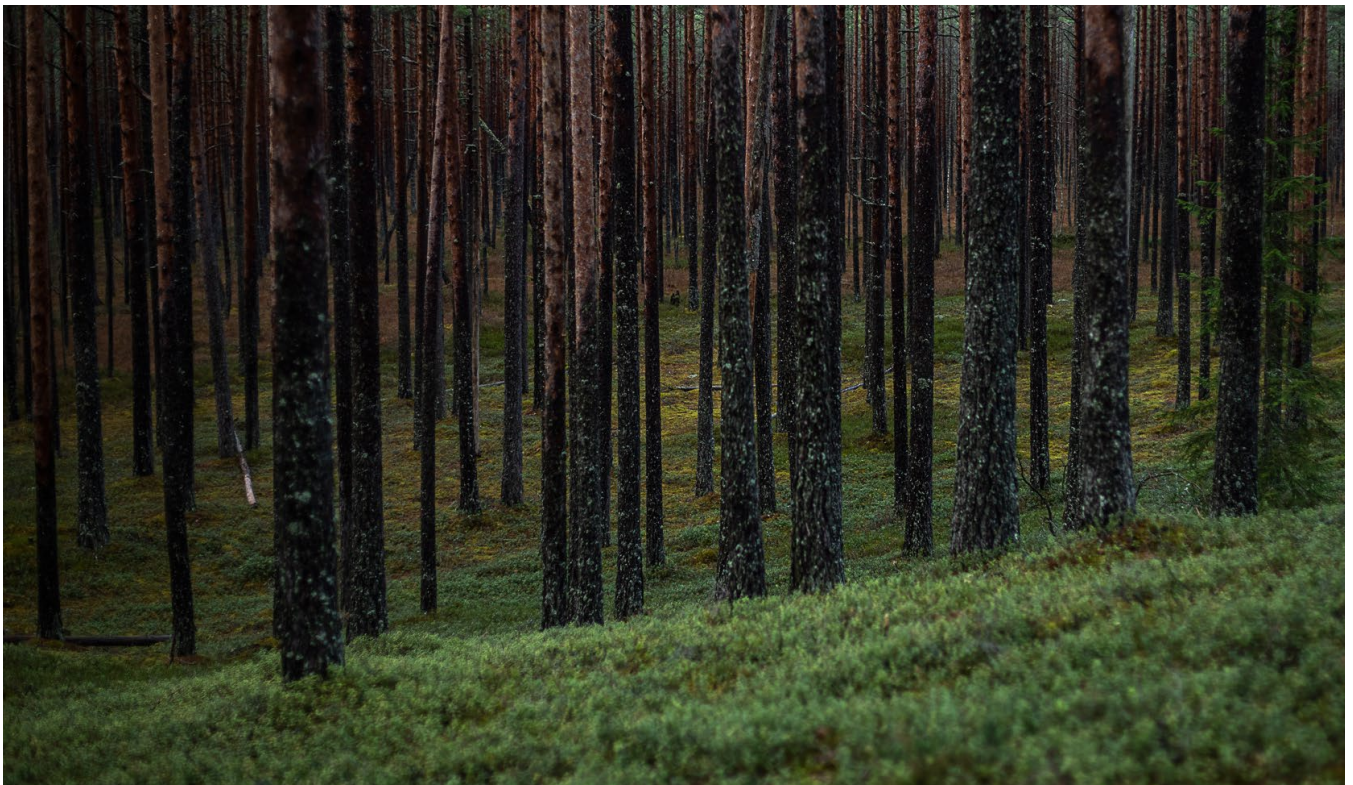
Maid kinnistu omanikule siiski ei tagastatud, vaid need jäeti keskkonnaministri 10. juuli 1997. a käskkirjaga riigi omandisse põhjendusega, et kehtestatud kaitsereežiim teeb võimatuks maa kasutamise teiste isikute poolt. Kinnistu omanik vaidlustas maa riigi omandisse jätmise kohtus, sest soovis maade tagastamist vaatamata selle kaitsereežiimile. Riigikohus leidis, et kuigi sedavõrd range kaitsekorraga maa riigi omandisse jätmine on küll prioriteediks maa tagastamise ees, siis tuleb seda otsust ikkagi põhjendada, menetlusse tuleb kaasata puudutatud isikud ja kuulata ära nende arvamus, uurida tõendeid ja asjaolusid ning kaaluda erinevaid huve. Seda aga ei tehtud, mistõttu tühistas Riigikohus oma 11. oktoobri 2007. a otsusega maa riigi omandisse jätmise (haldusasi nr 3-3-1-37-07). Enam kui aasta hiljem, veebruaris 2009, anti korraldused maa tagastamiseks kinnistu praegusele omanikule ning alles augustis 2009 kanti ta maade omanikuna ka kinnistusraamatusse.

Kui kinnistu omanik taotles kinnistu riigile võõrandamist, keeldus riik sellest ülalkirjeldatud põhjustel LKS § 20 lg 11 alusel. Samas ei vastanud kinnistu seaduses sätestatud eranditele, mille korral riik sellise maa omandab, mitte omaniku enda süül, vaid mitmete ebasoodsate asjaolude kokkulangemisel. Nii tunnistati kinnistu praegune omanik tagastamise õigustatud subjektiks alles 1996. aastal, kuigi maareform algas juba 1991. aasta lõpus. Seejärel polnud isikul võimalik avaldada oma seisukohta selle osas, kas ta soovib maa tagastamist või mitte, mistõttu oli ta sunnitud oma õiguste kaitseks pöörduma kohtusse. Kohtumenetlus kolmes astmes aga lõppes alles 2007. aastal ning kinnistusraamatusse omanikuna kanti isik veel pea 2 aastat hiljem. Selleks ajaks olid aga vastu võetud looduskaitseseaduse sätted, mis muutsid võimatuks maa riigile võõrandamise.

## Keskkonnaõiguse Keskuse nõustamistegevus

Kinnisasja tasu eest riigile võõrandamist reguleeris kuni 30.06.2018. a ka kinnisasja sundvõõrandamise seadus (KASVS). KASVS § 3 lg 2 sätestas, et kinnisasja omanik võib taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt õiglase ja kohese tasu eest, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele. Et looduskaitsetelised piirangud ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt selle sihtotstarbele, aitas Keskkonnaõiguse Keskus koostada taotluse kinnisasja võõrandamiseks KASVS alusel.

Taotlusele vastamise ajaks oli KASVS kaotanud kehtivuse ning kehtestatud oli kinnisasjade avalikes huvides võõrandamist reguleeriv kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS). Keskkonnaamet leidis vastuses taotlusele, et looduskaitsetelised avalik-õiguslike kitsendustega kinnisasja omandamise otsustamine toimub LKS § 20 lg-te 1 ja 2 alusel ning need sätted on erinormiks KASVS § 3 lg-le 2. Et KASVS oli selleks ajaks kehtivuse kaotanud, märkis Keskkonnaamet, et ka KAHOS ei sätesta looduskaitsetelised kitsendustega maade omandamisega seoses täiendavaid omandamise aluseid või menetlust lisaks LKS §-s 20 sätestatule.



KAHOS regulatsioon kattub osaliselt KASVS-is sätestatuga. Selle § 4 lg 3 kohaselt võib kinnisasja omanik taotleda talle kuuluva kinnisasja omandamist riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt õiglase ja kohese tasu eest, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele. Seega sisaldub KAHOS-s sama alus kinnisasja võõrandamiseks, mille alusel võõrandamist aitasime taotleda.

Lisaks koostas ja esitas Keskkonnaõiguse Keskus taotluse muuta maaomaniku kinnistu alla jäävad Muraka raba ja Suuresaare sihtkaitsevööndid osaliselt (32 ha ulatuses) piiranguvööndiks. Sel juhul oleks maaomanikul võimalik metsa majandada ning enda tarbeks küttepuid võtta. Ettepaneku koostamisel tegime koostööd lendorava ekspert Uudo Timmiga, kes käis olukorraga kohapeal tutvumas ning koostas joonise, millelt nähtub, kuidas ja millisel alal on võimalik sihtkaitsevöönd muuta piiranguvööndiks nii, et see mõjutab kõige vähem lendorava asurkonda Mõurasaare poolsaarel.

Keskkonnaamet koostas ettepaneku osas ekspertiisi, milles jõuti järeldusele, et sihtkaitsevööndi muutmist osaliselt piiranguvööndiks ei saa lubada, kuna see oleks õigusvastane. Ekspertiisi kohaselt on ligikaudu 90% ettepanekualast inventeeritud loodusdirektiivi metsaelupaigatüüpidega vanad loodusemetsad (9010\*), soostuvad ja soo-lehtmetsad (9080\*) ning siirdesoo- ja rabametsad (91D0\*). Metsaregistri andmetel on tegemist küpsete jänesekapsa, mustika, lodu ja siirdesoo kasvukohatüübi metsadega, kus peapuuliigiks on haab, kask, must, lepp, kuusk ja mänd. Ettepanekuala põhjaosas asub 3,1 ha suurune põhjalõunasuunaline piklik metsaosa, mis ei vasta loodusdirektiivi elupaigakriteeriumitele, kuna seal asub 1960ndatel aastasetel rajatud kuusekultuur, mida pole hooldatud, kus puud kasvavad tihedalt ning alustaimestiku kujunemiseks on olnud liiga pime. Siiski leiti, et kuigi kirjeldatud kuusekultuur on eraldiseisvana looduskaitsele vähemväärtuslik, ei kahanda see kogu ala terviklikkust ja looduskaitsele väärtust. Muus osas on ekspertiisi kohaselt tegemist järjepideva metsamaaga, kogu ala tervikuna on kõrge looduskaitsele väärtusega ning selle võimalused loodusemetsana areneda ja säilida on väga head.



Vahetult ettepanekualaga piirnevad eksperthinnangu kohaselt III kaitsekategooria liikide haavanäätsu (*Junghuhnia pseudozilingiana*), sulgja õhiku (*Neckera pennata*) ja hariliku ungrukolla (*Huperzia selago*) ning II kaitsekategooria liigi laanerähni (*Picoides tridactylus*) elupaigad, kelle esinemine viitab inimtegevusest vähe mõjutatud metskoosluste leidumisele ning nende liikide levikupotentsiaal ka mujale, sh ettepanekualale, on hea. Kuigi lendorava pesapuid keskkonnaregistri 30.02.2020 seisuga alal ei asu, jääb ala lõunapoolne kolmandik lendorava elupaiga territooriumile ning sealsed metsakooslused on liigiliselt koosseisult lendoravale sobivad.

Eesti poolt 2012–2018 kohta Euroopa Komisjonile esitatud loodusdirektiivi rakendamise aruande kohaselt on Eestis nii vanade loodusmetsade (9010\*) kui ka soostuvate ja soostunud lehtmetsade (9080\*) struktuur ja funktsioonid (*specific structure and functions*) ning üldine looduskaitsealine seisund (*overall assessment of conservation status*) hinnatud ebasoodsaks-halvaks (U2, *unfavourable-bad*) ning tuleviku väljavaated (*future prospects*) on hinnatud ebasoodsaks-ebapiisavaks (U1, *unfavourable-inadequate*). Siirdesoo- ja rabametsadel (91D0\*) on kõik vastavad hinnangud ebasoodsad-ebapiisavad. Neid elupaigatüüpe mõjutavate surveteguritena on loodusdirektiivi rakendamise aruandes märgitud lageraied, vanu metsi vähendav metsamajanduslik tegevus ja hüdroloogiliste tingimuste muutmine. Vanade loodusmetsade (9010\*) seisundit mõjutab lisaks ka surnud ja surevate puude, sh lamapuidu eemaldamine ning puurinde harvendamine.

Ekspertiis leidis, et hooldus- ja valikraie, mida võiks ettepanekualal teostada selle muutmisel sihtkaitsevööndist piiranguvööndiks, muudavad puistu looduslikku struktuuri ja vähendavad metsaelupaikade ökoloogilist terviklikkust. Seetõttu ei taga piiranguvööndi kaitsekord metsaelupaikade loodusliku seisundi säilimist ja see oleks vastuolus nii loodusdirektiivi põhimõtetega kui ka loodusdirektiivi rakendamise aruandes tooduga. Samuti poleks ekspertiisi kohaselt otstarbekas eraldi piiranguvööndisse tsoneerida ka 3,1 ha suurust loodusdirektiivi elupaigatüüpidele mittevastavat metsaala, kuna see piklik metsariba toimib puhvrina lageraba ja looduskaitsealalt väärtuslike vanade loodusmetsade (9010\*) vahel ning raied muudaksid kõrvalasuvad puistud tormidele vastuvõtlikuks. Ka ei ole teedest kaugelasuvast kohast metsamaterjali väljavedu ümbritsevaid kooslusi ja pinnast kahjustamata võimalik.

Ekspertiisis märgiti, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel tuleb muude kaalutluste üle ennekõike esikohale seada looduskaitse. Loodusdirektiivi artikkel 3 punkti 1 alusel ja koostoimes LKS §-dega 1, 3, 32 ja 70 on Natura 2000 võrgustiku alade kaitse-eesmärk elupaigatüüpide (sh 9010\*, 9080\* ja 91D0\*) ja liikide soodsa seisundi säilitamine või taastamine. Seetõttu oleks ettepanekualal kaitsekorra leevendamine, mis võib kaasa tuua nimetatud elupaigatüüpide seisundi halvenemise, õigusvastane. Samuti viidati ekspertiisis loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 1, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud loodusala suhtes rakendama vajalikke kaitsemeetmeid, mis vastavad aladel esindatud I lisa looduslike elupaigatüüpide ja II lisa liikide ökoloogilistele nõudlustele. Lisaks on Euroopa Kohtu praktikas selgitatud, et loodusdirektiivi artikli 6 lõige 2 kohustab liikmesriike vältima looduslike elupaikade ja liikide elupaikade halvenemist. Seega on endisel Muraka looduskaitsealal võetud riiklik kohustus kaitsta elupaigatüüpe 9010\*, 9080\* ja 91D0\* ning kõikide alal kavandatavate tegevuste planeerimisel peab seega sellega arvestama. Vastavalt artikli 6 punktile 2 tuleb vältida loodusala kaitse-eesmärkideks seatud elupaigatüüpide seisundi halvenemist.

Eeltoodu põhjal leiti ekspertiisis, et arvestades loodusdirektiivi rakendamise aruandes toodud nimetatud elupaigatüüpide seisundit Eestis ning samas aruandes toodud ohustatud elupaikade kõige olulisemat kaitse-eesmärki, milleks on nii nende elupaigatüüpide olemasoleva pindala ja esinemisala kui ka struktuuri ja funktsioonide säilitamine, ei tohi tahtlikult halvendada ka ühegi Muraka looduslal esineva metsaelupaiga seisundit ega vähendada selle pindala. Võttes arvesse ka võimalikke survetegureid, mis võivad realiseeruda kaitse-eesmärgiks olevate elupaigatüüpide piiranguvööndisse arvamise korral, ei ole ekspertiisi järelduste kohaselt põhjendatud taotletava ala piiranguvööndisse arvamine. Metsaelupaikade soodsa looduskaitse seisundi ja kogu Mõurasaare poolsaare piirkonna ökoloogilise terviklikkuse tagamiseks on vajalik sihtkaitsevööndi režiimi säilitamine.

## Järeldused

Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade puhul on eesmärgiks nende elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi säilitamine või taastamine, mille kaitseks alad on loodud. See tähendab, et igasugune tegevus, mis võib kaasa tuua elupaigatüüpide seisundi halvenemise, on vastuolus loodusdirektiiviga. Samas tähendab selline range kaitse süsteem, et aladel on keelatud igasugune majandustegevus ning loodusvarade oma tarbeks kasutamine.

Kui üldjuhul saab riik sellised maad omandada õiglase hüvitise eest looduskaitse seaduse alusel, siis antud näitel riik keeldus sellest korduvalt, kuna maa omandamise tingimused ja aeg ei vastanud seadustes ettenähtud tingimustele, mille korral riik sellise maa ostab.

Riigi huvi on antud juhul kaitsta haruldasi ja väärtuslikke elupaigatüüpe ja liike ning täita oma EL õigusest tulenevaid, sh Natura 2000 võrgustiku loomisega võetud kohustusi. Kõige paremini saab riik neid kohustusi täita, kui alad, millele seatud looduskaitse piirangud ei võimalda maaomanikul kinnistut sihtotstarbeliselt kasutada, on riigi omandis. Samuti on see õiglane maaomaniku suhtes. Seetõttu ei tohiks sellise maa riigi poolt omandamisel olla määravaks maa omandamise aeg või muud tingimused, vaid eesmärgiks peaks seadma loodusväärtuste kaitse.

Analüüsi koostajate hinnangul on riigil võimalus kõnealune maa omandada omal algatusel KAHOS-es sätestatud korras, vaatamata sellele, kas maad saab võõrandada looduskaitse seaduses kehtestatud korras või mitte. Tegemist on eraldiseisva alusega avalik-õiguslike piirangutega maade võõrandamiseks ning kui riigil vastav huvi tekib, saab ta võõrandamise protsessi ise algatada.

## Arengud

Maaomanik taotles riigilt uuesti kinnisasja võõrandamist põhjendusega, et kinnistul on suur looduskaitse väärtus ning riigi huvi on seda väärtust säilitada. Kinnistu omaniku jaoks on aga kinnistu kasutamine tulenevalt selle suurest looduskaitse väärtusest ja selle säilitamiseks kehtestatud piirangutest tehtud praktiliselt võimatuks. Taotlus jäeti taaskord rahuldamata, kuid seekord pöördus maaomanik keelduva otsuse järel oma õiguste kaitseks kohtusse, nõudes, et riik ta kinnistu siiski võõrandaks. Kohtuasi on käesoleva juhtumikäsitlemise kirjutamise ajal pooleli halduskohtus.