



Õiguskantsler

Põllumajandusministeerium  
pm@agri.ee

Teie nr

Keskkonnaministeerium  
keskkonnaministeerium@envir.ee

Meie 08.05.2014 nr 6-1/131005/1402079

## Märgukiri Natura 2000 toetused

Austatud keskkonnaminister ja põllumajandusminister

Teile teadaolevalt algatasin ma menetluse, kontrollimaks Natura 2000 võrgustiku alal asuvate põllumajandus- ja erametsamaa omanikele makstavate toetuste kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega.

Menetluse raames analüüsisin, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus Natura 2000 alale jäävate erametsamaa ja põllumajandusmaa omanikel on õigus saada Natura 2000 toetusi<sup>1</sup>, samas kui väljapoole Natura 2000 alasid jäävate kaitsealade, hoiualade<sup>2</sup>, püsielupaikade ja looduse üksikobjektide kinnisasjade omanikud vastavaid toetusi ei saa, olgugi, et nende kinnisasjadel lasuvad looduskaitsealised kitsendused on võrreldavad Natura 2000 aladel kehtivate piirangutega.

**Võttes arvesse teie menetluse käigus väljendatud seisukohti ja alltoodud arutluskäiku, tekkis mul kahtlus, kas olukord, kus Natura 2000 alal ja väljaspool Natura 2000 alal rakenduvate samaväärsete looduskaitsealade omandikitsenduste puhul nähakse kitsenduste hüvitamiseks ette täiendav toetus üksnes Natura 2000 põllumajandus- ja erametsamaa omanikele, on kooskõlas põhiseaduse §-ga 12.**

<sup>1</sup> Menetluse käigus keskendusin Natura 2000 erametsamaa ja põllumajandusmaa omanikele antavatele toetustele (edaspidi koondterminina: Natura 2000 toetused). Menetluse käigus ei käsitletud ma poollooduslike koosluste hooldamiseks makstavaid toetusi. Ka ei analüüsinud ma menetluse käigus, kas võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas asjaolu, et Natura 2000 toetused ei ole põllumajandusmaa ja erametsamaa konkreetseid eripärasid ja piirangute tegelikku mõju arvesse võtvalt diferentseeritud. Hindamine, kas ja kui palju on (praktiliselt) võimalik maa-alasid selliseid moel kategoriseerida, eeldab juba valdkonnaspetsiifilisi eriteadmisi. Seepärast on selles küsimuses vajalike lahenduste väljatöötamiseks eelduslikult kõige pädevam põllumajandusminister, kelle pädevuses Natura 2000 toetuste määrade kehtestamine ka on.

<sup>2</sup> 10.05.2004 jõustunud looduskaitseaduse eelnõu seletuskirjast nähtub, et „[h]oiuala vajadus tuleneb Euroopa Nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest (edaspidi linnudirektiiv) ja Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest (edaspidi loodusdirektiiv) rakendamise kohustusest.” Samas nähtub eelnõu seletuskirjast, et hoiualasid on moodustatud ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku. Nii märgitakse seletuskirjas: „Hoiualadeks määratakse lisaks väljaspool kaitsealasid asuvatele Natura 2000 aladele ka rahvusvahelise tähtsusega märgalad osas, mis ei asu kaitsealadel.” Ka keskkonnaministri vastusest minu teade nõudmisele nähtub, et looduskaitseaduse alusel kaitstavad hoiualad võivad paikneda ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku. Viitasite nimelt, et eraomandisse kuuluvatest looduskaitseaduse alusel kaitstavatest aladest, mis ei ole arvatud Natura 2000 võrgustikku, asub hoiualal 302 ha.

**Toonitan siiski, et tegemist on minu esialgse seisukohaga.** Nimetatud küsimuse näol on tegemist õiguslikult mitmetahulise probleemiga, kus põimuvad tihedalt nii riigisisene kui ka Euroopa Liidu õigus ning seepärast palun teil samuti analüüsida ja hinnata, kas menetluse käigus tuvastatud võrdsuspõhiõiguse riive võiks olla kaalukatel põhjustel siiski õigustatud.

Alljärgnevalt kirjeldan kõigepealt menetluse käiku (1.) ning esitan seejärel oma seisukoha õiguslikud põhjendused. Seejuures käsitlen Natura 2000 võrgustiku ja toetuste seost Euroopa Liidu õigusega (2.1.), kirjeldan looduskaitsete kitsenduste hüvitamiseks ja leevendamiseks kehtestatud meetmeid Natura 2000 aladel ja väljaspool neid (2.2.) ning viimaks analüüsin võrdsuspõhiõiguse järgimist nimetatud kitsenduste hüvitamisel (2.3).

## 1. Menetluse käik

Pöördusin menetluse raames teabe nõudmistega teie mõlema poole.

Keskkonnaministril palusin selgitada, kas ja mille poolest erinevad Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel maa-aladel kehtestatud looduskaitsete kitsendused<sup>3</sup> n-õ tavalistest, üksnes riigisisest kaitstavate loodusobjektidega kaasnevatest kitsendustest ning kas tema arvates on Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade omanikud ning väljaspool Natura 2000 alasid asuvate kaitsealade, hoiualade, looduse üksikobjektide või püsielupaikadena kaitstavate maade omanikud neile kohalduvate looduskaitsete kitsenduste seisukohast sarnases olukorras. Palusin selgitada, kas ja kuidas on keskkonnaministri arvates tagatud Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade omanike ning väljaspool Natura 2000 asuvate looduskaitsealuste maade omanike võrdne kohtlemine neile looduskaitsete piirangute hüvitamisel.

Põllumajandusministril palusin põhjendada, mis kaalutlustel on Eesti otsustanud senistes maaelu arengukavades (viimati „Eesti maaelu arengukava 2007–2013” raames) erinevate võimalike maaelu arengu meetmete seast<sup>4</sup> rakendada muu hulgas just Natura 2000 aladel maaomanikele toetuste maksmise meetet. Lisaks palusin ministril põhjendada, mis eesmärki Natura 2000 võrgustiku alal paikneva põllumajandusmaa ja erametsamaa kohta antavad toetused teenivad. Veel soovisin teada, kas maaomanikud peavad nende toetuste saamiseks võtma lisakohustusi, täitma täiendavaid nõudeid või taluma täiendavaid piiranguid võrreldes neile looduskaitseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega pandud kohustustega ja piirangutega.

Keskkonnaminister viitas, et Natura 2000 võrgustiku rahastamiseks Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) vahendite kasutamise sätestab nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ. Ministri sõnul on tegemist ainsa EL direktiiviga, mis sätestab EL-i poolse kaasrahastamise direktiivi eesmärkide täitmiseks. Minister osutas veel, et 2004. aastal otsustati Natura 2000 võrgustiku rahastamine integreerida olemasolevatesse EL fondidesse (eeskätt Maaelu Arengu Fondi, struktuurifondidesse ja LIFE fondi).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Siin ja edaspidi pean mõiste „looduskaitsete kitsendused” all silmas maaomanikele looduskaitseadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevaid maa kasutamise piiranguid (peamiselt kohustused teatud tegevustest hoiduda või taotleda selleks eelnevalt nõusolekut).

<sup>4</sup> Erinevad võimalikud maaelu arengu toetusmeetmed eelarveperioodiks 2007–2013 on sätestatud Nõukogu määruses nr 1698/2005, 20. september 2005, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta. Eelarveperioodil 2014–2020 võimalikud toetusmeetmed on sätestatud Nõukogu ja Euroopa Parlamendi määruses 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta, millega tunnustatakse kehtetuks varasem Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005.

<sup>5</sup> Vt ka Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Natura 2000 rahastamine. Brüssel 15.07.2004, KOM(2004) 431 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0431:FIN:ET:PDF> (09.01.2014).

Seda mudelit on Eestis keskkonnaministri sõnul edukalt rakendatud, kasutades Natura 2000 alade kaitse korraldamiseks Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (poollooduslike koosluste hooldamise toetus; Natura erametsatoetus; Natura põllumajandusmaa kasutamise toetus), Euroopa Regionaalarengu Fondi (kaitsekorralduskavade koostamine; soode jt ohustatud elupaikade taastamine; võõrliikide tõrje; kaitse korraldamiseks, sh poollooduslikele kooslustele juurdepääsuks, vajaminevate teede ja truupide rekonstrueerimine; poollooduslike koosluste karjatamiseks vajaminevate kariloomade soetamine; külastuskorraldusliku infrastruktuuri rekonstrueerimine) ja LIFE (vanajõgede taastamine Alam-Pedja looduskaitsealal; rannaniidu taastamine Pärnu linnas; mudakonna ja suur-rabakiili elupaikade taastamine) fondide vahendeid.

Seonduvalt Natura 2000 aladel ning väljaspool Natura 2000 võrgustiku alasid üksnes riigisiselt kaitstavatel aladel kehtivate looduskaitsete kitsendustega märkis keskkonnaminister, et direktiivi 92/43/EMÜ kohaselt tuleb Natura 2000 võrgustiku alal tagada loodusväärtuste säilimine lähtuvalt riigisisest kaitsekorrast. Nii kehtivad Natura 2000 võrgustikku arvatud ja väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvatel kaitstavatel loodusobjektidel sarnased kitsendused sõltuvalt ala kaitsekorrast ja kaitse-eeskirjast. Ka Natura 2000 alal asuva püsielupaiga kaitsega kaasnevad piirangud on üldjuhul sarnased väljaspool Natura 2000 ala asuva püsielupaiga piirangutele. Minister osutas siiski, et Natura 2000 aladel tuleb lisaks arvestada Natura mõju hindamise kohustusega vastavalt direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõikele 3, mistõttu tuleb Natura 2000 aladel hinnata kavandatava tegevuse keskkonnamõju suuremale arvule tegevustele. Veel viitas keskkonnaminister, et erinevalt riigisiselt looduskaitsealadest aladel kaitstavatest püsielupaikadest saab Natura 2000 võrgustikus oleva püsielupaiga väärtuse kadumisel vastava ala Natura 2000 võrgustikust välja arvata ainult Euroopa Komisjoni nõusolekul. Mis puutub ühelt poolt Natura 2000 võrgustiku alade ning teisalt riigisiselt kaitstavate loodusobjektide kaitse alla võtmise eesmärkidesse, siis selgitas minister, et Natura 2000 võrgustiku loomise eesmärk on EL-is ohustatud liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamine. Riigisiselt kaitstavad alad on moodustatud eelkõige Eestis ohustatud liikide, nende elupaikade, maastike, üksikobjektide ja kultuuriväärtuste kaitseks. Minister lisas, et riigisiselt kaitstavate loodusobjektide kaitse alla võtmise eesmärgid kattuvad tihtipeale Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärkidega, kuna Eestis ohustatud liigid ja elupaigad on reeglina ohustatud ka EL tasandil. Keskkonnaminister märkis siiski, et olgugi, et Natura 2000 aladel ja riigisiselt kaitstavatel aladel kohalduvad sarnased kitsendused, kannavad Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade omanikud vastutust kogu EL-is ohustatud liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamise eest.

Looduskaitsete piirangute kompenseerimiseks mõeldud toetuste ja soodustuste kohta tõi keskkonnaminister välja, et nii Natura 2000 võrgustiku alal kui ka sellest väljapoole jäävatel looduskaitsealustel aladel kohalduvad maaomanikele maamaksuseaduse alusel sõltuvalt piirangu iseloomust kas maamaksuvabastus või -soodustus. Lisaks on olukorras, kus ala kaitsekord piirab oluliselt maa sihtotstarbelist kasutamist, nii Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade omanikel kui ka väljapoole võrgustikku jäävate looduskaitsete piirangutega maade omanikel võimalik vastavalt looduskaitsealadest (edaspidi *LKS*) §-le 20 oma maa riigile võõrandada. Mis puutub aga Natura 2000 alade maaomanikele makstavatesse erametsa- ja põllumajandusmaa toetustesse, siis keskkonnaministri hinnangul tuleks sarnast toetuskeemi rakendada väljaspool Natura 2000 alasid asuvate looduskaitsealadest aladel kaitstavate alade erametsaomanikele. Minister lisas, et Natura 2000 erametsatoetusega sarnast toetuskeemi asuti välja töötama 2012. aastal. Keskkonnaministeeriumi 2014. aasta eelarve läbirääkimistel oli ministri sõnul muu hulgas arutlusel võimalus hakata maksma toetust ka Natura 2000 võrgustikust väljapoole jäävatel

---

kaitstavatel aladel, aga riigieelarve piiratud võimaluste juures ei olnud võimalik seda uut toetust riigieelarvesse lisada.

Põllumajandusminister selgitas, et Euroopa Liidu maaelu arengu toetuste andmise aluseks olevate õigusaktide kohaselt on liikmesriikidel kohustus oma maaelu arengukavades (Eestil viimati „Eesti maaelu arengukava 2007–2013”) rakendada keskkonda, paikkonda ja kliimat positiivselt mõjutavaid meetmeid. Natura 2000 toetused erametsa- ja põllumajandusmaale on seni valitud keskkonna- ja kliimavaldkonna toetusmeetmeteks, kuna need toetavad ja aitavad kaasa nimetatud kohustuse täitmisele. Minister avaldas ka arvamust, et põhjus, miks Natura 2000 toetusi otsustati rahastada maaelu arengukava vahenditest, võis olla soov mitte kasutada Eesti riigieelarvet nende toetuste rahastamiseks.

Mis puutub Natura 2000 võrgustiku alal paikneva põllumajandusmaa ja erametsamaa kohta antavate toetuste eesmärki, siis selgitas põllumajandusminister, et kuna Natura 2000 erametsamaadel on keskkonnakaitseliste eesmärkide ning bioloogilise ja maastikulise mitmekesisuse säilitamiseks vajalik osaline või täielik majandamisest loobumine, siis kuulubki Natura 2000 erametsamaa toetuse raames hüvitamisele metsade majandamisel saamata jäänud tulu. Natura 2000 põllumajandusmaa toetuse eesmärkideks on aga tagada Natura 2000 võrgustiku aladel looduskaitsealade täitmine, säilitada nendes piirkondades põllumajanduslik tegevus ning aidata seal toime tulla takistavate piirangutega, mis tulenevad nõukogu direktiivi 79/409/EMÜ<sup>6</sup> ja nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ rakendamisest. Ministri kinnitusel ei pea Natura 2000 põllumajandusmaa ja erametsamaa toetuse taotlejad võtma selle saamiseks lisakohustusi, täitma täiendavaid nõudeid ega taluma täiendavaid piiranguid võrreldes neile looduskaitsealade ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega pandud kohustuste ja piirangutega.

## 2. Õiguslik analüüs

Alljärgnevalt esitan oma esialgse õigusliku analüüsi. Kirjeldan esmalt Natura 2000 võrgustiku ning neil aladel makstavate toetuste seotust Euroopa Liidu õigusega; seejärel analüüsin Natura 2000 alade ning väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvate looduskaitsealade sisulist võrreldavust erinevate looduskaitsealade kitsenduste talumise aspektist. Viimaks analüüsin, kas vastavate alade maaomanike erinev kohtlemine nende talutavate looduskaitsealade kitsenduste hüvitamisel võib olla probleemne võrdse kohtlemise põhimõtte valguses.

### 2.1. Natura 2000 seotus Euroopa Liidu õigusega

Natura 2000 on üleeuroopaline looduskaitsealade võrgustik, mille eesmärk on tagada või taastada EL-is ohustatud taime- ja loomaliikide ning ohustatud elupaigatüüpide soodne seisund. Natura 2000 võrgustik tugineb Euroopa Liidu direktiivides 92/43/EMÜ (edaspidi *loodusdirektiiv*) ja 2009/147/EÜ (edaspidi *linnudirektiiv*) sätestatud kriteeriumitele

#### 2.1.1. Natura 2000 alade moodustamine Eestis

Ka Eestil on Euroopa Liidu liikmesriigina kohustus nimetatud loodusväärtuste säilimisele kaasa aidata. Eestis alustati Natura 2000 võrgustiku alade moodustamisega 2000. aastal ja vastavad alad valiti loodus- ja linnudirektiividele tuginedes välja Euroopa Liiduga liitumise ajaks aastal 2004.<sup>7</sup> Hiljem on Eesti Natura alasid 2009. ja 2010. aastal laiendatud s.t on lisatud uusi alasid.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Direktiivi 79/409/EMÜ tunnistas kehtetuks hilisem, 2009. aasta direktiiv 2009/147/EÜ. Seepärast viitan kirjas edaspidi hetkel kehtivale direktiivile 2009/147/EÜ.

<sup>7</sup> Vabariigi Valitsuse 15.04.2004 otsus nr 30 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri.”

Riigisiseselt on Natura 2000 alad looduskaitse seaduse järgi kaitse all kas kaitsealade, hoiualade, püsielupaikade või looduse üksikobjektidena.

Pean vajalikuks märkida, et Natura 2000 võrgustiku moodustamise seisuga 2004. aastal oli ligi 67% maismaal asuvatest Natura 2000 aladest ja 9% meres asuvatest Natura 2000 aladest juba looduskaitse all, s.t neil aladel juba kehtisid looduskaitse seadusest ja selle alusel antud aktidest tulenevad maa kasutamise piirangud.<sup>9</sup> Seevastu aladel, mis ei olnud Natura 2000 võrgustiku moodustamise seisuga looduskaitse all, kehtestas keskkonnaminister kaitstavate loodusobjektide seaduse § 5 lg 14 alusel oma 22.04.2004 määrusega nr 24 ajutised majandustegevuse piirangud (edaspidi *ajutiste majandustegevuse piirangute määrus*).<sup>10</sup> Need piirangud jõustusid 01.05.2004 ning sarnanesid osaliselt looduskaitse seaduses sätestatud piiranguvööndis kehtivatele piirangutele.<sup>11</sup> Ajutiste piirangute eesmärk oli tagada, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade loodusväärtus säiliks, kuni alad on võetud kaitse alla kas kaitsealadena, hoiualadena või püsielupaikadena.<sup>12</sup>

Natura 2000 võrgustiku alade maismaapindala Eestis on 722 400 ha, looduskaitsealuseid alasid väljaspool Natura 2000 võrgustikku on 76 242 ha, sellest maismaal 75 815 ha.<sup>13</sup>

### 2.1.2. Natura 2000 toetuste maksmine

Lisaks Natura 2000 alade moodustamise kohustusele näeb EL õigus ette ka võimaluse Natura 2000 võrgustiku toimimisega seotud kulutuste rahastamiseks. Nii nähtub loodusdirektiivi artiklist 8, et EL osaleb liikmesriigi taotlusel kaasfinantseerimise kaudu selliste meetmete rahastamisel, mis tagavad esmatähtsate looduslike elupaigatüüpide ja esmatähtsate liikide soodsa kaitsestaatuse. Nimetatud artikkel ei täpsusta aga siiski, millist liiki ja millistest fondidest taotletavat liidu rahastamist võiks Natura 2000 alade kaitse tagamisel kasutada. Praktikas on liikmesriigid Natura 2000 alade kaitsekorraldusega seotud kulude finantseerimiseks kasutanud mitmeid EL-i rahastamisallikaid, näiteks Euroopa Maaelu Arengu Fondi, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi ja LIFE programmi rahastamisvahendeid.<sup>14</sup> Seejuures on oluline märkida, et EL-i kaasfinantseerimist on võimalik taotleda mitte üksnes Natura 2000 alade maaomanikele toetuste maksmiseks, vaid mitmete erinevate meetmete rakendamiseks, nt kaitsekorralduskavade koostamiseks, ohustatud elupaikade taastamiseks, võõrliikide tõrjeks, kaitse korraldamiseks

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 23.04.2009 määrus nr 148 ning 16.12.2010 määrus nr 486.

<sup>9</sup> Keskkonnaministri vastuses esitatud andmed.

<sup>10</sup> Ajutiste majandustegevuse piirangute määruse § 6 kohaselt pidid määrusega rakendatud ajutised piirangud kehtima kuni määruses loetletud alade kaitse alla võtmiseni, kuid mitte kauem kui üks aasta arvates määruse jõustumisest. See säte tunnistati 06.05.2005 jõustunud määruse muudatusega kehtetuks. 10.05.2004 jõustunud looduskaitse seaduse rakendussäte § 91 lg 2 näeb alates 29.04.2005 kehtivas redaktsioonis ette, et „[...] kaitstavate loodusobjektide seaduse § 5 lõike 14 alusel kehtestatud ajutised piirangud kehtivad ala kaitse alla võtmiseni või piirangute kehtetuks tunnistamiseni, aga mitte kauem kui 2007. aasta 1. maini”.

<sup>11</sup> Kaitstavate loodusobjektide seaduse kuni 09.05.2004 kehtinud redaktsiooni § 5 lg 14 sätestas: „Keskkonnaministril on õigus määrusega rakendada maa-alal, mille kaitse alla võtmiseks on taotlus esitatud, kuni üheks aastaks osaliselt või täielikult käesoleva seaduse § 13 lõike 2 kohaseid piiranguid majandustegevusele eesmärgiga tagada ala säilitamine kuni kaitse-eeskirja jõustumiseni”. Sama seaduse § 13 sätestas piiranguvööndis kehtinud kitsendused.

<sup>12</sup> Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määruse nr 24 “Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel” muutmise määruse eelnõu seletuskiri, lk 1. Kätesaadav eelnõude infosüsteemis <http://eelvoud.valitsus.ee>, toimik nr 05-0908.

<sup>13</sup> Keskkonnaministeriumi vastuses esitatud andmed.

<sup>14</sup> Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Natura 2000 rahastamine. Brüssel 15.07.2004, KOM(2004) 431 lõplik. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0431:FIN:ET:PDF> (09.01.2014).

vajaminevate teede ja truupide rekonstrueerimiseks, külastuskorraldusliku infrastruktuuri rekonstrueerimiseks, pool-looduslike koosluste aladel karjatamiseks vajalike kariloomade soetamiseks jms.

Ka Eesti on Natura 2000 alade kaitse korraldamisel ja edendamisel erinevate fondide rahastamisvõimalusi kasutanud. Muu hulgas on Eesti kasutanud ja kasutab Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist taotletavat raha põllumajandus- ja erametsamaa omanikele Natura 2000 toetuste maksmiseks.

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist maaelu arendamiseks antavate toetuste rahastamise üldeeskirjad on sätestatud käesoleval hetkel Nõukogu ja Euroopa Parlamendi määruses nr 1305/2013 (edaspidi ka *maaelu arengu toetuste määrus*).<sup>15</sup> Nimetatud määrus sätestab maaelu arengut puudutavad EL-i prioriteedid ning eesmärgid, mille saavutamisele peab maaelu arengu poliitika kaasa aitama (määruse artiklid 4 ja 5). Samuti sätestab määrus loetelu erinevatest toetusmeetmetest, mida maaelu arendamisel on võimalik rakendada (nt teadmussiirde ja teavituse, põllumajandustoodete ja toiduainete kvaliteedikavade, loodusõnnetuses ja katastroofides kahjustunud põllumajandusliku tootmise potentsiaali taastamise ning asjakohaste ennetusmeetmete kasutuselevõtmise, metsastamise ja metsaalade loomise, keskkonnale ja kliimale positiivset mõju avaldavate põllumajandustavade säilitamise toetused jpm). Võimalike toetusmeetmete hulgas nimetab määrus ühe meetmena ka Natura 2000 võrgustiku põllumajandus- ja metsaalade toetusi hüvitamiseks isikutele lisakulusid ja saamatajäänud tulu, mis on tingitud ebasoodsatest tingimustest seoses loodus- ja linnudirektiivide rakendamisega (määruse artikkel 30).

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist eel-loetletud toetuste saamise eelduseks ja aluseks on liikmesriikide koostatud ja Euroopa Komisjoni heaks kiidetud maaelu arengu programmid. Neis programmides pakub iga liikmesriik määruses toodud meetmete loetelu pinnalt ise välja enda rakendada plaanitavate toetusmeetmete kombinatsiooni, mis omakorda peab kaasa aitama määruses loetletud EL-i maaelu arengu eesmärkide saavutamisele. Ühe meetmena võib liikmesriik ette näha ka toetuste maksmise Natura 2000 võrgustiku alale jäävate põllumajandus- ja metsamaade omanikele. Seejuures on oluline rõhutada, et ei maaelu arengu toetuse määrusest<sup>16</sup> ega muudest Natura 2000 kaitset käsitlevatest EL õigusaktidest tulene liikmesriikidele kohustust Natura 2000 võrgustikku jäävate põllumajandus- ja metsamaade omanikele Natura 2000 kaitsekorraldusest tingitud piirangute hüvitamiseks toetust maksta. Taolise toetuse maksmine ning selleks Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist võimaliku toetuse taotlemine on liikmesriigi vaba valik.

Eestis on senini otsustatud Natura 2000 aladel rakendatavate looduskaitse kitsenduste hüvitamiseks maaelu arengu toetuste määruse võimalusi kasutada, lisades Natura 2000 toetuste maksmise vastavatesse maaelu arengukavadesse.<sup>17</sup> Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (edaspidi *ELÜPS*) §-d 51 ja 57 sätestavad, et ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevaid maaelu arengu toetusi antakse vastavalt Euroopa Komisjoni otsustega heakskiidetud programmide „Eesti maaelu arengukava 2004–2006” ning

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, ELT L 347, 20.12.2013, lk 487–548.

<sup>16</sup> Natura 2000 toetuste maksmise kohustust ei sätestanud ka Eesti EL-i liikmeks oleku perioodil kehtinud varasemate eelarveperioodide maaelu arengu toetuste määrused: määrus 1257/99 (2000-2006 perioodi kohta) ning määrus 1896/2005 (2007-2013 perioodi kohta).

<sup>17</sup> Senini on rakendatud kahte maaelu arengukava: „Eesti maaelu arengukava 2004–2006” ning „Eesti maaelu arengukava 2007-2013.” Mõlemad on kättesaadavad arvutivõrgus Põllumajandusministeeriumi kodulehel: <http://www.agri.ee/>.



„Eesti maaelu arengukava 2007–2013” alusel ja korras. Samas näeb Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus ette, et igal eelarveaastal antavate maaelu arengu toetuste liigid ja toetatavad tegevused kehtestab põllumajandusminister määrusega<sup>18</sup> ning et maaelu arengu toetuse taotlemise õigust ei teki, kui selle toetuse andmist või selle tegevuse toetamist ei ole eelarveaastal ette nähtud (ELÜPS § 51 lõiked 2–3 ning § 57 lõiked 5–6). Maaelu arengu toetuste, sh Natura 2000 toetuste saamise täpsemad nõuded taotleja, kavandatava tegevuse ja taotluse kohta kehtestab põllumajandusminister määrusega.<sup>19</sup>

Ka hetkel ettevalmistamisel oleva „Eesti maaelu arengukava 2014–2020” eelnõu käsitleb Natura 2000 alade põllumajandus- ja erametsamaa omanikele toetuste maksmist.<sup>20</sup>

Eesti on Natura 2000 aladel asuva põllumajandusmaa omanikele kehtestatud piirangute hüvitamiseks maksnud toetust alates 2006. aastast.<sup>21</sup> Natura 2000 alal paikneva erametsamaa omanikele on toetusi makstud alates 2008. aastast.<sup>22</sup>

EL maaelu arengu toetuste rahastamise põhimõtete kohaselt on maaelu arengukavas ette nähtud Natura 2000 toetusi senini rahastatud 80% ulatuses EL-i ja 20% ulatuses Eesti riigi eelarvest.<sup>23</sup>

## ***2.2. Looduskaitsealused piirangud ja nende hüvitamine Natura 2000 aladel ning looduskaitsealustel aladel väljaspool Natura 2000 võrgustikku***

Nagu juba eespool mainitud, kaitstakse Natura 2000 alasid Eestis looduskaitseaduse alusel kas kaitsealade, hoiualade, püsielupaikade või looduse üksikobjektidena. Samamoodi kaitstakse looduskaitseaduse alusel ka Natura 2000 võrgustikku mitte kuuluvaid kuid riigisisest kaitse alla võetud loodusobjekte.

Looduskaitseadus näeb kaitstava loodusobjekti alal asuva või kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja kasutamisele sõltuvalt looduskaitsealuse objekti tüübist ning sellel rakenduvast kaitsekorrast mitmed erineva intensiivsusega maa kasutamise piirangud. Näiteks sätestab LKS § 14 üldised kitsendused: kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ei või ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta muuta katastriüksuse kõlvikute piire ega kõlviku sihtotstarvet; koostada maakorralduskava ja teostada maakorraldustoiminguid; väljastada metsamajandamiskava; kinnitada metsateatist; kehtestada detailplaneeringut ja üldplaneeringut; anda nõusolekut väikeehitise, sealhulgas lautri või

<sup>18</sup> Vt nt põllumajandusministri 21.02.2014 nr määrus nr 14 „2014. aastal „Eesti maaelu arengukava 2007–2013” alusel antavad Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu toetused.”

<sup>19</sup> Hetkel kehtivad põllumajandusministri 11.03.2010 määrus nr 26 „Natura 2000 alal asuva erametsamaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” ning põllumajandusministri 17.03.2010 määrus nr 32 „Natura 2000 alal asuva põllumajandusmaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord.”

<sup>20</sup> Eelnõu seisuga 18.11.2013 on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.agri.ee/mak2014-2020/> (09.01.2014). Eelnõude infosüsteemis (<http://eelvoud.valitsus.ee>) on eelnõu „Eesti maaelu arengukava 2014–2020” toimik nr 13-1596 märgitud asutusesiseseks kasutamiseks.

<sup>21</sup> Vt põllumajandusministri 29.03.2006 määrus nr 39 „Keskkonnavalaste kitsendustega piirkondade toetuse saamise täpsemad nõuded ning toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse maksmise täpsem kord.” Vt ka „Eesti maaelu arengukava 2004-2006” 2005. aasta seirearuanne, lk 60. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.agri.ee/public/juurkataloog/MAK\\_2005\\_a\\_seirearuanne.pdf](http://www.agri.ee/public/juurkataloog/MAK_2005_a_seirearuanne.pdf) (09.01.2014).

<sup>22</sup> Vt põllumajandusministri 16.04.2008 nr määrus nr 36 „Natura 2000 alal asuva erametsamaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord.”

<sup>23</sup> Eelarveperioodi 2007–2013 kohta käinud Nõukogu määruse nr 1698/2005 artikkel 70 (3) b) kohaselt sai maaelu arengukava telged 2 ja 4 osas olla maksimaalne EL osalus 80% kõigist abikõlblikest avalikest kuludest.

paadisilla ehitamiseks; anda projekteerimistingimusi; anda ehitusluba.<sup>24</sup> Täpsemalt on näiteks kaitsealade sihtkaitsevööndis seaduse alusel (kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti) keelatud majandustegevus, loodusvarade kasutamine, uute ehitiste püstitamine, inimeste viibimine kaitsealuste liikide elupaigas või kasvukohas jm. Kaitsealade piiranguvööndis<sup>25</sup> on aga näiteks keelatud (kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti) uuendusraie, puhtpuistute kujundamine ja energiapuistute rajamine, ehitiste püstitamine, jahipidamine ja kalapüük jm. Hoiualadel on keelatud kaitstavate liikide oluline häirimine ja tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi; samuti on hoiualal keelatud metsaraie, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist.<sup>26</sup>

Kuna nii Natura 2000 võrgustiku alasid kui ka väljaspool Natura 2000 võrgustikku asuvaid kuid riigisisest looduskaitse alla võetud alasid (edaspidi ka *mitte-Natura alad*) kaitstakse ühtmoodi looduskaitseseaduse alusel, siis rakenduvad neil aladel sõltuvalt loodusobjekti kaitsekorrast ja kehtestatud kaitse-eeskirjadest sarnased piirangud. Keskkonnaminister kinnitas seda ka mulle saadetud vastuses.

Keskkonnaminister märkis oma vastuses veel, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade puhul peavad maaomanikud arvestama loodusdirektiivist tuleneva kohustusega hinnata oma kavandatavate tegevuste keskkonnamõju Natura 2000 alale (n-ö Natura mõju hindamise kohustus). Samuti märkis minister, et erinevalt riigisisest looduskaitse alla võetud aladest kannavad Natura 2000 maade omanikud vastutust EL-is tervikuna ohustatud liikide ja elupaikade soodsa seisundi tagamise eest. Ka eristab Natura 2000 alasid riigisisest looduskaitse all olevatest aladest see, et Natura 2000 alad saab vastavast võrgustikust (ja seega ka looduskaitse alt) välja arvata üksnes Euroopa Komisjoni nõusolekul.

Mis puutub Natura 2000 alade võrgustikust väljaarvamisse, siis minu hinnangul ei saa seda tõika käesoleva menetluse raamistikus ning võrrelduna juba eespool loetletud piirangutega käsitada sellise looduskaitse kitsenduseks, mis ahendaks igapäevaselt ja tuntavalt maa sihipärase kasutamise võimalusi.<sup>27</sup> Samuti ei tulene olukorras, kus riigisisest kaitstavate loodusobjektide kaitse alla võtmise eesmärgid kattuvad tihtipeale Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse-eesmärkidega ning looduskaitse eesmärgil seatud kitsendused on mõlemate gruppide puhul sarnased, ainuüksi viitest, et Natura 2000 alade maaomanikud kannavad vastutust EL-i tasandil oluliste loodusväärtuste kaitse eest, viimatinimetatud isikutele iseenesest täiendavaid tunnetatavaid piiranguid.

Keskkonnamõju hindamise kohustusega seonduvalt möönan, et loodusdirektiivist ning seda üle võtvast keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 3 punktist 2

<sup>24</sup> Samuti võidakse hoiualadel kaitsekorralduskavaga ning teistel kaitstavatel loodusobjektidel kaitse-eeskirjaga näha kinnisasja omanikule või valdajale ette erinevaid poollooduslike koosluste ilmet ja liigikoosseisu tagavaid kohustusi (nt niitmine, puu- ja põõsarinde kujundamine ja harvendamine, raadamine jms) (LKS § 17). Siiski tuleb mainida, et kaitseala, hoiuala või püsielupaiga poollooduslike koosluste säilimiseks kaitse-eeskirjaga või kaitsekorralduskavaga määratud vajaliku töö tegemiseks makstakse kinnisasja valdajale loodushoiutoetust (LKS § 18).

<sup>25</sup> Ka püsielupaikades kehtib sihtkaitsevööndi või piiranguvööndi kaitsekord, mis määratakse ala püsielupaigana kaitse alla võtmise määрусega. Teatud linnuliikide puhul rakenduvad pesapuu leidmisest kuni vastava määрусega vastuvõtmiseni LKS § 50 lõigetes 2 ja 4–5 sätestatud piirangud. Seejuures võib teatud perioodil aastas (nt ligi 6 kuu vältel aastas) olla täielikult keelatud inimeste viibimine pesapuu läheduses (kuni 500 raadiuses).

<sup>26</sup> Hoiualal kavandatava tegevuse mõju elupaikade ja liikide seisundile hinnatakse keskkonnamõju hindamise käigus või hoiuala teatise hindamise raames.

<sup>27</sup> Lisan, et ei keskkonnaministri mulle saadetud vastusest ega mulle kättesaadavatest materjalidest (eelkõige Eesti maaelu arengukavadest ning Natura 2000 põllumajandusmaa ja erametsamaa kohta toetuste andmist ettenäevate põllumajandusministri määruste seletuskirjadest) nähtu, et Natura 2000 toetuste suuruse arvestamisel oleks seda asjaolu ühena teguritest arvesse võetud. Seepärast ei käsitle ma seda enam ka hiljem looduskaitse kitsenduste seisukohalt võrreldavate gruppide moodustamise juures.



selline kohustus tõepoolest tuleneb. Tõden ka, et minu arvates saab seda kohustust käsitada piiranguna, mis ühest küljest ei võimalda maaomanikul oma maad vabalt kasutada (vaid sellele peab eelnema mõjude hindamine ning selle pinnalt otsustamine, kas plaanitav tegevus on aktsepteeritav), ning selle kohustuse järgimine toob teisalt maaomanikele kaasa täiendavaid kulusi.<sup>28</sup> Samas märgin, et KeHJS § 3 p 1 näeb keskkonnamõju hindamise kohustuse ette ka neil juhtudel, kus tegemist pole Natura 2000 võrgustikku jääva alaga (nt looduskaitsealuse mitte-Natura alaga), kuid millel plaanitakse tegevust, mis toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. Euroopa Kohtu praktikast analüüsides võib siiski jõuda järeldusele, et Natura hindamise algatamise eelduseks piisab tõenäosusest, et plaanitud tegevusega kaasnev Natura 2000 alale oluline mõju ning et selline hindamine tuleb läbi viia alati, kui objektiivse teabe puhul pole välistatud, et kavandataval tegevusel on eraldi või koos muude kavade või projektidega Natura alale oluline mõju.<sup>29</sup> Teisisõnu võib eelnevast tulenevalt leida, et Natura 2000 alade puhul on n-õ lävend keskkonnamõju hindamise kohustuse tekkimiseks Euroopa Kohtu praktikast arvesse võttes madalam ja mõju Natura 2000 aladele tuleb hinnata suuremal hulgal juhtumitel, kui seda tuleks teha KeHJS § 3 punktis 1 sätestatud juhtudel mitte-Natura alade puhul.

Eespool käsitletud looduskaitse eesmärgist kantud kitsendused piiravad omandi vaba kasutamist ja kujutavad endast seetõttu PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riivet. Nende omandikitsenduste leevendamiseks on seadusandja näinud ette erinevad meetmed, mis Natura 2000 alade maaomanike ja mitte-Natura alade maaomanike puhul osaliselt kattuvad. Käsitlen neid alljärgnevalt.

Looduskaitse piirangutega maade omanikele, sõltumata sellest, kas tegemist on Natura 2000 alaga või mitte-Natura alaga, näeb looduskaitse seadus ette võimaluse teatud tingimustel kas kogu kinnisasja või osa sellest riigile võõrandada (LKS § 20 lõiked 1 ja 1<sup>2</sup>–1<sup>3</sup>).<sup>30</sup> Riik omandab kinnisasja kokkuleppel selle omanikuga võõrandatava kinnisasja (või selle osa) väärtusele vastava tasu eest.<sup>31</sup> Siinkohal tuleb märkida, et kaitstavat loodusobjekti sisaldavate kinnisasjade omandamine toimub maaomanike poolt esitatud avalduste laekumise järjekorras ning see, mitu looduskaitse piirangutega kinnisasja riik igal aastal omandab, sõltub riigieelarves igaks aastaks selleks otstarbeks eraldatud rahasummast (LKS § 20 lõiked 2 ning 4). Senine praktika on näidanud, et järjekorda lisatud konkreetse kinnisasja riigipoolne omandamine võib võtta aastaid.<sup>32</sup>

Lisaks kinnisasja riigile võõrandamise võimalusele näeb maamaksuseadus looduskaitse kitsendustega maade omanikele ette maamaksuvabaduse või -soodustuse.<sup>33</sup> Ka

<sup>28</sup> KeHJS § 8 sätestab, et keskkonnamõju hindamist korraldab isik, kes kavandab tegevust ja soovib seda ellu viia ning et see isik kannab ka keskkonnamõju hindamisega seotud kulusid.

<sup>29</sup> Euroopa Kohtu 07.09.2004 otsus asjas nr C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij [2004] EKL I-07405, punktid 39–45.

<sup>30</sup> Tuleb siiski märkida, et üldreegli kohaselt saab riigile võõrandada üksnes neid looduskaitse piirangutega kinnisasju, mille kaitse alla võtmine toimus alles pärast kinnisasja omandamist (LKS § 20 lg 1<sup>1</sup>).

<sup>31</sup> LKS § 20 kõrval näeb ka kinnisasja sundvõõrandamise seadus ette, et olukorras, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele, võib kinnisasja omanik taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt (KASVS § 3 lg 2).

<sup>32</sup> 01.02.2014 seisuga on kinnisasja omandamise avalduste laekumise järjekorras ligikaudu 260 avaldust, vanim neist on esitatud 04.02.2004. Järjekord on avalikult nähtav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: [http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1204845/01\\_02\\_14\\_Avaldamise+nimekiri\\_loplik.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1204845/01_02_14_Avaldamise+nimekiri_loplik.pdf) (18.02.2014).

<sup>33</sup> Nii sätestab maamaksuseaduse (MaaMS) § 4 lg 1, et maamaksu ei maksta muu hulgas maalt, millel seadusega või seaduses sätestatud korras on majandustegevus keelatud ning kaitsealade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maalt ning püsilupaikade sihtkaitsevööndi maalt. MaaMS § 4 lg 2 sätestab aga, et LKS §-s 31 sätestatud piiranguvööndi maalt, LKS 5. peatükis sätestatud hoialade maalt, LKS § 50 lõike 1 alusel määratud püsilupaiga piiranguvööndi

maamaksuvabastus või -soodustus kohaldub nii Natura 2000 alade kui mitte-Natura alade maaomanikele.

Eelduslikult<sup>34</sup> on kõnealused võimalused looduskaitsete kitsendustega maa riigile võõrandamiseks ning maamaksuseaduses sätestatud maamaksuvabastus sätestatud eesmärgiga leevendada ja/või hüvitada maaomanikele nimetatud piirangutest tulenevaid kinnisomandi kitsendusi.<sup>35</sup> Sama kinnitasite ka minu teabe nõudmisele saadetud vastuses.

Lisaks maamaksuvabastusele või -soodustusele ning maa riigile võõrandamise võimalusele on Natura 2000 põllumajandusmaa ja erametsamaa omanikel võimalus taotleda täiendavat toetust.<sup>36</sup> Nii sätestab põllumajandusministri 17.03.2010 määruse nr 32 „Natura 2000 alal asuva põllumajandusmaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” § 2, et toetuse määr ühe hektari põllumajandusmaa kohta on 32,08 eurot aastas. Põllumajandusministri 11.03.2010 määruse nr 26 „Natura 2000 alal asuva erametsamaa kohta antava toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” § 2 näeb aga ette, et toetuse määr Natura 2000 piiranguvööndis, hoiualal või projekteeritava ala piires asuva metsaala ühe hektari kohta on 60,08 eurot aastas ning sihtkaitsevööndis asuva metsaala ühe hektari kohta 109,93 eurot aastas.

Lähtuvalt Natura 2000 toetuse maksmise võimalust ette nägevast EL-i maaelu arengu toetamise määrusest (määrus nr 1305/2013) on selle toetuse eesmärk hüvitada toetusesaajate lisakulusid ja saamatajäänud tulu, mis on tingitud loodusdirektiivi ja linnudirektiivi rakendamisega kaasnevatest ebasoodsatest tingimustest (määruse artikkel 30). Nii möödunud EL-i eelarveperioodil Natura 2000 toetuste maksmise aluseks olnud „Eesti maaelu arengukava 2007–2013” kui ka alanud 2014–2020 perioodiks ette valmistatav uus maaelu arengukava märgivad Natura 2000 toetuste maksmise eesmärgina vajadust aidata toime tulla ebasoodsate asjaoludega, mis tulenevad loodus- ja linnudirektiivide rakendamisest, ja hüvitada piirangute tõttu saamata jäänud tulu; lisaks märgitakse vajadust tagada Natura 2000 aladel looduskaitseõuete täitmine, kaitsta bioloogilist ja maastikulist mitmekesisust, säilitada Natura 2000 aladel põllumajanduslik tegevus (põllumajandusmaa kohta antava toetuse puhul) ning aidata kaasa Natura 2000 ala erametsamaa säästvale kasutusele (erametsamaa kohta antava toetuse puhul).

Eeltoodu pinnalt mõistan Natura 2000 aladel kehtivate looduskaitsete piirangute ning makstavate toetuste seoseid järgmiselt: Natura 2000 aladel loodusliku mitmekesisuse

maalt ja LKS § 68 alusel sätestatud looduse üksikobjekti piiranguvööndi maalt makstakse maamaksu 50 protsenti maamaksumäärast.

<sup>34</sup> Vastavaid regulatsioone ette näinud eelnõude seletuskirjad ei ava, mis põhjusel kõnealused meetmed kehtestatud on.

<sup>35</sup> Vt looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (289 SE) seletuskiri, lk 6. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Enne looduskaitseaduse jõustumist oli maamaksuvabastus sätestatud kaitstavate loodusobjektide seaduses, mille § 28 nägi ette kaitstava loodusobjekti kaitsekorrast tuleneva majandusliku kahju heastamise. Samuti märgitakse Natura 2000 toetustega seonduvalt „Eesti maaelu arengukavas 2004–2006” järgmist: „Maaomanikele pakutakse majandustegevuse piiramise korvamiseks mitmesuguseid toetusi, maamaksusoodustust, võimalust maid vahetada või riigile müüa”. – Vt „Eesti maaelu arengukava 2004–2006”, lk 61. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.agri.ee/public/juurkataloog/TRUKISED/s\\_raamat\\_est\\_01.pdf](http://www.agri.ee/public/juurkataloog/TRUKISED/s_raamat_est_01.pdf) (13.01.2014).

Märgin selguse huvides, et lisaks eelmainitud meetmetele näeb LKS § 18 ette, et kaitseala, hoiuala või püsielupaiga poollooduslike koosluste säilimiseks kaitse-eeskirjaga või kaitsekorralduskavaga määratud vajaliku töö tegemiseks makstakse loodushoiutoetust. Samas erineb see eelnimetatud meetmetest (maa riigile võõrandamise võimalus, maamaksusoodustus), kuna loodushoiutoetust ei maksta minu hinnangul mitte niivõrd looduskaitsete kitsenduste hüvitamise eesmärgil, vaid kompenseerimaks isikute täiendavat soorituskohustust (ja sellest tulenevaid kulusid) poollooduslike koosluste esinemisaladel.

<sup>36</sup> Nagu juba eespool mainitud on Eestis Natura 2000 aladel asuva põllumajandusmaa omanikele makstud toetusi alates 2006. aastast ning Natura 2000 aladel paikneva erametsamaa omanikele alates 2008. aastast.



keskkonnatingimustesse, siis mõnan, et nimetatud nõuete spetsiifilisusest lähtuvalt puuduvad mul sisulised teadmised hindamaks, kas nendest nõuetest tulenevad kohustused (ning neist omakorda johtuvad kulutused või saamatajääv tulu) võiksid oma olemuselt olla sellised, mis tingiksid Natura 200 maaomanike erineva olukorra võrreldes mitte-Natura alade maaomanikega.

Vaatamata eelmainitud, ELÜPSist tulenevale nõuete järgimise kohustusele kinnitas põllumajandusminister vastuses minu teabe nõudmisele, et Natura 2000 põllumajandus- ja erametsamaa toetuste taotlejad ei pea toetuse saamiseks võtma lisakohustusi, täitma täiendavaid nõudeid ega taluma täiendavaid piiranguid võrreldes neile looduskaitseadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevate kohustuste ja piirangutega. Samuti selgitas keskkonnaminister oma mulle saadetud vastuses, et Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel ning looduskaitsealustel mitte-Natura aladel rakenduvad sarnased kitsendused ega toonud minu sellekohase küsimuse vastuses välja täiendavaid looduskaitselisi piiranguid või kohustusi, mida peaksid järgima üksnes Natura 2000 maade omanikud.

Nii järeldan, et kohustusega järgida teatud majandamisnõudeid ning järgida häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi ei kaasne Natura 2000 võrgustikku kuuluvate maade omanikele võrreldes riigisisest looduskaitse all olevate maade omanikega erilisi täiendavaid piiranguid või soorituskohustusi.

Kokkuvõttes: nii Natura 2000 võrgustikku valitud alade kui ka riigisisest looduskaitse alla võetud aladel kehtivad sõltuvalt loodusobjekti kaitsekorrast ja kaitse-eeskirjast üldjoontes sarnased omandikitsendused. Looduskaitsealuste kitsenduste kompenseerimiseks näeb maamaksuseadus nii Natura 2000 maaomanikele kui ka looduskaitsealusele mitte-Natura alade maaomanikele ette osalise või täieliku maamaksuvabastuse või -soodustuse ning tulenevalt looduskaitseadusest on neil teatud tingimustel võimalik oma looduskaitsealuste kitsendustega kinnisasi riigile võõrandada. Eeltoodule lisaks on aga Natura 2000 võrgustikku kuuluvate põllumajandusmaade ja erametsamaade omanikel võimalik taotleda täiendavat Natura 2000 toetust, mille eesmärk on samuti hüvitada Natura aladel kehtivatest looduskaitsealistest kitsendustest ja nõuetest maaomanikele tekkivaid täiendavaid kulutusi ja saamatajäänud tulu.

### ***2.3. Võrdsuspõhiõigus looduskaitsealuste kitsenduste hüvitamisel***

PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle sätte järgi on põhiõiguste adreassaadid kohustatud kohtlema võrdses olukorras olevaid isikuid ja isikute gruppe võrdselt. Üldise võrdsuspõhiõiguse riive seisneb sarnases olukorras olevate isikute erinevas kohtlemises. PS § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses, s.t võrdsuspõhiõiguse tagamise nõue seob ka seadusandjat.<sup>42</sup>

Käesoleva menetluse põhiküsimus on, kas PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas olukord, kus nii Natura 2000 alade maaomanikele kui ka riigisisest looduskaitse all olevate mitte-Natura alade maaomanikele kohalduvad sarnased looduskaitsealised omandikitsendused, kuid üksnes Natura 2000 võrgustiku põllumajandus- ja erametsamaa omanikel on õigus sellistest kitsendustest tingitud kulude ja saamatajäänud tulu hüvitamiseks saada Natura 2000 toetusi.

Võrreldavate gruppide moodustamisel tuleb seejuures arvesse võtta just Natura 2000 toetuste maksmise eesmärki ja hinnata, kas Natura 2000 alade maaomanikud ja mitte-Natura alade maaomanikud on kõnealuste toetuste eesmärgi suhtes sisuliselt sarnases olukorras.

<sup>42</sup> Vt nt RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 20.

Võttes arvesse analüüsi punktis 2.2 toodud arutluskäiku ja lähtudes eeldusest, et Natura 2000 toetuste eesmärk on maaomanikele looduskaitsete omandikitsenduste hüvitamine, leian, et käesolevas menetluses on võrreldavateks gruppideks ühelt poolt Natura 2000 võrgustikku kuuluvate põllumajandusmaa ja erametsamaa omanikud ning teisalt maaomanikud, kelle samaväärne põllumajandusmaa või metsamaa paikneb riigisisest looduskaitse alla võetud alal.

Nagu juba oma analüüsi alapunktis 2.2 välja tõin, võivad Natura 2000 võrgustiku alade maaomanike ja mitte-Natura alade maaomanike kohustuste vahel eksisteerida siiski teatud erinevused, eelkõige seonduvalt Natura mõju hindamise kohustusega ja ehk ka seoses nõutavate põllumajandus- ja keskkonnatingimustega. Samas kahtlen, kas üksnes neile asjaoludele tuginemine võimaldaks välistada Natura 2000 alade ja mitte-Natura alade maaomanike sisulise sarnasuse omandikitsenduste hüvitamise aspektist.

Lisaks märgin, et sõltumata Natura 2000 alade väljavalimisest ja Euroopa Komisjonile edastamisest, olid Natura 2000 alade maaomanikud ja mitte-Natura maaomanikud enne Natura 2000 toetuste maksma hakkamist neile kohalduvate samaväärsete looduskaitsete piirangute hüvitamise seisukohalt sarnases olukorras. Erineva kohtlemise tingis alles see, kui Natura 2000 alade maaomanikele hakati maksma Natura 2000 toetusi. Selgitan seda lähemalt.

Toon esmalt välja, et Natura 2000 ja mitte-Natura alade maaomanike võrdse kohtlemise kontekstis saab maaomanike vaatenurgast tinglikult eristada kahte etappi.<sup>43</sup> Esiteks maa-alade Natura 2000 võrgustikku arvamist ja teiseks otsust maksta vastavalt Natura 2000 võrgustiku põllumajandus- ja erametsamaa omanikele toetusi. Seejuures sõltub toetuste saamine sellest, kas isikule kuuluv maa on arvatud Natura 2000 võrgustiku koosseisu.

Natura 2000 võrgustikku valiti selle moodustamise ajal nii juba olemasolevate looduskaitsete kitsendustega alasid kui ka alasid, mis polnud veel looduskaitse alla võetud. Arvestades, et Natura 2000 võrgustikku arvatud alad on kaitse all looduskaitse seaduses nimetatud objektidena (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad ja loodus üksikobjektid) ning neil rakendub sarnane kaitsekord kui looduskaitse all olevatel mitte-Natura aladel, siis järeldan, et maaomanikele, kelle maad olid juba enne Natura 2000 alaks arvamist looduskaitse all, ei kaasnenud ainuüksi Natura 2000 võrgustikku lisamisega (märkimisväärselt) täiendavaid looduskaitsete kitsendusi või nõudeid. Seevastu maadel, mis polnud varasemalt looduskaitse all ja millel polnud looduskaitsete kitsendusi (n-õ uued alad), kehtestati alates 01.05.2004 ministri määrusega ajutised majandustegevuse piirangud, mis asendati maade (eelduslikult) looduskaitse alla võtmisel looduskaitse seadusest lähtuvate püsivate piirangutega.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Märgin selguse huvides, et nende maade puhul, mis lisati Natura 2000 võrgustikku alles hiljem, 2009. ja 2010. aastal, mil Natura 2000 toetusi juba maksti, ei ole need etapid ajalisel eristatavad.

<sup>44</sup> Sellest, millised ajutiste majanduspiirangutega alad ja milliste õigusaktidega looduskaitse alla võeti ning sellest lähtuvalt ajutised majanduspiirangud kehtetuks tunnistati ja püsivate piirangutega asendati, annavad aimu keskkonnaministri 07.12.2005 määrus nr 73 „Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määruse nr 24 „Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel” muutmine” ja keskkonnaministri 16.02.2006 määrus nr 11“ Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määruse nr 24 „Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel” muutmine” ning nende määruse seletuskirjad, mis on leitavad eelnõude infosüsteemist (<http://eelvoud.valitsus.ee>), vastavalt toimikud nr 05-0908 ja nr 06-0060.

Märgin siiski, et mul puudub hetkel teave selle kohta, kas ja millistel aladel tunnistati ajutised majandustegevuse piirangud kehtetuks ilma alasid looduskaitse alla võtmata või kaotasid need alates 01.05.2007 oma kehtivuse, kuna vastavaid maid ei olnud looduskaitse alla võetud.

Märgin siinkohal, et riigil oli minu hinnangul Natura 2000 alade väljavalimisel lähtuvalt EL õigusest tulenevatest kriteeriumitest küllaltki lai kaalutlusruum. Käesoleva menetluse käigus ei analüüsi ma maa-alade Natura 2000 võrgustikku arvamise protsessi ega anna hinnangut selle kohta, kuidas ja millised alad (nii varasemalt looduskaitse all olnud alad kui n-ö uued alad) Natura 2000 võrgustikku arvati.

Siiski on oluline, et pärast maa-alade Natura võrgustikku arvamist kohaldusid nii valitud Natura 2000 aladel kui ka looduskaitsealustel mitte-Natura aladel võrreldavad looduskaitse kitsendused.<sup>45</sup> Seejuures oli Natura 2000 alade ja mitte-Natura looduskaitse kitsendustega alade maaomanikel võimalik saada toona kehtinud õigusaktide järgi samamoodi kas osalist või täielikku maamaksuvabastust<sup>46</sup> ning taotleda kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja vahetamist riigile kuuluva kinnisasja vastu või selle võõrandamist riigi poolt.<sup>47</sup> Peab ka märkima, et maaomanikele, kelle maad valiti Natura 2000 võrgustikku 2004. aastal, ei kaasnud nende kinnisasjade Natura 2000 alaks valimisega koheselt Natura 2000 toetuste maksmist. Natura 2000 võrgustiku põllumajandusmaade omanikele hakati toetust maksma alles 2006. aastal ning erametsamaa omanikele 2008. aastal.

Eeltoodust lähtuvalt ei saa Natura 2000 toetusi pidada ala Natura 2000 võrgustikku arvamisega automaatselt kaasnevaks hüveks, mis pidanuks juba algusest peale motiveerima maaomanikke looduskaitse piiranguid järgima, ega ka Natura 2000 alal kehtivate looduskaitse piirangute järgimise eelduseks – Natura 2000 alal kehtivaid looduskaitse piiranguid pidid maaomanikud järgima looduskaitse seadusest tulenevalt ka siis, kui Natura 2000 toetusi veel ei makstud. Nii kujutavad otsused asuda Natura 2000 ala põllumajandus- ja erametsamaa omanikele maksma omandikitsenduste hüvitamiseks täiendavat toetust endast Natura 2000 alade väljavalimisest eraldiseisvat meedet, mille puhul tuleb omakorda hinnata, kas selle toetuse maksmisel järgitakse võrdse kohtlemise nõuet.

Eelnevast nähtub, et maaomanikke koheldi kuni Natura 2000 toetuste kehtestamiseni nende omandikitsendusi hüvitavate ja leevendavate meetmete rakendamisel ühetaoliselt. **Natura 2000 alade ning looduskaitse all olevate mitte-Natura alade maaomanike erineva kohtlemise omandikitsenduste hüvitamisel tingis see, et vastavalt 2006. ja 2008. aastal otsustati hakata Natura 2000 alade maaomanikele looduskaitse kitsendustest tingitud kulutuste ja saamatajäänud tulu hüvitamiseks maksma täiendavalt Natura 2000 toetusi, võimaldamata sarnast täiendavat toetust samaväärsete looduskaitse kitsendustega mitte-Natura alade maaomanikele.**

Looduskaitse kitsenduste seisukohast sarnases olukorras olevate maaomanike erinev kohtlemine nende kitsenduste hüvitamisel kujutab endast PS § 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivet. Leian, et olukorras, kus Eestil ei ole EL õigusest tulenevat kohustust Natura 2000 toetusi maksta, vaid riik on otsustanud seda vabatahtlikult teha, on riigil põhiseadusest lähtuv kohustus

<sup>45</sup> Mis puutub aladesse, millele kohaldusid ministri määruse alusel ajutised majandustegevuse piirangud, siis looduskaitse seaduses sätestatud kaitsekordadest lähtuvad *püsivad* looduskaitse kitsendused jõustusid nende alade suhtes alates nende kaitse alla võtmisest valdavalt aastail 2005–2007 (Vt keskkonnaministri 07.12.2005 määruse nr 73 „Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määruse nr 24 „Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel” muutmine” ja keskkonnaministri 16.02.2006 määruse nr 11“ Keskkonnaministri 22. aprilli 2004. a määruse nr 24 „Majandustegevuse ajutiste piirangute rakendamine väljaspool kaitsealasid asuvatel Natura 2000 võrgustiku aladel” muutmine” seletuskirjad, mis on leitavad eelnõude infosüsteemist, vastavalt toimikud nr 05-0908 ja nr 06-0060).

<sup>46</sup> Vt maamaksuseaduse § 4 nii 01.01.2004 kui 01.01.2009 jõustunud redaktsioonis.

<sup>47</sup> Kaitstavate loodusobjektide seadus kuni 09.05.2004 kehtinud redaktsiooni §-d 28<sup>1</sup>–28<sup>2</sup> ning LKS 10.05.2004 jõustunud redaktsiooni §-d 19–20.



teha kõik võimalik, et tagada toetuste andmisel kooskõla mitte üksnes EL õigusega vaid ka Eesti põhiseadusega, sh põhiseaduse võrdsuspõhiõigust ette nägevate sätetega.

Olles tuvastanud looduskaitsete omandikitsenduste hüvitamisel üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive, analüüsin järgnevalt, kas ülalkirjeldatud erinevat kohtlemist on võimalik põhiseaduslikult õigustada. Seejuures tuleb esmalt hinnata, kas ülalkirjeldatud erineval kohtlemisel on mõistlik ja asjakohane põhjus. Seejuures on Riigikohus leidnud: „Mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.”<sup>48</sup>

Oma vastustes minu teabe nõudmisele ei toonud te välja eesmärki, mis võiks õigustada sarnaste looduskaitsete omandikitsendustega Natura 2000 alade ja mitte-Natura alade maaomanike erinevat kohtlemist omandikitsenduste hüvitamisel.<sup>49</sup> Ka ei nähtu Eesti maaelu arengukavades, igal aastal antavate maaelu arengu toetuste (sh Natura 2000 toetuste) liike kehtestavate põllumajandusministri määruste ega Natura 2000 toetuste saamise täpsemaid nõudeid sätestavate põllumajandusministri määruste<sup>50</sup> seletuskirjadest, kas ja kuidas püüti maaomanike erinevat kohtlemist omandikitsenduste hüvitamisel põhjendada. Põllumajandusminister on mulle saadetud kirjas avaldanud arvamust, et Natura 2000 toetusi otsustati maksta, kuna seda oli võimalik teha (valdavalt) EL-i vahenditest ning mitte riigieelarvest.<sup>51</sup>

Olen seisukohal, et kuna toetusi makstakse just looduskaitsete omandikitsenduste, täpsemalt kitsendustest tingitud saamata jäänud tulu hüvitamiseks, ning need kitsendused on Natura 2000 aladel ja Natura-välistel looduskaitsetel aladel samaväärsed, **ei saa ainuüksi asjaolu, et Natura 2000 toetuste raha tuleb enamjaolt EL-i fondist, kujutada endast iseenesest legitiimset eesmärki maaomanike erinevaks kohtlemiseks.**

Osutan, et keskkonnaminister on ka ise mulle saadetud nõustunud, et Natura 2000 võrgustikku arvatud aladel ning mitte-Natura aladel kehtivad sarnased looduskaitsete kitsendused ning et Natura 2000 toetustega sarnast toetuskeemi tuleks rakendada ka väljaspool Natura 2000 alasid asuvate looduskaitseaduse alusel kaitstavate alade erametsaomanikele. Seejuures märkis keskkonnaminister, et taolist toetuskeemi asuti 2012. aastal ministeeriumis välja töötama, kuid raha nappusel ei ole senini selle elluviimiseni jõutud.

**Oma eeltoodud arutluskäigu ja esialgse seisukoha valguses palun teil analüüsida, kas teie hinnangul on võimalik välja tuua asjaolusid, mis tingiksid Natura ning mitte-Natura maaomanike sisulise erisuse või kas leidub mõni põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk, mis võiks õigustada Natura 2000 alade maaomanike ja riigisiselt looduskaitse all olevate maaomanike erinevat kohtlemist kinnisomandi kitsenduste hüvitamisel. Seejuures palun Teil hinnata, kas ja kuivõrd võib vajadus tagada Euroopa Liidu eesmärkide täitmine Natura 2000 võrgustiku toimimise tagamisel õigustada sarnaste piirangutega maaomanike erinevat kohtlemist.**

Juhul, kui teie hinnangul selliseid täiendavaid eesmärke ei leidu või ei ole erinev kohtlemine vaatamata eesmärgile siiski põhjendatud, siis palun teil oma vastuses selgitada, milliseid samme

<sup>48</sup> RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 47.

<sup>49</sup> Nii leidis keskkonnaminister oma mulle saadetud vastuses, et nimetatud maaomanike gruppide võrdne kohtlemine on tagatud seeläbi, et kinnisasjade omanikele rakenduvad sarnased hüvitusmehhanismid: maamaksuvabastus või – soodustus ja maa riigile omandamise võimalus.

<sup>50</sup> ELÜPS § 57 lg 5 sätestab, et põllumajandusminister kehtestab määrusega eelarveaastal antavate maaelu arengu toetuste liigid ja toetatavad tegevused.

<sup>51</sup> EL maaelu arengu toetuste rahastamise põhimõtete kohaselt on maaelu arengukavas ette nähtud toetusi senini rahastatud 80% ulatuses EL-i ja 20% ulatuses Eesti riigi eelarvest.

teil plaanis märgukirja valguses Natura 2000 alade ja mitte-Natura alade maaomanike võrdse kohtlemise tagamiseks astuda.<sup>52</sup> Vajadusel tehke mulle vastuse koostamisel omavahel koostööd.

Palun teil minu märgukirjale vastata 30 päeva jooksul selle kättesaamisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Merike Saarmann 6938437  
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

---

<sup>52</sup> Märgin siiski, et võttes arvesse Natura 2000 aladega seotud eripärasid (nt eespool viidatud Natura mõjude arvestamise kohustus), ei tähenda võrdse kohtlemise tagamine – juhul, kui seda otsustatakse teha nii, et nähakse ette teatud toetusmehhanism ka mitte-Natura maaomanikele – tingimata seda, et Natura 2000 alade maaomanikele ja mitte-Natura maaomanikele makstavad toetused oleksid täpselt ühesuursed.