



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Oliver Kask (eesistuja), Maret Altnurme ja Villem Lapimaa
Otsuse tegemise aeg ja koht	3. veebruar 2023, Tallinn
Haldusasja number	3-21-788
Haldusasi	Kaebus tühistada keskkonnaministri 15.03.2021 käskkiri nr 1-2/21/137 ja kohustada keskkonnaministrit algatama Saue vallas Kiia külas Raabli kinnistu riigile omandamise menetlus
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 14. oktoobri 2021. a otsus
Menetlusosalised ja nende esindajad	Kaebaja – X Vastustaja – Keskkonnaministeerium, esindaja Lia Vlasjuk
Menetluse alus ringkonnakohtus	Kaebaja apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kohtuistungil 12. jaanuaril 2023

RESOLUTSIOON

1. /.../.
2. **Jätta kohaldamata ja tunnistada looduskaitseaduse § 20 lg 1¹ p 3 vastuolus olevaks PS § 12 lg-ga 1 osas, milles see säte ei võimalda riigil omandada kaitstavat loodusobjekti sisaldavat kinnisasja, mis omandati abikaasalt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või tema alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või tema alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati, sai selle omanikuks pärast kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta.**
3. /.../.
4. **Tühistada keskkonnaministri 15.03.2021 käskkiri nr 1-2/21/137. Kohustada keskkonnaministrit vaatama kaebaja 21. jaanuari 2021. a ettepaneku uuesti läbi.**
5. 6. /.../.

7. Edastada kohtuotsus Riigikohtule.

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse Riigikohtule 30 päeva jooksul, arvates kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest (HKMS § 212 lg-d 1 ja 3).

Vastuseks kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal selleks esitada Riigikohtule taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja esitama ka kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

Kassatsioonkaebus tuleb sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt (HKMS § 52 lg 1).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kaebaja esitas 21.01.2021 Keskkonnaametile ettepaneku omandada riigile Harju maakonnas Saue vallas Kiia külas asuv tema omandis olev Raabli kinnistu (katastritunnus 72701:002:1006, pindala 6,22 ha, sihtotstarve 100% maatulundusmaa).

2. **Keskkonnaminister** keeldus **15.03.2021 käskkirjaga nr 1-2/21/137** Raabli kinnisasja omandamisest.

Maakatastri andmetel on Raabli katastriüksuse kõlvikuline koosseis: looduslik rohumaa 2,27 ha, metsamaa 2,27 ha ja muu maa 1,68 ha. Raabli katastriüksus asub kogu ulatuses Vääna-Posti nahkhiirte püsielupaigas, paiknedes 3,72 ha ulatuses (60% kinnisasja pindalast) püsielupaiga sihtkaitsevööndis ja 2,5 ha ulatuses (40% kinnisasja pindalast) püsielupaiga piiranguvööndis. Raabli katastriüksuse sihtkaitsevööndisse jääval loodusliku rohumaa ja muu maa kõlvikul paiknevad 1,22 ha ulatuses keskkonnaregistrisse kantud poollooduslikud kooslused: loopealsed (elupaik 6280*), kuivad niidud lubjarikkal mullal (elupaik 6210) ja puiskarjamaad (elupaik 9070).

Kaebaja omandas kinnistu 26.02.2007 kinkelepinguga oma emalt. Kinkeleping sisaldas teavet Vääna-Posti nahkhiirte püsielupaiga kohta. Taotleja vanem omandas kinnistu 26.09.2006, st pärast Vääna-Posti nahkhiirte püsielupaiga kaitse alla võtmist 29.07.2006.

Olulised piirangud on vähem kui 50% kinnisasja pindalast, mistõttu tulenevalt Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määruse nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ (määrus nr 242) § 3¹ lg-st 7 ei piira kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt.

3. Kaebaja esitas 14.04.2021 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** tühistada keskkonnaministri 15.03.2021 käskkiri nr 1-2/21/137 ja kohustada keskkonnaministrit algatama Raabli katastriüksuse riigile omandamise menetlus looduskaitsealaduse (LKS) § 20 lõike 1 alusel.

LKS § 20 lg 1¹ p 3 ei keela kinnistu riigile omandamist, sest kaebaja ema omandas kinnistu enne kaitsekorra rangemaks muutumist. Maa tagastati Saue Vallavalitsuse 27.01.2004 korraldusega ja kanti kinnistusraamatusse 26.09.2006. Omanikuna tuleks käsitada isikut, kelle kohta on antud maa tagastamise korraldus. Tegemist on kaebaja vanavanaisale kuulunud maaga, mis võõrandati õigusvastaselt ja kus elas enne küüditamist kaebaja isa. Looduskaitsealadest piirangutest teavitati kaebaja ema Saue Vallavalitsuse 10.05.2005 korraldusega nr 322, kus on märgitud, et moodustataval katastriüksusel Posti 5 tuleb täita LKS §-st 14 tulenevaid kitsendusi. Väana-Posti püsielupaik moodustati keskkonnaministri 12.07.2006 määrusega nr 50 „Nahkhiirte, Väana-Viti, Väana-Posti ja Laagri püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“, mis jõustus 29.07.2006. Raabli katastriüksus asub 60% ulatuses sihtkaitsevööndis. Varem ei olnud majandustegevus katastriüksusel keelatud. Õiguslik alus kitsenduste tegemiseks enne 29.07.2006 puudus. Kaebajal ega tema emal ei olnud võimalik esitada vastuväiteid kaitsekorra rangemaks muutmisele, kuna neid ei teavitatud sellest kavatsusest. Samuti ei teavitatud kaitsekorra rangemaks muutmise eesmärgi eest enne kinnistusraamatu kannet. Isegi kui kaebaja või tema ema oleks saanud kaitse-eeskirjast teada muudest allikatest, ei olnud enam võimalik maa tagastamise otsust muuta. Omandamise piirangute eesmärk on vältida riigi poolt nende kinnisasjade omandamist, mis on ostetud eesmärgiga müüa kinnistud riigile vaheltkasuga. Praegusel juhul sellise olukorra tegemist ei ole.

Kui probleem seisneb selles, et rakendada ei saa LKS § 20 lõiget 1, kuna lõige 1¹ ei näe ette kaalutusõigust, siis on lõikes 1¹ kaalutusõiguse puudumine vastuolus põhiseaduse (PS) §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

Riik omandas keskkonnaministri 25.09.2020 käskkirjaga nr 1-2/20/373 naaberkinnistu, mis samuti tagastati maareformi käigus. Kaebajat koheldakse ebavõrdsest.

Kuna 60% katastriüksuse pindalast asub sihtkaitsevööndis, siis määruse nr 242 § 3¹ lg 7 kohaselt on kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud. Raabli katastriüksusel puuduvad need kolm omandamise korra erisust (§ 3¹ lg 2 p-d 1–3), millal kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt ei piira. Kui kaebaja maalt taotletakse poollooduslike koosluste hooldamise toetust, siis selle saamist ei saa pidada üldjuhul tuluks majandustegevuse eest. Toetust makstakse looduskoosluse kaitse eesmärgil (maaeluministri 22.04.2015 määrus nr 38 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetus“). Maal ei saa pidada lehma ega lambaid, sest varjualuse ehitamine ei ole lubatud. Poollooduslike koosluste hooldustööd Raabli katastriüksuse sihtkaitsevööndis ei ole lubatud.

Keskkonnaministri käskkirjas on märgitud, et Raabli katastriüksuse metsa inventeeris 23.03.2009 Metsaeksperdi Metsakorralduse OÜ ning püsielupaigavööndis on metsa arenguklass „keskealine mets“. Keskkonnaministeerium on jätnud tähelepanuta, et see majanduskava on tehtud 12 aastat tagasi ning majanduskava kohaselt prognoositav küpsusvanuse aasta on 2029, st praegu kuulub see katekooriasse „valmiv“.

4. Keskkonnaministeerium palus jätta kaebuse rahuldamata.

Katastriüksuse omandamine riigi poolt ei ole LKS § 20 lg 1¹ p 3 alusel lubatud, sest kaebaja omandas kinnisasja vanemalt, kes omandas kinnistu pärast kaitsekorra rangemaks muutumist. Maareformi käigus ei saanud maa tagastamise õigustatud subjekt maa omanikuks enne selle haldusaktiga tagastamist ja kinnistusraamatusse kandmist. Seetõttu ei oma tähtsust, kas enne 29.07.2006 olid alal looduskaitseelised piirangud või mitte. Siiski kehtisid ka varem alal looduskaitseelised piirangud (Eesti NSV ÜN 23.02.1990 otsuse Eesti NSV seaduse „Eesti looduse kaitse kohta“ kehtestamisest p 4; 09.07.1994–10.05.2004 kehtinud kaitstavate loodusobjektide seaduse § 30 lg 6; LKS § 91 lg 1). Kinkeleping ei ole võrdsustatav pärimisega.

Väide võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisest ei ole õige. Varem A.T-le kuulunud naaberkinnistu omandati riigi poolt, sest A. T. sai kinnisasja omanikuks 01.11.2005, seega enne püsielupaiga moodustamist.

Kui kinnisasi paikneb erineva kaitsereežiimiga vööndites, siis tulenevalt määruse nr 242 § 3¹ lg-st 7 koosmõjus § 3¹ lg-tega 2 ja 3 tuleb kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise piiranguid hinnata iga kõlviku kohta eraldi vööndite lõikes, sest sihtkaitsevööndi kaitsekord piirab reeglina kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist olulisel määral ning piiranguvööndi kaitsekord ei piira. Vööndite lõikes kõlvikute kohta saadud oluliste piirangute ulatus summeeritakse ning juhul, kui see on suurem kui 50% kinnisasja kogupindalast, on kinnisasja riigile omandamine lubatav.

Raabli katastriüksuse kõlvikuline koosseis on 2,27 ha ulatuses metsamaa, 2,27 ha ulatuses looduslik rohumaa ja 1,68 ha ulatuses muu maa. Raabli katastriüksusest 3,72 ha (60% kinnisasja pindalast) paikneb püsielupaiga sihtkaitsevööndis. Katastriüksuse sihtkaitsevööndisse jääval loodusliku rohumaa kõlvikul ja muu maa kõlvikul paiknevad 1,22 ha ulatuses poollooduslikud kooslused, mille hooldamine on tulenevalt kaitse-eeskirja § 5 lg 1 p-st 4 kaitseala valitseja nõusolekul lubatud. Eeltoodust tulenevalt vastab Raabli katastriüksuse sihtkaitsevööndis paiknev osa 1,22 ha ulatuses määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p-le 1, mille kohaselt ei piira sihtkaitsevööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Raabli katastriüksuse püsielupaiga sihtkaitsevööndis paiknevaid poollooduslike kooslusi on aastatel 2011–2020 majandatud karjatamise teel ja aladele on sellel perioodil taotletud poollooduslike koosluste hooldamise toetust. Seega ka faktiliselt ei piira püsielupaiga sihtkaitsevööndi kaitsekord Raabli katastriüksuse loodusliku rohumaa või muu maa kõlviku sihtotstarbelist kasutamist. Ülejäänud sihtkaitsevööndis paiknevas katastriüksuse osas (2,5 ha) vastab kinnisasi määruse nr 242 § 3¹ lg-le 2, mille kohaselt piirab sihtkaitsevööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt.

Poollooduslike koosluste hooldamine (või selleks olemasolev võimalus) on kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine ning osas, milles kaitsekord seda võimaldab, ei ole kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud, isegi kui omanik sellisel viisil kinnisasja ei kasuta.

Raabli katastriüksuse püsielupaiga piiranguvööndis paiknev mets (0,43 ha) tuleks lähtuvalt 23.03.2009 inventeerimisandmetest ning keskkonnaministri 16.01.2009 määruse nr 2 „Metsa korraldamise juhend“ lisast 3 hinnata arenguklassi „valmiv mets“. Raabli katastriüksuse püsielupaiga piiranguvööndis paiknev osa vastab seega 0,43 ha ulatuses määruse nr § 3¹ lg 3 ple 1, mille järgi piirab piiranguvööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Ülejäänud katastriüksuse piiranguvööndis paiknev osa vastab määruse nr 242 § 3¹ lg-le 3, mille järgi piiranguvööndi kaitsekord ei piira kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Määruse nr 242 § 3¹ lg 7 järgi hinnatakse kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise piiranguid iga

kõlviku kohta eraldi. Raabli katastriüksuse kõlvikute lõikes on sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud kogu metsamaa kõlvikul (2,27 ha) ning loodusliku rohumaa ja muu maa kõlvikul 0,66 ha ulatuses. Sega on Raabli katastriüksuse sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud 2,93 ha ulatuses, mis moodustab 47% kinnisasja pindalast. Määruse nr 242 § 3¹ lg 7 järgi ei ole kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piirav.

5. Tallinna Halduskohtu 14.10.2021 otsusega jäeti kaebus rahuldamata ja poolte menetluskulud nende endi kanda.

Kui kinnisasi paikneb erineva kaitsereežiimiga vööndites, siis tulenevalt määruse nr 242 § 3¹ lg-st 7 koosmõjus § 3¹ lg-tega 2 ja 3 tuleb kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise piiranguid hinnata iga kõlviku kohta eraldi vööndite lõikes, sest sihtkaitsevööndi kaitsekord piirab reeglina kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist olulisel määral ning piiranguvööndi kaitsekord mitte. Saadud tulemused tuleb summeerida ning määruse nr 242 § 3¹ lg 7 kohaselt tuleb kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine lugeda oluliselt piiratuks, kui piirangud kokku on olulised enamal kui 50% kinnisasja pindalast.

Sihtkaitsevööndis paiknev osa vastab 1,22 ha ulatuses määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p-le 1, mille kohaselt ei piira sihtkaitsevööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Viidatud sätte kohaselt ei ole kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud, kui kinnisasi on valdavas ulatuses maatulundusmaa sihtotstarbega rohumaa või muu maa kõlvik, millel on lubatud poollooduslike koosluste hooldustööd. Määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p-s 1 ja lg 3 p-s 1 on silmas peetud olukorda, kus terve kinnistu asub kas sihtkaitsevööndis või piiranguvööndis. Seda kinnitavad teised määruse sätted ja määruse nr 242 muutmise eelnõu seletuskiri. Tulenevalt kaitse-eeskirja § 5 lg 1 p-st 4 on kaitseala valitseja nõusolekul püsielupaiga sihtkaitsevööndis lubatud tegevused, mis on vajalikud poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu tagamiseks. Sihtkaitsevööndis paiknevaid poollooduslike kooslusi on aastatel 2011–2020 majandatud karjatamise teel ja aladele on sellel perioodil taotletud poollooduslike koosluste hooldamise toetust.

Piiranguvööndi metsamaa arvestamisel on vastustaja tunnistanud viga ja 0,43 ha piiranguvööndis paiknevast metsast tuleb lugeda määruse nr 242 § 3¹ lg 3 p 1 alusel kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks. Vastustaja otsuse lõppjärelduse õigsust see aga ei muuda, kuna kinnisasja kasutamist oluliselt piirava maa-ala suurus kogumina jääb siiski alla poole katastriüksuse pindalast. Kogu piirangutega ala katastriüksuse lõikes on 2,5 ha (püsielupaiga piiranguvööndi ala) + 0,43 ha (metsamaa) = 2,93 ha, mis on kinnistust 47,1%.

Vastustaja leidis õigesti, et omandamise kohustust ei ole ka LKS § 20 lg 1¹ alusel. Kaebaja ema omandas kinnistu kinnistusraamatu kande tegemisega. Kinnisasja omandamine LKS § 20 lg 1¹ mõttes toimub omanikukande tegemisega kinnistusraamatusse ning võõrandamistehinguna sama sätte tähenduses tuleb maareformi kontekstis käsitada maa tagastamise korraldust; omanikuna ei saa käsitada isikut, kelle kohta on tehtud maa tagastamise korraldus ja esitatud kinnistamisavaldus (vt haldusasi 3-16-812). Kuigi Raabli kinnistu omandamine viidi formaalselt lõpuni kaitse-eeskirja kehtivuse ajal, ei sisaldanud „võõrandamistehing“ informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta. Maa tagastamise korralduse tegemise ja maa kinnistamise vahepeal oli kaitsekord muutunud rangemaks. Kaebaja ema osas tulnuks seetõttu mõõnda võimalust võõrandada kinnistu riigile (vt Riigikohtu 12.11.2018 otsus asjas 3-16-812, p 14). Kaebajale sellist õigust üle kanda ei saa, sest temaga sõlmitud kinkelepingu p 2.1.6 sisaldas infot rangemaks muutunud looduskaitseliste piirangute kohta. LKS § 20 lg 1¹ ei anna

haldusorganile kaalutusõigust ega võimalda konkreetse isiku olukorda silmas pidades teha mõõndusi.

Merekindluse kinnistu ja Posti 6 kinnistu omandamine toimus enne kaitse-eeskirja jõustumist, mistõttu ei ole vahetegemine riigile omandamisel tingitud kinnisasjade omandamise viisist, vaid selle omandamise ajast; kaebajat ei ole teiste kinnistute omanikega koheldud ebavõrdset.

LKS § 20 lg 1¹ ei ole põhiseadusevastane. Kinkelepingu sõlmimise ajal ei kehtestanud LKS maa vahetamisele ega maa riigi poolt omandamisele nõuet, et maa pidi olema omandatud enne selle kaitse alla võtmist. Võimalust maid vahetada või nõuda nende riigi poolt omandamist on ahendatud hilisemate seadusandlike muudatustega. Maade vahetamise võimalus kaotati 01.08.2008 jõustunud LKS muudatustega. LKS § 20 lg 1¹ klausel jõustus 01.04.2007, kuid LKS § 91 lg 9 kohaselt ei kohaldataud piiranguid enne 01.04.2007 omandatud kinnisasjade (sh ka kaebaja kinnisasja) suhtes (vt Tallinna Halduskohtu 30.01.2017 otsus asjas 3-16-812, p 29).

Seega oleks kaebaja saanud enda olukorda mõjutada, kui ta oleks enne LKS muudatuste jõustumist vastava avalduse esitanud. Seetõttu ei saa ka väita, et kaalutusõiguse ette nägemata jätmine oleks proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus, hoolimata sellest, et kaebaja ei omandanud kinnistut eesmärgil, mille tõttu riigile omandamise korda hiljem rangemaks muudeti (looduskaitseliste piirangutega kinnistutega hangeldamine).

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS

6. Kaebaja esitas 15.11.2021 Tallinna Ringkonnakohtule **apellatsioonkaebuse**, milles palub tühistada Tallinna Halduskohtu 14.10.2021 otsus ja teha uus otsus, millega rahuldada kaebus.

Sihtkaitsevöönd hõlmab 60% Raabli kinnistust ja sellel alal ei ole majandustegevus lubatud. Lubatud ei ole ka poollooduslikud hooldustööd. Kaitsekohustusteatises on märgitud, et valitseja nõusolekuta on keelatud koosluste kujundamine vastavalt kaitse-eesmärgile, poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu tagamiseks ning kaitsealuste liikide elutingimuste säilimiseks vajalik tegevus. Sellist nõusolekut ei ole antud. Maad ei ole rendile antud. Kui määrus nr 242 ei võimalda kinnistu omandamist riigi poolt, on see vastuolus volitusnormi piiridega ja põhiseadusevastane.

Põhjendamatu on halduskohtu seisukoht, et kaebaja ema oleks saanud olla LKS § 20 lg 1¹ järgi isik, kes saab nõuda maa omandamist riigi poolt, kuid kaebaja mitte. Selline tõlgendus ei ole kooskõlas seaduse mõtte ning looduskaitseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu (927 SE) seletuskirjaga. Kohtuasja nr 3-16-812 asjaolud erinesid praeguse vaidluse asjaoludest, sest viidatud asjas muutusid looduskaitseliste piirangud enne maa tagastamist.

7. Keskkonnaministerium palub jätta apellatsioonkaebuse rahuldamata, nõustub halduskohtu otsuse põhjendustega ja jääb varasemate seisukohtade juurde.

LKS ei sätesta, et looduskaitseliste piirangutega maa peaks kuuluma riigile, sest keskkonnakaitse nõuded kehtivad kõigile (Riigikohtu otsused nr 3-3-1-79-05 p 13; nr 3-3-137-07, p-d 10 ja 12; nr 3-3-1-37-10; nr 3-3-1-37-14). Seetõttu ei pea riik omandama kõiki sihtkaitsevööndisse jäävaid maid. Keskkonnaõigust käsitlevas erialakirjanduses on õigustatult märgitud, et kui maaomanikul oleks võimalus iga looduskaitsepiirangu korral, mis toob kaasa

majanduslikus mõttes tulude vähenemise, taotleda kompensatsiooni, kujuneks keskkonnakaitse ja looduskaitse riigi jaoks väga kulukaks. Määruse nr 242 seletuskirjas on märgitud: „*Sihtkaitsevööndis ei loeta oluliseks piiranguid põllumajanduslikus kasutuses oleva loodusliku rohumaa kõlvikute osas, kuna nimetatud maade korrashoiuks on välja töötatud riiklik toetuste süsteem. Samuti ei loeta piiranguid oluliseks muu maa kõlviku osas, kuna nimetatud kõlvik ei ole loodusliku eripära tõttu majanduslikult kasutatav.*“ Raabli katastriüksuse puhul rakendub määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p-s 1 sätestatud erand ja Keskkonnaametil puudub kaalutusõigus erandi rakendamata jätmiseks. Kogu poollooduslike koosluste pindala katastriüksusel on 3,27 ha, st 52,6% katastriüksuse pindalast, mitte 36,5%, nagu väidab apellant. Piirangute osas tuleb maha arvestada 1,22 ha vastavalt määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p-le 1 ning piiranguvööndis lugeda piirangute alla 0,43 ha metsamaad tulenevalt määruse § 3¹ lg 3 p-le 1. Piiratud kasutusega maaala sihtkaitsevööndis on seega $3,72 - 1,22 = 2,5$ ha, millele lisandub 0,43 ha piiranguala piiranguvööndist. Kinnistu pindalast on see kokku 47,1%. Määruse nr 242 § 3¹ lg 7 välistab kinnistu omandamise riigile.

LKS § 30 lg 1 järgi on sihtkaitsevöönd kaitseala maa- või veela seal väljakujunenud või kujundatavate looduslike ja poollooduslike koosluste säilitamiseks. Kaitseala valitsejaga tegevuse kooskõlastamise kohustus ei tähenda, et poollooduslike koosluste hooldamine oleks kinnistul keelatud. Tähtsust ei oma, kas ja kes kinnistut praegu kasutab ja kas selle eest makstakse toetusi.

27.01.2004 maa tagastamise korraldust täiendati Saue Vallavalitsuse 10.05.2005 korralduse nr 322 p-ga 5.4: „Täita looduskaitseaduse § 14 tulenevaid kitsendusi, kuna moodustatav katastriüksus asub II kategooria kaitsealuste liikide kaitseks moodustatud hoiualal“. Seega sisaldas maa tagastamise korraldus teavet maal lasuvatest piirangutest. Keskkonnaministri 12.07.2006 määrus nr 50 „Nahkhiirte Väana-Viti, Väana-Posti ja Laagri püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“ jõustus enne apellandi ema poolt kinnisasja omandamist. Kinkeleping sisaldas teavet rangemaks muutunud looduskaitsealuste piirangute kohta. Halduskohus on põhjendatult leidnud, et LKS § 20 lg 1¹ ei anna haldusorganile kaalutusõigust ega võimalda konkreetse isiku olukorda silmas pidades teha mööndusi. Kinnisasja riigile omandamisel rangete reeglite kehtestamine teenib üheselt LKS § 20 eesmärki omandada riigile üksnes sellised kinnisasjad, mille omandaja ei teadnud ja ei saanud seega ka arvestada kinnisasja kasutamise piirangutega. Nii on tagatud riigi rahaliste vahendite otstarbekohane ja eesmärgipärane kasutamine. Lisaks loovad konkreetsed selgelt sõnastatud reeglid õigusselguse ja kõigil on võimalik oma käitumist kujundada vastavalt sellele.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

8. Määruse nr 242 § 3 lg 7 sätestab, et kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise piiranguid hinnatakse kinnisasja iga kõlviku kohta eraldi. Kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud, kui piirangud on olulised enamal kui 50% kinnisasja pindalast.

Menetlusosaliste vahel ei ole vaidlust, et kaitseala piiranguvööndis paiknev metsamaa (0,43 ha) tuleb määruse nr 242 § 3¹ lg 3 p 1 järgi arvestada selle maa hulka, millel kaitsekord piirab oluliselt kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist. Samuti ei vaidle menetlusosalised selle üle, et kaitseala sihtkaitsevööndis on kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud sellel alal, kus tegemist ei ole looduslikul rohumaal või muul maal paikneva poolloodusliku kooslusega. See ala on 2,5 ha.

9. Ringkonnakohus jagab halduskohtu seisukohta, et kogu kaitseala sihtkaitsevööndis asuvat maad ei saa lugeda selliseks maaks, mille sihtotstarbelist kasutamist oleks kaitse-eeskirjaga oluliselt piiratud. Määruse nr 242 § 3¹ lg 2 p 1 näeb ette, et kaitseala või püsielupaiga sihtkaitsevööndis piirab kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt, välja arvatud juhul, kui kinnisasi on valdavas ulatuses maatulundusmaa sihtotstarbega loodusliku rohumaa või muu maa kõlvik, millel on lubatud poollooduslike koosluste hooldustööd. Sama löike teised punktid ei ole praegusel juhul asjakohased. Raabli kinnistu sihtkaitsevööndisse jääval alal paiknevad loodusliku rohumaa kõlvikul ja muu maa kõlvikul 1,22 ha ulatuses poollooduslikud kooslused.

10. Kaitse-eeskirja § 5 lg 1 p 4 järgi on kaitseala valitseja nõusolekul püsielupaiga sihtkaitsevööndis lubatud tegevused, mis on vajalikud poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu tagamiseks. Kaebaja ei olnud vaidlustanud haldusakti andmise ajaks kaitseala valitsejalt (s.o Keskkonnaametilt) sellist nõusolekut taotlenud, mistõttu ei olnud talle sellise nõusoleku andmisest ka keeldutud. Olukorras, kus kaitseala valitseja ei ole keeldunud koosluse hooldamiseks nõusoleku andmisest, ei saa asuda seisukohale, et kaebajal ei olnud koosluse hooldamine lubatud. Seisukohale, et kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine on ka sellel alal oluliselt piiratud, saab asuda ainult juhul, kui Keskkonnaamet keeldub nõusoleku andmisest poollooduslike kooslusi hooldada.

11. Poollooduslike koosluste hooldamine – niitmine või karjatamine – on majandustegevus, millelt on võimalik teenida tulu. Tähtsust ei oma sellise tulu suurus. Seda, et poolloodusliku koosluse hooldamise lubatavuse korral ei ole määruse nr 242 järgi tegemist kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise olulise piiranguga, kinnitab ka määruse seletuskiri, nagu vastustaja õigesti osutas. Maatulundusmaa sihtotstarbeline kasutus hõlmab ka rohumaa ja muu maa kõlviku kasutamist niitmiseks või karjatamiseks. Niidu viljakus ei oma seejuures tähtsust, sest kasutamise vähene otstarbekus ei tulene looduskaitsealastest piirangutest.

12. Tähtsust ei oma, et kaebaja kinnistule ei ole antud luba loomade pidamiseks sobiva varjualuse ehitamiseks. Kaebajal on võimalik kaitseala valitseja nõusolekul ala niita ja teenida tulu heina müügist; samuti on võimalik maa anda rendile nii, et vajalik varjualune paikneb mõnel naaberkinnistul.

13. Määruse nr 242 tingimused ei ole vastuolus LKS §-ga 20. LKS § 20 lg 3 järgi kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused. Seega on seadusega jäetud kinnisasja kasutamise olulise piirangu täpsemad tingimused Vabariigi Valitsuse määrata. Tingimus, mille kohaselt riik ei omanda kinnisasja, kui enam kui 50% kinnisasjast on sihtotstarbeliselt vähemalt mingisugusel viisil maatulundusmaana kasutatav, ei kaldu seaduse eesmärgist kõrvale.

14. LKS § 20 lg 1² ja määruse nr 242 § 3 lg 2 järgi, kui kinnisasi ei asu kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas või on suurem kui kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvöönd, võib riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga omandada selle osa kinnisasjast, mis ulatub kaitsealale, hoiualale või püsielupaika. Kinnisasja jagamise korraldab kinnisasja omanik, jagamisega seotud kulud kannab kinnisasja omandamise ettepaneku teinud isik. Praegusel juhul keeldus vastustaja kinnisasja omandamisest, pakkumata kaebajale võimalust

kinnisasi jagada. Ligi pool kinnistust asub selliste looduskaitsete piirangutega alal, kus kinnisasi sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud. Seetõttu on asja lahendamisel oluline ka küsimus, kas LKS § 20 lg 1¹ välistab kinnisasi omandamise riigile. Keeldumine ei ole õiguspärane, kui maa riigile omandamine ei ole selle sättega keelatud ja see säte on põhiseaduspärane. Vaidlustatud haldusaktist nähtub, et vastustaja arvates ei saanud ta kinnistu osalise omandamise ettepanekut viidatud sättes nimetatud keelu tõttu teha.

15. Kaebaja ema omandas kinnisasi ajal, mil kaitse-eeskirjaga kehtestatud tingimused juba kehtisid. Halduskohus ja vastustaja märkisid õigesti, et kaebaja ema omandas kinnisasi kinnistusraamatusse kande tegemisega (Riigikohtu halduskolleegiumi 12.11.2018 otsus asjas nr 3-16-812, p 12.1). Võõrandamistehing – maa tagastamise korraldus – ei sisaldanud aga ka pärast selle täiendamist 10.05.2005 viidet maa riigi poolt omandamise taotluse esitamise ajal kehtinud intensiivsusega piirangutele. Sellised piirangud seati alles 12.07.2006 määrusega kaitse-eeskirjas. Seetõttu oli kaebaja emal õigus nõuda kinnisasi omandamist riigi poolt.

16. Piirang kinnisasiaga tehtud hilisemate tehingute järel nõuda maa riigile omandamist on kehtestatud avalikes huvides. Sellised huvid on selgelt väljendatud LKS § 20 muutmise ette näinud seaduseelnõu seletuskirjas. Avalikes huvides on hoida ära kinnisvaratehinguid eesmärgiga nõuda maa omandamist riigi poolt. Kui kinnisasi hilisem omandaja oli maa omandamisel looduskaitsetest piirangutest teadlik, on tal võimalik jätta tehing tegemata. LKS § 20 lg 1¹ näeb sellisest üldisest põhimõttest ette erandid. LKS § 20 lg 1¹ p 3 võimaldab kinnisasi riigile omandamise õiguse üleminekut, kui 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. Selliste lähedaste sugulaste või abikaasade vaheliste tehingute tegemisel on seega üldjuhul lubatud omandajale maa riigi poolt omandamise nõudeõiguse üleminek. Seaduse sõnastuse järgi ei saa aga maa omandamist riigi poolt nõuda need isikud, kes omandasid kinnisasi abikaasalt või lähedaselt sugulaselt, kui kinnisasi võõrandajal oli õigus nõuda maa riigi omandisse jätmist, ent kinnistu võõrandanud abikaasa või lähedane sugulane omandas kinnistu enne looduskaitsete piirangute seadmist või nende rangemaks muutumist, kuid omandamisel teda neist piirangutest ei informeeritud.

17. Ringkonnakohtu arvates on see säte piisavalt selge sõnastusega ega võimalda tõlgendust, et maa omandamine riigi poolt on võimalik ka juhul, kus riigile omandamise ettepaneku tegemise aegne omanik on kinnistu omandanud abikaasalt või lähedaselt sugulaselt, eelmine omanik (st abikaasa või lähedane sugulane) ei olnud kinnisasi omanik enne selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid omandamisel ei sisaldanud võõrandamistehing informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta.

18. Ringkonnakohtule ei ole äratuntav, miks koheldakse seaduse teksti järgi erinevalt kaht isikute gruppi: esiteks need isikud, kes omandasid kinnistu abikaasalt või sättes loetletud lähedaselt sugulaselt, kes omandasid kinnisasi enne selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist; teiseks need isikud, kes omandasid kinnistu abikaasalt või sättes loetletud lähedaselt sugulaselt, kes omandasid kinnisasi pärast selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud teavet kaitstava loodusobjekti kohta. Mõlema isikute grupi puhul on kinnisasi võõrandajal olnud õigus nõuda maa omandamist riigi poolt. Võõrandaja on sellisel juhul omandanud mõlemal juhul kinnisasi nii, et talle ei saanud kaitstava loodusobjekti tõttu kinnisasi kasutamisel ette nähtud piirangud

olla eelnevalt teada. Mõlema isikute grupi puhul on ühtviisi seatud tingimuseks, et võõrandamistehing toimus abikaasade või lähedaste sugulaste vahel ja mõlemal juhul on kinnisasja omandanud isik olnud kaitstavast loodusobjektist ja selle kaitsekorrast teadlik. Maa riigi poolt omandamise piirangute eesmärgi – pidurdada looduskaitsepiirangutega maade omandamist eesmärgiga need kohe riigile võõrandada (vt looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 289 SE seletuskiri) – saavutamiseks ei ole selline ebavõrdne kohtlemine vajalik ega põhjendatud.

19. PS § 12 lg 1 keelab põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise. LKS § 20 lg 1¹ p 3 on asjasse puutuvas osas sellega vastuolus.

20. Praegusel juhul ei ole alust arvata, et kaebaja ja tema ema vahel sõlmitud kinkelepingu eesmärk oli nõuda maa omandamist riigi poolt. Miski ei viita, et kaebaja soov oli tehingu tegemisel nõuda maa omandamist riigi poolt ja kaebaja emal sellist soovi looduskaitseliste piirangutele vaatamata ei olnud.

21. Kaebaja omandas Raabli kinnistu 26.02.2007 sõlmitud kinkelepinguga ja sel ajal kehtinud LKS § 20 võimaldas selle kinnistu riigile omandamist. 01.04.2007 jõustunud LKS § 20 lg 1¹ („Riik ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas vastavalt §-le 16 informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud juhul, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks või kinnisasi omandati pärimise teel või 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.“) ei laienenud Raabli kinnisasja omandamisele, tulenevalt samal ajal jõustunud LKS § 91 lg-st 9. Kinnisasja omandamise riigile välistab praegusel juhul LKS § 20 lg 1¹ muudatus, mis jõustus 15.04.2013. Kaebajal olnuks kuni 14.04.2013 õigus nõuda maa omandamist riigi poolt, kui omandamise otsus oleks tehtud selleks ajaks. Kaebaja ei ole maa omandamist riigi poolt taotlenud ka viivitamatult kinkelepingu sõlmimise ja omandi ülemineku järel ning looduskaitseliste piirangud ei ole kogu kinnistu ulatuses sellised, mis oleksid kinnisasja sundvõõrandamisega samaväärsed. Seetõttu nõustub ringkonnakohus halduskohtuga, et maa riigi poolt omandamise piirang ei ole iseenesest praegusel juhul ebaproportsionaalne. Olukorras, kus teises võrreldavas grupis olevad isikud saaksid nõuda kinnisasja omandamist riigi poolt ning erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik põhjus, tuleb LKS § 20 lg 1¹ p 3 jätta põhiseadusevastasuse tõttu osaliselt kohaldamata. Selle tulemusel on kaebajal õigus nõuda kinnistu omandamist riigi poolt samadel tingimustel, nagu oleks tal see õigus juhul, kui tema ema oleks omandanud kinnistu enne kaitse-eeskirja kehtestamist.

22. Seetõttu tuleb keskkonnaministri 15.03.2021 käskkiri tühistada. Vastustajal tuleb kaebaja ettepaneku uuel läbivaatamisel hinnata, kas kinnisasi omandada kokkuleppel kaebajaga osaliselt nii, et selle jagamise korraldab ja jagamisega seotud kulud kannab kaebaja.

23. Apellatsioonkaebus tuleb seetõttu rahuldada, halduskohtu otsus tühistada ja vaidlustatud haldusakt tühistada. Kaebuse rahuldamise eeldusena tunnistab ringkonnakohus LKS § 20 lg 1¹ p-i 3 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätab kohaldamata. Seadusesätte osaliselt kohaldamata jätmise ja põhiseadusevastaseks tunnistamise tõttu tuleb kohtuotsus edastada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt Riigikohtule. PSJKS § 9 lg 2 kohaselt lisab ringkonnakohus otsusele Riigikohtule edastamisel ka LKS teksti,

mis kehtis vaidlustatud haldusakti andmise ajal. See asub veebilehel 3-21-788
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122020007>.

24. /.../.

(allkirjastatud digitaalselt)