

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Mariliis Timmermann

**LOODUSKAITSELISED KINNISOMANDI KITSENDUSED OMANDIPÕHIÕIGUSE
KONTEKSTIS JA HÜVITAMISKOHUSTUS**

Magistritöö

Juhendaja
Dr iur Hannes Veinla

Tartu
2014

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Looduskaitse korraldus Eestis	10
1.1. Eesti looduskaitse süsteem.....	10
1.1.1. Alade kaitse alla võtmine	10
1.1.2. Natura 2000 alade valik	13
1.2. Kaitse korraldus kaitstavatel loodusobjektidel	15
1.2.1. Kaitse korraldus looduskaitseaduse kohaselt	15
1.2.2. Natura 2000 alade kaitse korraldus ja kohalduv õigus	18
2. Looduskaitse kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis	22
2.1. Looduskaitse kui avalik huvi omandipõhiõigusesse sekkumise alusena.....	22
2.1.1. Omandipõhiõiguse olemus ja selle kaitseala	22
2.1.2. Omandipõhiõigusesse sekkumise tingimused	24
2.1.3. Looduskaitse kui avalik huvi.....	26
2.2. Looduskaitse omandipõhiõiguse riive kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine.....	28
2.2.1. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise tingimused.....	28
2.2.2. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine looduskaitse eesmärkidel ...	31
2.3. Looduskaitse kinnisomandi kitsendused kui omandikitsendused.....	35
2.3.1. Omandikitsenduste põhiseaduspärasuse tingimused	35
2.3.2. Looduskaitse kinnisomandi kitsendused.....	36
2.4. Hüvitamiskohustus kui omandipõhiõigusesse sekkumise proportsionaalsuse tagaja	41
3. Looduskaitse kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus	46
3.1. Eestis kehtiva õiguse alusel makstavad toetused	46
3.1.1. Toetused vabatahtlikult võetud kohustuste täitmiseks	46
3.1.2. Natura 2000 võrgustiku aladel paiknevate kinnisasjade omanikele makstavad toetused ja nende eesmärk	47

3.2. Kinnisomandi kitsenduste talumise hüvitamiskohustuse võrdlev analüüs Saksamaa ja Soome näitel	51
3.2.1. Kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus Saksa õiguses	51
3.2.2. Kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus Soome õiguses	54
3.3. Hüvitamiskohustuse tekkimise alus ja ulatus	56
3.3.1. Looduskaitsete kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus Riigikohtu tehnovõrkude ja –rajatiste lahendi valguses	56
3.3.2. Millised looduskaitsete kinnisomandi kitsendused peaksid olema hüvitatavad?	60
3.3.3. Hüvitise suurus	63
3.4. Hüvitise maksmisega kaasnevad muud mõjud	64
Kokkuvõte	66
The Restrictions on the Right of Ownership for Nature Conservation Purposes in the Context of the Fundamental Right of Ownership and the Obligation to Compensate	
Summary	72
Kasutatud materjalid	78

Sissejuhatus

Arenenud riikides tuntakse järjest enam muret keskkonnakaitse pärast. Looduskaitse on üks oluline osa keskkonnakaitsest. Looduskaitse eesmärk on looduse mitmekesisuse ehk elurikkuse säilitamine kõigil selle avaldumise tasanditel.¹ Looduslik mitmekesisus ja ökoloogiline terviklikkus on ökoloogiliselt jätkusuutliku ühiskonna alus.² Euroopa Komisjon rõhutab, et looduslik mitmekesisus on meie elukindlustus, mis tagab meile toidu, magevee ja puhta õhu, peavarju ja ravimid, vähendab looduslike katastroofe, kahjureid ja haigusi ja panustab kliima reguleerimisse.³

Teaduslikult on tõestatud, et bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peamiseks põhjuseks on elupaikade killustumine ja mullastiku seisundi halvenemine. Selle põhjused võivad olla nii looduslikud (näiteks põud, tulekahjud, kahjurid, haiguse tekitajad) kui ka inimese tegevusest põhjustatud (näiteks põllumajandus, metsandus, kaevandamine jne).⁴

Eesti looduskaitse korralduse põhialused on sätestatud looduskaitseseaduses⁵ (edaspidi LKS). LKS § 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks looduse kaitsmine selle mitmekesisuse säilitamise, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku liikide soodsa seisundi tagamisega, kultuurilooliselt ja esteetiliselt väärtusliku looduskeskkonna ja selle elementide säilitamine ja loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine. Looduskaitseseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole keskkonna seisundi säilitamise, kaitsmise ja parendamise tagamiseta jätkusuutlik areng võimalik.⁶

LKS § 2 lõike 1 kohaselt on üheks looduse kaitsmise oluliseks viisiks looduse säilitamise seisukohalt oluliste alade kasutamise piiramine. Looduskaitse eesmärkide saavutamiseks

¹ Eesti looduskaitse arengukava aastani 2020. Keskkonnaministeerium (koost). Tallinn 2012, lk 3. - Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/1690> (02.03.2014).

² E. Christie. Finding Solutions for Environmental Conflicts. Power and Negotiation. Northampton: Edward Elgar 2009, lk 237.

³ Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU biodiversity strategy to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 244 final, lk 1. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf (26.02.2014).

⁴E. Christie, lk 250.

⁵ RT I 2004, 38, 258... RT I, 16.05.2013, 2.

⁶ Seletuskiri looduskaitseseaduse eelnõu juurde. Looduskaitse seadus 279 SE I. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=279&assembly=10&u=20140409163634> (09.03.2014).

võetakse teatud alad kaitse alla ning reguleeritakse nende alade maakasutust. Looduse mitmekesisuse säilitamiseks ja ohustatud liikide ning elupaikade soodsa seisundi tagamiseks on võetud kaitse alla 18% Eesti maismaast ja 31% veealast.⁷ Umbes veerand looduskaitse alla võetud maast kuulub eraomanikele.⁸ Riigikohus on leidnud, et looduskaitseadusest ei tulene, et kaitsealasse kuuluv maa peaks olema tingimata riigi omandis ning üldjuhul ei takista maa eraomandis olemine kehtestatud keskkonnakaitsereežiimi täitmist.⁹

Looduskaitse on ka üks Euroopa Liidu keskkonnapoliitika olulisi alustalasid. Euroopa Liidu keskkonnaõigus omab väga ulatuslikku mõju liikmesriikide õigusele. Lisaks sellele, et astumisega Euroopa Liitu tuli Eestil Euroopa Liidu direktiivides sisalduvad kohustused oma õigussüsteemi üle kanda, peab Eesti Euroopa Liidu liikmesriigina ka tagama, et direktiivide eesmärgid oleksid tegelikult saavutatud.

Avaliku võimu poolt kaitse alla võetud aladel kehtestatud piirangud kujutavad endast eraomanikest maaomanike jaoks takistusi maa teatud viisil kasutamiseks. Maaomanik, kellele kuuluval kinnisasjal asub kaitstav loodusobjekt, kohustub mitte ainult hoiduma teatud tegevustest, vaid mõningatel juhtudel ka ise aktiivselt tegutsema.

Olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist põhiseaduse¹⁰ (edaspidi PS) §-ga 32 tagatud omandipõhiõiguse riivega. Omandipõhiõiguse riived jagunevad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ja omandikitsendusteks.¹¹ Omandipõhiõiguse riivete liigitamine on vajalik, kuna põhiseadus kehtestab neile erinevad nõuded. Kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul näeb PS § 32 lõike 1 teine lause tingimustena ette, et selline omandipõhiõiguse riive on lubatav vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest, siis PS § 32 lõike 2 teise lause kohaselt seab põhiseadus omandikitsenduste puhul vaid tingimuseks, et kitsendused sätestab seadus.

⁷ Eesti looduskaitse arengukava aastani 2020, lk 13.

⁸ Seletuskiri looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. Looduskaitseaduse muutmise seadus 287 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=768d7a8a-a9cf-46d5-97a7-7dbd2ec71d84&> (20.04.2014).

⁹ RKHKo 3-3-1-79-05, p 13.

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1.

¹¹ M. Ernits, § 32/5. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.

PS § 32 lõikes 2 ei ole sätestatud omandikitsenduste talumise eest omanikele rahalise hüvitise maksmise kohustust, kuid Riigikohus on 17. aprilli 2012 otsuses 3-4-1-25-11 leidnud, et teatud juhtudel on ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste korral kinnisasja omanikel põhiseadusest tulenev õigus saada kitsenduste talumiskohustuse eest mõistlikku hüvitist.¹² Riigikohtu omandikitsenduste hüvitamiskohustuse alast praktikat on aga seni olnud vähe.

Põhiõiguste käsitlemisel tuleb arvestada ka rahvusvaheliste dokumentidega ning neid tõlgendava kohtupraktikaga. Omandiõigus on reguleeritud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) esimese lisaprotokollis artiklis 1¹³ ning seda sätet tõlgendavat Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikat on oluliselt rohkem. Kuigi enamuses puudutab see sundvõõrandamist, on EIK siiski käsitlenud ka omandikitsendusi. Ka EIK praktikas on leitud, et teatud juhtudel on omandikitsenduste korral vajalik tagada piisav rahaline hüvitis omanikele, ning juhul, kui tegemist on liiga väikese hüvitisega, võib tegemist olla omandiõiguse rikkumisega.¹⁴ EIK praktika kohaselt on õiglast tasakaalu üldiste huvide ja maaomanike õiguste vahel rikutud, kui maaomanikud on kohustatud kandma eaproportsionaalseid kohustusi. Proportsionaalsuse hindamise juures on EIK analüüsinud ka maaomanike õigusi rahalisele hüvitisele.

Eeltoodust tulenevalt tekib küsimus, kas ka looduskaitseliste piirangutega kinnisasjade omanikel võiks olla omandikitsenduste talumise eest õigus hüvitisele. Riigikogus menetluses olevate ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse eelnõude seletuskirjade kohaselt tunnistatakse, et teatud omandikitsenduste talumine tuleb omanikule hüvitada¹⁵. Ka looduskaitseaduse

¹² RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 51.

¹³ Artikkel 1 kohaselt on igal füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätteid ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajadusel kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks. – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Esimene protokoll. Jõust. 16.04.1996. – RT II 1996, 11, 34.

¹⁴ Nt EIKo 26.06.2012, 9300/07, *Herrmann vs Saksamaa*; EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*; EIKo 27.11.2007, 74258/01, *Urbárska obec Trenčianske Biskupice vs Slovakkia*; EIKo 19.06.2006, 35014/97, *Hutten-Czapska vs Poola*; EIKo 29.04.1999, 25088/94, 28331/95 ja 28443/92, *Chassagnou jt vs Prantsusmaa*.

¹⁵ Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. Ehitusseadustik 555 SE, lk 119. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=555SE&koosseis=12 (25.03.2014); Seletuskiri planeerimisseaduse juurde. Planeerimisseadus 571 SE, lk 14. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=571SE&koosseis=12 (25.03.2014).

muutmise seaduse eelnõu menetlemisel tõstatati Riigikogus omandikitsenduste kompenseerimise küsimus¹⁶, kuid seadusesse vastavaid muudatusi sisse ei ole viidud.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida looduskaitse kinnisomandi kitsendusi omandipõhiõiguse kontekstis, et selgitada välja, millised looduskaitse eesmärkidest tulenevad omandipõhiõiguse riived liigituvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ning millised omandikitsendusteks, ning vastata küsimusele, kas omandipõhiõigusest tuleneb põhimõtteline kohustus maksta looduskaitse kinnisomandi kitsenduste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule hüvitist.

Töö esimeses peatükis käsitletakse looduskaitse korraldust Eestis, et selgitada välja, kuidas alade kaitse alla võtmine toimub ja millised piirangud kinnisasjade omanikele kaitse alla võetud aladel kohalduvad. Alade kaitse alla võtmise käsitlemisel keskendutakse küsimustele, milline on riigi otsustusruum alade kaitse alla võtmisel ning kui palju on maaomanikel selles menetluses kaasärääkimisõigust. Kuna Euroopa Liidu õigusest tuleneb Eestile kohustus kaitsta loodust ka Euroopa jaoks, siis käsitletakse lisaks üle-euroopalisse kaitsealade võrgustikku Natura 2000 kuuluvate alade valikut. Esimese peatüki teises alapeatükis keskendutakse alade kaitse korraldusele, et teha kindlaks, milliseid piiranguid eraomanikest kinnisasjade omanikel kaitse alla võetud aladel taluda tuleb ning millised piirangud kohalduva Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel.

Töö teises peatükis käsitletakse looduskaitse omandipõhiõiguse riiveid PS § 32 kontekstis. Selleks keskendutakse kõigepealt omandipõhiõiguse olemusele ja sellesse sekkumise tingimustele ning analüüsitakse looduskaitset kui avalikku huvi omandipõhiõigusesse sekkumise alusena. Järgnevalt käsitletakse omandipõhiõiguse riivete ja nende eristatavuse problemaatikat, et selgitada välja, millistel juhtudel on looduskaitse omandipõhiõiguse piirangute puhul tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega PS § 32 lõike 1 mõttes, mille korral on omanikul õigus õiglasele ja kohesele hüvitisele, ning millistel juhtudel on tegemist omandikitsendustega. Eristamine on vajalik eelkõige selleks, et piiritleda ära need

¹⁶ XII Riigikogu stenogramm. V istungijärk. Kolmapäev, 20.03.2013. Päevakorrapunkt 7. Looduskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) teine lugemine. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1363777023&pkpkaupa=1&paevakord=12500&op2=print> (20.04.2014); XII Riigikogu stenogramm. V istungijärk. Kolmapäev, 27.03.2013. Päevakorrapunkt 5. Looduskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) kolmas lugemine. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&day=28&date=1364385485&pkpkaupa=1&paevakord=12648&op2=print> (20.04.2014).

juhtumid, millele kohaldub hüvitise maksmise kohustus, mida käsitletakse töö kolmandas peatükis. Töö teise peatüki viimases alapeatükis analüüsitakse hüvitamiskohustust kui omandipõhiõigusesse sekkumise proportsionaalsuse tagajat ning seda eelkõige EIK ja Riigikohtu praktika valguses.

Looduskaitsete kinnisomandi kitsenduste talumise hüvitamiskohustust käsitletakse töö kolmandas peatükis. Selles analüüsitakse kõigepealt kehtiva õiguse alusel looduskaitse alla võetud aladel makstavaid toetusi, et selgitada välja, kas nende toetuste puhul on tegemist omandikitsenduste talumise eest makstava hüvitisega. Enne töö eesmärgis esitatud hüvitamiskohustust puudutavale uurimisküsimusele vastamist, võetakse vaatluse alla ka teiste riikide praktika. Võrdleva analüüsi aluseks on võetud Saksa ja Soome õigus, kuna mõlemate riikide omandiõiguse alane põhiseaduse regulatsioon on sarnane Eestiga ning mõlemad kuuluvad Euroopa Liitu ja on EIÕK liikmesriigid. Sarnase seadusandluse korral on võimalik teise riigi õiguspraktikast eeskujult võtta, et leida õiguspõhimõtteid, mis sobiksid ka oma riigi oludesse.¹⁷ Pealegi on kogu Saksa õigussüsteemil olnud Eesti õiguse arengule tugev mõju.¹⁸ Saksa õigust käsitletakse Eesti õiguskirjanduses omandiõiguse võrdlusena ka kõige enam.¹⁹ Lisaks on Saksa kohtute praktikas tunnustatud võimalust, et seadusandja võib teatud juhtudel tasakaalustada ja kergendada intensiivseid omandikitsendusi hüvitise maksmisega. Soome on võrdlusriigiks toodud, kuna Soome õiguses on teatud juhtudel nähtud ette looduskaitsete piirangute talumise eest hüvitise maksmine. Lisaks on Soome geograafilise asukoha tõttu ka loodusliku olukorra poolest Eestiga sarnane.

Hüvitamiskohustuse alasele uurimisküsimusele vastatakse töö eelviimases alapeatükis. Seal tuuakse välja, milliste looduskaitsete kinnisomandi kitsenduste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikul võiks tekkida õigus hüvitisele ja kui suur hüvitis peaks olema. Seejärel käsitletakse hüvitise maksmisega kaasnevat muid mõjusid.

Looduskaitsete kinnisomandi kitsendusi omandipõhiõiguse kontekstis ning nende hüvitamiskohustust Eesti õiguskirjanduses varem käsitletud ei ole. Teema aktuaalsus seisneb

¹⁷ A. Aarnio. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996, lk 185.

¹⁸ I. Pärnamägi. Saksa mõju Eesti õiguses. – *Õiguskeel* 2014/1. – Arvutivõrgus:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59507/Ilmar+P%E4nam%E4gi.+Saksa+m%E5ju+Eesti+%F5iguses.pdf> (16.03.2014).

¹⁹ Nt K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – *Juridica* 2006/I; R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne 2001.

eelkõige selles, et Riigikohtu otsuses 3-4-1-25-11 tõstatatud omandikitsenduste hüvitamiskohustus on seadusandjale suuniseks hüvitamiskohustuse reguleerimiseks, kuid seni vastavat regulatsiooni kehtestatud ei ole. Töö praktilise väärtusena võibki välja tuua, et seadusandja saab töös leitud järeldusi kasutada vastava õigusliku regulatsiooni väljatöötamisel. Samuti on tööl praktiline väärtus kaitse alla võetud aladele jäävate kinnisasjade omanike jaoks, kuna on juhitud tähelepanu võimalikele vastuoludele põhiseadusega, mida omanikul oleks võimalik vaidlustada.

Töös tuginetakse eelkõige kehtivale looduskaitseadusele, looduskaitse ja omandipõhiõiguse alastele Juridica artiklitele, samuti põhiseaduse kommenteeritud väljaandele, Riigikohtu praktikale, Euroopa Inimõiguste Kohtu omandiõiguse ja Euroopa Kohtu looduskaitse alaste direktiivide tõlgendamist käsitlevatele lahenditele.

1. Looduskaitse korraldus Eestis

1.1. Eesti looduskaitse süsteem

1.1.1. Alade kaitse alla võtmine

Eesti looduskaitse süsteem põhineb peamiselt õiguslikel vahenditel, millega on korraldatud alade kaitse alla võtmine. Looduskaitse eesmärkide tagamiseks kaitstakse loodust teatud piiritletud aladel ja looduskaitse seisukohalt väärtuslike alade kasutamise suunamisega. Halduslike ja lepinguliste instrumentide osatähtsus Eestis on vähene.²⁰ Lepinguliste suhete vähene kasutamine alade kasutuse reguleerimisel tähendab, et antud valdkonna reguleerimisel domineerib riik.

LKS § 7 kohaselt on loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldus selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Kuna tegemist on väga üldiste määratlustega, mis on seaduses konkreetselt sisustamata, siis on haldusorganil loodusobjekti kaitse alla võtmisel väga ulatuslik otsustusõigus. Haldusorganiteks, kes kaitse alla võtmise menetluse läbiviimist korraldavad, on Keskkonnaministeerium ning loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmisel kohalik omavalitsus. Alad võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus, püsielupaigana keskkonnaminister. Kohaliku omavalitsuse tasandil võtab kaitstava loodusobjekti kaitse alla volikogu.

Alade kaitse alla võtmise põhimõtted ning menetlus on sätestatud LKS 2. peatükis (§-d 7-13). Ala kaitse alla võtmise ettepaneku esitamise õigus on igäihel (LKS § 8 lg 1). Kuna ala kaitse alla võtmise eeldused on väga üldsõnalised, siis on haldusorgani laia otsustusruumi piiramiseks kehtestatud ekspertiisi korraldamise kohustus (LKS § 8 lg 3). Ekspertiisiga kontrollitakse loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatust ning otstarbekust ja hinnatakse kavandatavate piirangute otstarbekust. Ekspertiisi eesmärk on tagada, et üldistes huvides kaitse alla võtmist vääriv ja vajav loodusobjekt ei jääks kaitseta ning samas peab ekspertiis ka tagama, et loodusobjekti kergekäeline kaitse alla võtmine ei piiraks isikute õigusi, iseäranis kinnistuomaniku õigust kasutada vabalt enda omandit (PS § 32 lg 2 esimene lause).²¹

²⁰ H. Veinla. Problems in Transposing the European Union's Nature Conservation Directives into Estonian Law and Plans for Solving Them. – *Juridica International* 2011/XVIII, lk 138.

²¹ RKHKo 3-3-1-68-11, p 19.

Nõuetekohase ekspertiisi korraldamata jätmine on oluline menetlusrikkumine, mis annab aluse loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse tühistamiseks.²²

Kaitse alla võtmise menetlus on üldjuhul avalik ning avaliku väljapaneku ajal on igapähe õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid (LKS § 9 lg 3). Kuna ala kaitse alla võtmine avaldab kõige ulatuslikumat mõju just kaitse alla võetava ala piiresse jäävate kinnisasjade omanike õigustele, siis on LKS § 9 lõikes 5 sätestatud kohustus teavitada neid ala kaitse alla võtmise menetlusest ning võimalusest esitada vastuväiteid ja ettepanekuid. Seega on kaitse alla võetavale alale jäävate kinnisasjade omanikel ala kaitse alla võtmise menetluses sama suured õigused kui igapähe, omanikke vaid teavitatakse menetlusest isiklikult. Töö autori arvates tuleks maaomanikke menetluses kaasata ulatuslikumalt, kuna menetluse käigus tehtavad otsused mõjutavad nende õigusi rohkem, kui igapähe õigusi. Seda enam, et ala kaitse alla võtmisel on haldusorganil väga ulatuslik otsustusõigus. Kinnisasja omaniku formaalse teavitamisega ei pruugi olla ala kaitse alla võtmise menetluses tagatud kõigi haldusmenetluse seaduse²³ nõuete järgimine ning ala kaitse alla võtmise menetlus võib diskretsioonivigade tõttu viia ebaõige otsustuseni.

Loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses tehakse ka otsus, millist liiki kaitset sellel alal kohaldatakse. Kaitstavateks loodusobjektideks on kaitsealad, hoiualad, kaitsealused liigid, kivistised ja mineraalid, püsielupaigad, kaitstavad looduse üksikobjektid ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavad loodusobjektid (LKS § 4 lg 1). Kõige rangem režiim kehtib kaitsealadel. Kaitseala on inimtegevusest puutumatuna hoitav ja erinõuete kohaselt kasutatav ala, kus säilitatakse, kaitstakse, taastatakse, uuritakse ja tutvustatakse loodust. Kaitsealadeks on rahvuspargid, looduskaitsealad ja maastikukaitsealad (LKS § 4 lg 2). Hoiuala on elupaikade ja kasvukohtade kaitseks määratud ala, mille säilimise tagamiseks hinnatakse kavandatavate tegevuste mõju ja keelatakse ala soodsat seisundit kahjustavad tegevused (LKS § 4 lg 3).

Kaitsealad jagunevad vöönditeks. Igas vööndis kehtib erinev kaitsekord. Sõltuvalt tüübist võib kaitseala territooriumi jagada kuni kolme erinevasse vööndisse: loodusreservaat, sihtkaitsevöönd ja piiranguvöönd. Kõige rangema režiimiga vööndiks on loodusreservaat. Loodusreservaadis on igasugune inimtegevus keelatud, sealhulgas inimeste viibimine. Viibida

²² RKHKo 3-3-1-57-09, p 18.

²³ RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.

võib loodusreservaadis vaid järelevalve ja päästetööde ning loodusobjekti valitsemise ja kaitse korraldamise eesmärgil (LKS § 29). Sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis kehtivad piirangud on sätestatud LKS §-des 30 ja 31. Sihtkaitsevööndis on keelatud kõik, mis pole seaduses või kaitse-eeskirjas lubatud. Piiranguvööndis on üldjuhul majandustegevus lubatud, kuid tuleb arvestada seaduses sätestatud tingimustega. Seega on selles vööndis lubatud kõik, mis pole seaduse või kaitse-eeskirjaga keelatud.

Loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses otsustatakse ka kaitsealusel alal kehtima hakkavate piirangute ulatus. Kaitseala, püsielupaiga ja kaitstava loodusobjekti puhul kehtestatakse kaitsekord kaitse-eeskirjaga (LKS 12 lg 1). Kaitse-eeskirjaga piiritletakse kaitsevööndi või –vööndite ulatus ja määratakse kindlaks konkreetselt sellel alal kehtivad piirangud. Piirangud võivad olla osalised või täielikud, alalised või ajutised (LKS § 12 lg 2). Kuna piirangute kehtestamisel on haldusorganil samuti ulatuslik kaalutusõigus ning piirangute liik ja ulatus omavad otsest mõju kinnisasja omaniku omandipõhiõigusele, siis on oluline ka kaitsemeetmete valikul tagada kinnisasja omaniku ärakuulamisõigus ning arvestada tema seisukohtadega niivõrd, kui võimalik, et ala kaitse-eesmärgid oleksid siiski tagatud. Kuna hoiualade kaitse-eesmärgid on sätestatud kaitse alla võtmise otsuses ja kaitsekord tuleneb otse looduskaitseseadusest, siis on haldusorgani kaalutusõigus kaitsemeetmete valikul hoiualadel väiksem. See ei tähenda aga, et kinnisasja omaniku roll võiks kaitse alla võtmise menetluses väiksem olla.

Seega on avalikul võimul riigisisese õiguse alusel ulatuslik otsustusõigus alade kaitse alla võtmisel, kaitse alla võetava ala ulatuse määramisel ning sellele kohalduvate piirangute kehtestamisel. Kaitse alla võetavale alale jäävate kinnisasjade omanikel on aga looduskaitseseaduse kohaselt kaitse alla võtmise menetluses sama suured õigused, kui igäihel, vaatamata sellele, et ala kaitse alla võtmise otsus puudutab kinnisasja kasutamise piirangute näol väga otseselt nende õigusi.

1.1.2. Natura 2000 alade valik

Natura 2000 võrgustik on üle-euroopaline ökoloogiline kaitsealade võrgustik, mis põhineb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivil 79/409 (kodifitseeritud direktiiv 2009/147/EÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta²⁴ (edaspidi linnudirektiiv) ja nõukogu direktiivil 92/43/EMÜ²⁵ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi loodusdirektiiv). Kui algselt kaheldi, kas Euroopa Liidul on looduskaitse valdkonnas pädevust, siis nüüd peetakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 191 täiesti piisavaks loodusliku loomastiku ja taimestiku reguleerimiseks.²⁶

Ühenduse looduskaitse alased direktiivid põhinevad „ühise pärandi“ ja „ühenduse looduspärandi“ ideel.²⁷ Loodusdirektiivi preambula kohaselt tuleb ohustatud elupaikade ja liikide säilimiseks võtta kasutusele meetmeid ühenduse tasandil, kuna ohustatud elupaigad ja liigid on osa ühenduse looduspärandist ja neid ähvardavad ohud on tihti piiriülese iseloomuga. Natura 2000 võrgustik koosneb linnudirektiivi alusel loodud linnualadest (*special protection area* – SPA²⁸) ja loodusdirektiivi alusel loodud loodusaladest (*special area of conservation* – SAC). Natura 2000 võrgustiku eesmärk on säilitada Euroopa kõige haruldasemate ja ohustatumate liikide ja elupaigatüüpide säilimine.

Kui linnudirektiivi järgi on linnualade määramine liikmesriikide ülesanne, siis loodusdirektiivi kohaselt määrab loodusalad Euroopa Komisjon. Selline kord loodi selleks, et Euroopa Komisjon saaks alade määramise üle suurema kontrolli.²⁹ Linnudirektiivi artikli 4 kohaselt klassifitseerivad liikmesriigid linnualadena direktiivi I lisa nimetatud liikide kaitseks eelkõige arvuliselt ja suuruselt kõige sobivamad alad, teavitavad Euroopa Komisjoni vastavatest aladest ning sellega on linnuala moodustatud.

Loodusdirektiivi alusel toimub kaitsealade määramine kolmes etapis. Esiteks esitab liikmesriik Euroopa Komisjonile nende alade nimekirja, kus esineb kaitsealuseid elupaiku või

²⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta (direktiivi 79/409/EC konsolideeritud versioon). EÜT L20, 26.01.2010, lk 7-25.

²⁵ Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. EÜT L 206, 22.7.1992, lk 102-110.

²⁶ J. H. Jans, H. H. B. Vedder. European Environmental Law. After Lisbon. Groningen 2012, lk 506.

²⁷ M. Lee. EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making. Portland, Oregon 2005, lk 12.

²⁸ Looduskaitse terminite ingliskeelsed vasted. - Arvutivõrgus:
<http://loodus.keskkonnainfo.ee/eelis/default.aspx?id=-1195935383&state=14:599829681;est:eelisand;>
(16.02.2014).

²⁹ B. Beijen. The Implementation of Protection Provisions from European Environmental Directives in the Member States. Utrecht Law Review, 2009/volume 5, issue 1, lk 106.

liike. Euroopa Komisjon koostab seejärel ühenduse tähtsusega alade (*site of community importance* – SCI) nimekirja ning liikmesriigid peavad pärast seda kuue aasta jooksul määrama Euroopa Komisjoni nimekirjas olevad alad erikaitsealadeks (*special areas of conservation* - SAC). Erikaitsealaks määramine puudutab vaid loodusdirektiivi alusel määratletud alasid, mitte linnualasid.³⁰

Euroopa Liidu õigusest tulenevalt on liikmesriikide otsustusõigus alade kaitse alla võtmisel selgelt piiratud. Liikmesriik on kohustatud võtma kaitse alla need alad, mis on loodusdirektiivi ja linnudirektiivi kohaselt sobivad ja vajalikud kaitse alla võtmiseks ökoloogiliste kriteeriumite alusel ning majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised kaalutlused tuleb kõrvale jätta.³¹ Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb linnualad moodustada ornitoloogilistest kriteeriumitest lähtudes ning liikmesriik ei või seejuures arvesse võtta majanduslikke asjaolusid.³² Euroopa Kohus on Lappeli kaldapealse kaasuses öelnud, et kaitsealade määratlemisel ei saa majanduslikud kaalutlused mitte ühelgi juhul ökoloogilisi huve üles kaaluda.³³ Seega on liikmesriigil küll teoreetiliselt teatav kaalutusõigus alade valikul, kuid paljudel juhtudel võib see olla redutseerunud nullini.³⁴

Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitatud Natura 2000 võrgustiku alade esialgse nimekirja kinnitas Vabariigi Valitsus 2004.aastal.³⁵ Selles oli nimetatud 66 linnuala ja 509 loodusala. Euroopa Komisjoni nõudmisel täiendas Vabariigi Valitsus seda nimekirja 2009. a³⁶ ja 2010. a³⁷, mille tulemusena on Euroopa Komisjoni Natura 2000 Baromeetri andmetel Eestis praegu 66 linnuala, millest 6160 km² asub maismaal ja 6497 km² meres, ja 531 loodusala, millest 7623 km² asub maismaal ja 3753 km² meres. Kuna linnu- ja loodusalad suures osas

³⁰ Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 124. - Arvutivõrgus

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53100/Keskkonnaseadustiku+eriosa+seaduse+eelnu%F5u+seletuskiri.pdf> (25.03.2014).

³¹ H. Veinla. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – Juridica 2009/IX, lk 650.

³² E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – Juridica 2007/VII, lk 428-429.

³³ EKo 11.07.1996, C-44/95, *Lappel Bank*, p 30.

³⁴ H. Veinla. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – Juridica 2005/X, lk 698.

³⁵ Vabariigi Valitsuse 05.08.2004.a korraldus nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“. - RTL 2004, 111, 1758.

³⁶ Vabariigi Valitsuse 23.04.2009.a korraldus nr 148 „Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615-k „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“ muutmine“. - RTL 2009, 39, 516.

³⁷ Vabariigi Valitsuse 16.12.2010.a korraldus nr 486 „Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615-k „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“ muutmine“. - RT III, 28.12.2010, 1.

kattuvad, siis on Eesti Natura 2000 võrgustiku kogupindala 14 663 km² ning Eesti maismaa territooriumist on Natura 2000 aladega kaetud 17,8%.³⁸

Loodusdirektiivist tuleneva erikaitsealade määramise nõude täitmiseks ei ole Eestis kavas eraldi kaitsestaatusega alasid moodustada, vaid leitakse, et see nõue on täidetud, kui Natura 2000 alade kaitsekordade piisavust on hinnatud, vajadusel on neid uuendatud ning koostatud on kaitsekorralduskavad.³⁹ See tähendab, et kõikide Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel hoiualadel peab olema kehtestatud kaitsekorralduskava.⁴⁰

Seega võib öelda, et isegi kui riigisisese õiguse alusel on haldusorganitel lai otsustusõigus alade kaitse alla võtmisel, sätestavad Euroopa Liidu linnu- ja loodusdirektiivid ning Euroopa Kohtu praktika liikmesriikidele väga ranged kohustused alade määramisel ning ei luba alade valikul lähtuda üldjuhul muudest, kui ainult ökoloogilistest kriteeriumitest. Kui ala vastab linnu- ja loodusdirektiivis sätestatud nõuetele, tuleb ala kaitse alla võtta. Maaomaniku arvamus ei saa direktiivi alusel ala kaitse alla võtmise otsustamisel tähendust omada.⁴¹ Seega, kui looduskaitseaduse regulatsiooni kohaselt tuleks õiguspärase kaalutusotsuse saavutamiseks kinnisasja omanik kaasata ala kaitse alla võtmise menetlusse võimalikult suures ulatuses, siis Natura 2000 alade kaitse alla võtmisel ei saa haldusorgan kinnisasja omaniku arvamusel ala kaitse alla võtmise otsustamisel arvestada. Küll aga peab ka Natura 2000 alade kaitse alla võtmisel hea halduse põhimõtte tagamiseks haldusorgan kinnisasja omanikku menetluse käigust teavitama ja temaga suhtlema.⁴²

1.2. Kaitse korraldus kaitstavatel loodusobjektidel

1.2.1. Kaitse korraldus looduskaitseaduse kohaselt

Kaitstavate alade kaitsereežiim on sätestatud looduskaitseaduses. Ala kaitse alla võtmise otsuse jõustumisest alates kehtivad kaitse alla võetud aladel asuvate kinnisasjade valdajatele looduskaitseaduse 3. peatükis sätestatud piirangud.

³⁸ Natura 2000 Barometer. European Commission. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm (03.03.2014).

³⁹ Eesti looduskaitse arengukava aastani 2020, lk 26.

⁴⁰ Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 124.

⁴¹ Keskkonnaministeerium on andnud Riigikontrollile ühe algselt Euroopa Komisjonile Natura 2000 alana esitatud ala hilisema Natura 2000 alade hulgast väljaarvamise kohta selgituseks, et ala väljajätmise Natura 2000 alade hulgast tingis maaomanike tugev vastuseis. - Riigikontrolli 28.05.2008 aruanne „Väärtuslike metsaelupaikade kaitse Natura 2000 aladel“, p 56. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (15.03.2014).

⁴² RKÜKo 3-3-1-85-10, p 37.

Üldised kitsendused kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava loodusobjekti kaitsevööndis on sätestatud LKS §-s 14. Selles paragrahvis on loetletud tegevused, mida ei või läbi viia ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta. Nendeks tegevusteks on katastriüksuse kõlvikute piiride või kõlvikute sihtotstarbe muutmine, maakorralduskava koostamine ja maakorraldustoimingute teostamine, detailplaneeringu ja üldplaneeringu kehtestamine, väikeehitise ehitamiseks nõusoleku andmine, projekteerimistingimuste või ehitusloa andmine, suurema kui viie ruutmeetri suuruse uue veekogu rajamine ja jahilukite lisasöötmine. Kaitsealade erinevates vööndites (loodusreservaat, sihtkaitsevöönd, piiranguvöönd) kehtivad piirangud on sätestatud LKS §-des 29-31.

Hoiualaga hõlmatud kinnistute valdajatele kohalduvad lisaks LKS §-s 14 sätestatud üldistele kitsendustele ka LKS §-dest 32 ja 33 tulenevad piirangud ja kohustused. LKS § 32 lõike 2 kohaselt on hoiualal keelatud nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamine ja kahjustamine, mille kaitseks hoiuala moodustati ning kaitstavate liikide oluline häirimine, samuti tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi. Hoiuala piires asuva kinnisasja valdaja peab esitama hoiuala valitsejale teatise, kui ta kavandab tee rajamist, loodusliku kivimi või pinnase teisaldamist, veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmist, biotsiidi ja taimekaitsevahendi kasutamist, loodusliku ja poolloodusliku rohumaa ning poldri kultiveerimist ja väetamist, puisniiduilmelisel alal asuvate puude raiumist või maaparandussüsteemi rajamist ja rekonstrueerimist (LKS § 33 lg 1). Hoiuala valitseja hindab kavandatud tegevuse mõju elupaikade ja liikide seisundile ning annab töö teostamiseks loa, esitab tingimused, mille järgmisel on töö teostamine lubatud, või keelab tööd (LKS § 33 lg 5).

Lisaks sellele peab kinnisasja valdaja tagama kaitseala sihtkaitse- ja piiranguvööndis, hoiualal olevate või kaitstava looduse üksikobjekti juurde viivate teede ja radade avaliku kasutamise päikesetõusust päikeseloojanguni (LKS § 15 lg 1). Töö autori arvates võib sätte sõnastuse grammatilisel tõlgendamisel järeldada, et antud sättest võivad tuleneda kohustused ka kinnisasja valdajale, kelle kinnisasjal kaitstav loodusobjekt ise ei asu, vaid kelle kinnisasja kasutatakse kaitstava looduse üksikobjektini jõudmiseks. Samuti võib antud sättest järeldada, et tegemist ei ole vaid talumiskohustusega, sest sõna „tagama“ võib teatud juhtudel tähendada ka tegutsemiskohustust. Näiteks juhul, kui kaitstava loodusobjektini viiv tee või rada on olemas, kuid halbade ilmastikutingimuste tõttu ajutiselt läbimatu, võib antud sätet tõlgendada

ka viisil, et kinnisasja valdaja peab tee või raja viima seisukorda, mis tagaks inimestele liikumisvõimaluse.

Poollooduslike koosluste esinemisaladel⁴³ võib kaitse-eeskirjaga või kaitsekorralduskavaga ette näha ka kaitstaval loodusobjektidel vajalikud tegevused (LKS § 17). Näitliku nimekirjana tegevustest on seaduses nimetatud niitmist, loomade karjatamist, puu- ja põõsarinde kujundamist ja harvendamist või raadamist. Kaitsealadel võib loodusliku metsa- ja sookoosluse taastamiseks olla vajalikeks tegevusteks ka kraavide sulgemine, häilude rajamine ja maapinna mineraliseerimine, vaadete avamiseks võib vajaliku tegevusena olla ette nähtud raie.

Eeltoodust tulenevalt võib töö autori arvates liigitada looduskaitseseadusest tulenevad piirangud järgmiselt:

- 1) talumiskohustused, mis seisnevad kinnisasjal teiste isikute tegevuse talumises, näiteks avalikkusele juurdepääsu võimaldamine, loodusobjekti valitseja poolt vajalike tööde teostamise talumine;
- 2) hoidumiskohustused, milleks on tegevused, mis ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud, näiteks uute ehitiste püstitamine, puude istutamine ja raied;
- 3) tegutsemiskohustused, mis tähendavad kohustusi kinnisasjal teatud viisil tegutseda, näiteks poollooduslike koosluste ilmet ja liigikoosseisu tagavate tööde teostamine.

Liigitamise aluseks on võetud piirangu kui omandipõhiõiguse riive intensiivsus. Kõige intensiivsemalt riivavad omandipõhiõigust tegutsemiskohustused, kuna lisaks kohustusele tegutseda võib nendega kaasneda omanikule ka otsesid kulutusi. Kõige vähemintensiivsed on töö autori arvates talumiskohustused, sest hoidumiskohustustega võib teatud juhtudel kaasneda ka osade tegevuste läbiviimise keeld, mis on oma olemuselt intensiivsem piirang, kui teiste isikute tegevuse talumine oma kinnisasjal. Samas tuleb aga omandipõhiõiguse riive intensiivsuse analüüsimisel alati võtta aluseks konkreetse asja asjaolud ning kohalduvate piirangute ulatus.

⁴³ LKS § 17 lg 2 kohaselt nimetatakse poollooduslike koosluste esinemisaladeks pikaajalise inimtegevuse mõjul kujunenud loodusliku elustiku kooslustega alasid, kus on niidetud heina või karjatatud loomi, nagu puisniidud, loopealsed, soostunud niidud, soo-, ranna-, lammi- ja aruniidud ning puiskarjamaad.

1.2.2. Natura 2000 alade kaitse korraldus ja kohalduv õigus

Looduskaitseliste meetmete valikul on liikmesriigid vabad. Linnu- ja loodusdirektiivid omistavad kaitse alusele maale teatud staatuse, kuid ei sätesta konkreetse maa kasutamise tingimusi.⁴⁴ Loodusdirektiivi artikli 6 kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama erikaitsealade suhtes vajalikud kaitsemeetmed, et vältida looduslike elupaikade halvenemist ja nende liikide häirimist, mille kaitseks ala on määratud. Seega on oluline, et kaitsemeetmed tagaksid direktiivides sätestatud eesmärkide täitmise.

Linnudirektiivi kohaselt tuleb kaitsta kõiki looduslikult esinevaid linnuliike liikmesriikide territooriumil. Oluline on seejuures, et direktiivi kohaldamise ulatus ei ole piiratud ohustatud liikide kaitsega. Artiklis 3 on sätestatud meetmete nimekiri, mida liikmesriikidel tuleb rakendada. Eraldi välja toodud meetmeteks on kaitsealade loomine, elupaikade hoidmine ja korraldamine vastavalt ökoloogilistele vajadustele nii kaitsealadel kui väljaspool neid, hävitatud biotoopide (elupaikade) taastamine ja biotoopide loomine.

Linnualad tuleb moodustada direktiivi lisas I nimetatud ohustatud linnuliikide elupaikade kaitseks. Artikli 4 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid võtma linnualade suhtes vajalikke meetmeid, et vältida elupaikade saastamist või kahjustamist või lindude mistahes häirimist. Elupaikade saastamist ja kahjustamist tuleb vältida ka väljaspool kaitstavaid alasid. Loodusdirektiivi vastuvõtmisega 1992.a asendati see artikkel paindlikuma regulatsiooniga, mille kohaselt on teatud tingimustel lubatud teha erandeid.

Loodusdirektiivi eesmärgiks on kaitsta ohustatud elupaigatüüpe ning looma- ja taimeliike. Pärast ala kinnitamist ühenduse tähtsusega alaks on liikmesriikide ülesandeks määrata ala võimalikult kiiresti erikaitsealaks, rakendada neil aladel kohaseid kaitsemeetmed vältimaks looduslike elupaigatüüpide seisundi halvenemist ja hinnata kavandatavate tegevuste mõju alade kaitse-eesmärkide saavutamisele ja terviklikkuse säilimisele.

Euroopa Liidu looduskaitse alase õiguse liikmesriigi õigusesse sisseviimiseks on mitmeid võimalusi. Enamikes liikmesriikides on püütud Euroopa Liidu direktiividest tulenevaid nõudeid sobitada olemasolevasse looduskaitse süsteemi või on loodud Euroopa Liidu õigusega kaitstavate loodusobjektide jaoks paralleelne süsteem. Vaid vähestes liikmesriikides on Euroopa Liidu õiguse alusel kaitstavate Natura alade jaoks loodud eraldi (muud tüüpi)

⁴⁴ L. Krämer. EC Environmental Law. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell 2003, lk 179.

kaitsealad.⁴⁵ Eesti on kasutanud samuti esimest varianti. Kui 2004.a valmistati ette uut looduskaitseseadust, otsustas Eesti mitte luua Natura alade kaitseks muud tüüpi kaitsealasid, vaid korraldada nende kaitse traditsiooniliste looduskaitse vahenditega, kuna kaitsealuste loodusobjektide süsteem oli seni hästi toiminud.⁴⁶

Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse on Eestis reguleeritud looduskaitseseadusega. Selleks on seaduse 10. peatükis kolm paragrahvi (§ 69-70¹), millest esimeses on ära nimetatud, et Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustik koosneb Eestis linnudirektiivi ja loodusdirektiivi alusel määratud aladest, järgmises paragrahvis on välja toodud, millistest tingimustest lähtuvalt määratakse kindlaks Natura alade kaitse eesmärk ning kolmas säte puudutab maaomaniku poolt hüvitusmeetmete rakendamise tingimusi, et Natura 2000 võrgustiku üldine sidusus oleks tagatud.

Natura 2000 alad on Eestis kas kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad või kaitstavad looduse üksikobjektid.⁴⁷ Üks Natura 2000 võrgustikku kuuluv ala võib koosneda ka mitmest kaitstavast loodusobjektist. Juba olemasolevad kaitsealad lisati Natura 2000 võrgustikku, kuid uued Natura 2000 alad on moodustatud enamasti hoiualadena.⁴⁸ Hoiualade regulatsioon loodigi Natura 2000 võrgustiku jaoks.⁴⁹

Loodusdirektiivi artikli 4 lõike 5 kohaselt kohalduvad aga õiguslikud tagajärjed juba siis, kui Euroopa Komisjon on selle ala kandnud ühenduse tähtsusega alade nimekirja. Liikmesriikidel on sellest alates kohustus võtta kasutusele vajalikke meetmeid, et vältida kaitsealuste elupaikade halvenemist ja kaitsealuste liikide häirimist, samuti viia läbi Natura hindamine. Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt tuleb iga kava või projekti, mis võib tõenäoliselt avaldada alale mõju, hinnata asjakohaselt seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab.

Natura hindamine toimub Eestis keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse⁵⁰ (edaspidi KeHJS) alusel. KeHJS § 3 punkti 2 kohaselt tuleb keskkonnamõju hinnata, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega

⁴⁵ H. Veinla. Problems in Transposing the European Union's Nature Conservation Directives into Estonian Law and Plans for Solving Them, lk 135.

⁴⁶ H. Veinla. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? Lk 652.

⁴⁷ Looduskaitse arengukava aastani 2020, lk 26.

⁴⁸ K. Vaarmari. The Comparative Survey. Four Questions on Nature Conservation – Beyond Birds and Habitats Directives. Estonia. - Journal for European Environmental Law & Planning 2007/1, lk 242.

⁴⁹ Seletuskiri looduskaitseseaduse eelnõu juurde. Looduskaitseseadus 279 SE I.

⁵⁰ RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 15.

eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Seega ei pea tegemist olema Natura 2000 võrgustiku alale jääva tegevusega, vaid hindamise nõue kehtib ka kaugemale jäävate tegevuste puhul, mis võivad sellele alale mõju avaldada.

Euroopa Kohus on liikmesriigile linnudirektiivist ja loodusdirektiivist tulenevatesse kohustustesse suhtunud väga rangelt. *Leybuchi* asjas ütles Euroopa Kohus, et kui linnualade määratlemisel on liikmesriigil teataval määral kaalutusõigus, siis juba määratud alade kaitsmisel ei või liikmesriigid direktiivis sätestatud kohustustest kõrvale kalduda.⁵¹ Kohtuasjas *Santoña* leidis Euroopa Kohus, et sobivate alade määramata jätmine ei vabasta liikmesriiki nende alade kaitsmise kohustustest. Määramata ala tuleb kaitsta samamoodi, kui linnualaks määratud ala.⁵² Kohtuasjas *Waddenzee* rõhutas Euroopa Kohus, et Natura hindamine tuleb läbi viia alati, kui objektiivse teabe põhjal pole välistatud, et kavandataval tegevusel on eraldi või koos muude kavade või projektidega Natura alale oluline mõju.⁵³ Eesti kehtiv õigus ei taga praegu Natura hindamise läbiviimist selliselt, nagu Euroopa Kohus tõlgendas seda kohustust *Waddenzee* asjas.⁵⁴

Natura 2000 aladel ja neid ümbritsevatel aladel ei ole automaatselt välistatud ükski majandustegevuse liik, kuid inimtegevus peab olema kooskõlas loodusdirektiivi artikliga 6, mille eesmärk on tagada, et need tegevused oleksid vastavuses Natura 2000 alade looduskaitse eesmärkidega.⁵⁵ Natura alade kaitsekorra aluseks on ala kaitse eesmärk, kuna üldreeglina on keelatud kõik tegevused, mis võivad seda eesmärki oluliselt ebasoodsalt mõjutada.⁵⁶ Kuna Eestis eraldi erikaitsealasid ei moodustata, siis on väga oluline juba riigisisest kaitse alla võetud alade puhul võimalikult kiiresti pärast seda, kui Euroopa Komisjon on need alad kandnud ühenduse tähtsusega alade nimekirja, hinnata alade kaitse eesmärkide vastavust Euroopa Liidu direktiivist tulenevatele nõuetele ning vajadusel neid täpsustada.

Töö autor on seisukohal, et looduskaitse seaduse regulatsiooni kohaselt ei ole ala kaitse korraldust arvestades kinnisasja omaniku jaoks erinevust selles, kas tegemist on Natura 2000

⁵¹ EKo 28.02.1991, C-57/89, komisjon vs Saksamaa (*Leybucht*), p 20.

⁵² EKo 02.08.1993, C-355/90, komisjon vs Hispaania (*Santoña*), p 22.

⁵³ EKo 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, (*Waddenzee*), p 43-45.

⁵⁴ H. Veinla. The Influence of European Union Law on the Conservation of Estonian Biological Diversity – the Case of Natura 2000 Areas. – *Juridica International* 2009/XVI, lk 175.

⁵⁵ Guidance on Agriculture and Natura. European Commission, 2012, lk 5. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf> (02.03.2014).

⁵⁶ Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 124.

võrgustikku kuuluva alaga või mitte. Kuna aga Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel kehtivad kaitsekorra erisused tulenevad Euroopa Liidu õigusest, siis peaks ala erikaitsealaks määramine olema õiguslikult selgemalt esile toodud.⁵⁷ Ka Riigikohus on rõhutanud, et Natura võrgustiku kaitsereežiimi tõlgendamisel on määravaks Euroopa Liidu õigus.⁵⁸

Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõus, mis hõlmab ka looduskaitseseaduse regulatsiooni, on Eesti õiguse Euroopa Kohtu praktikaga kooskõlla viimiseks Natura 2000 võrgustiku koosseisu defineerimisel lisatud klausel, et Natura 2000 võrgustiku alana käsitletakse ka alasid, mis ei ole küll kantud Euroopa Komisjoni poolt ühenduse jaoks oluliste alade loetelu, kuid mis on esitatud Euroopa Komisjonile ühenduse jaoks oluliste alade loetellu kandmiseks ja mis on kas riigisisest kaitse alla võetud või mille suhtes on algatatud kaitse alla võtmise menetlus.⁵⁹ Praegu kehtiva looduskaitseseaduse kohaselt on loodusdirektiivi alusel määratletud Natura 2000 aladeks vaid alad, mis on kantud Euroopa Komisjoni poolt üleeuroopalise tähtsusega alade loetellu. Järelikult laieneb riigisisene kaitse korraldus vaid neile aladele.

⁵⁷ Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 23.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-15-08, p 19.

⁵⁹ Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 124.

2. Looduskaitsetised kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis

2.1. Looduskaitse kui avalik huvi omandipõhiõigusesse sekkumise alusena

2.1.1. Omandipõhiõiguse olemus ja selle kaitseala

Omand on põhiõigusena põhiseaduse kaitse all. PS § 32 lõike 1 kohaselt on igäihe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. PS § 32 lõike 2 kohaselt on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.⁶⁰ Omand peab olema kaitstud meelevaldse avalik-õigusliku sekkumise eest, millega takistatakse põhjendamatult omandi rahumeelset kasutamist.⁶¹

Põhiõigusnorm koosneb kahest elemendist: põhiõiguse kaitsealast ja selle riivist.⁶² Põhiõiguse kaitseala on isikuline ja esemeline.⁶³ Isikuline kaitseala hõlmab neid isikuid, kes on põhiõiguse õigustatud subjektid.⁶⁴ PS § 32 on kõigi ja igäihe õigus, mis laieneb PS § 9 lõike 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele.⁶⁵

Omandipõhiõiguse esemelise kaitseala määratlemiseks on vajalik defineerida omandi mõiste. Liberaalse õiguskäsitluse kohaselt on omand „kimp õigusi“, mis annab omanikule õiguse välistada teiste õigused ja kasutada oma omandit kasulikult otstarbel.⁶⁶ PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse esemeks on omand, mida tuleb tõlgendada avaramalt kui tsiviilõiguslikku omandit. Põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab isikule kuuluvaid kehalisi esemeid, asjaõiguslikku omandiõigust, asjaõiguslikku omandamisõigust, intellektuaalse omandiga

⁶⁰ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/1.

⁶¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 478.

⁶² Põhiseaduse 2. peatükk: Põhiõigused, vabadused ja kohustused, p 4.2. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne. Tallinn 1998. - Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10731> (08.02.2014).

⁶³ R. Alexy, p 5.3.1.

⁶⁴ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: TÜ Kirjastus 2011, lk 166.

⁶⁵ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne § 32/1.1.2.

⁶⁶ C. Rodergs. Nature's place? Property Rights, Property Rules and Environmental Stewardship. – Cambridge Law Journal, November 2009/68(3), lk 553.

seonduvaid varalise iseloomuga õigusi, teatud liiki võlaõiguslikke nõudeõigusi, teatud ulatuses isiku vara kui tervikut ning ka teatud liiki avalik-õiguslikke varalisi positsioone.⁶⁷ Seega kaitseb PS § 32 nii tsiviilõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke varalisi positsioone, millel on mingi rahas mõõdetav väärtus.⁶⁸ Riigikohus on õigushüvena omandiõiguse kaitsealas olevaks tunnistanud ka kinnisasja Natura 2000 võrgustikku kuulumise.⁶⁹

Omandiõiguse kaitse on lisaks EIÕK esimesele lisaprotokollile reguleeritud ka mitmes muus õigusaktis, näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas⁷⁰ ja inimõiguste ülddeklaratsioonis⁷¹. EIK praktika kohaselt sisaldab EIÕKi esimese lisaprotokolli artikkel 1 kolme reeglit:

- 1) omandi vaba kasutamise põhimõte;
- 2) omandiõiguse äravõtmine, mis allub konkreetsetele tingimustele;
- 3) lepinguosalise riigi õigus seada omandi kasutamisele piiranguid kooskõlas üldise huviga.⁷²

EIK on 2012.a otsuses *Lindheim jt vs Norra* öelnud, et antud otsus ja ka mitmed teised hiljutised EIK otsused näitavad, et õigusteaduses liigutakse EIÕK esimese lisaprotokolli artikkel 1 tugevama kaitse suunas.⁷³ Sellest võib järeldada, et tendents on omanike õiguste suurenemise suunas.

EIK praktika kohaselt on terminil „omand“ EIÕK esimese lisaprotokolli artiklis 1 autonoomne tähendus ning see on sõltumatu riigisisese õiguse formaalsest klassifikatsioonist.⁷⁴ Ka EIK praktikas lähtutakse sellest, et põhiseaduslik omandi mõiste ulatub kaugemale tsiviilõiguslikust omandist. Nii arvatakse omandiõiguse kaitsealasse kõik

⁶⁷ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/4.

⁶⁸ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne § 32/1.1.1.1.

⁶⁹ RKHKo 3-3-1-56-12, p 11.

⁷⁰ Artikli 17 kohaselt on igapähe õigus vallata, kasutada, käsutada ja parandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides. Intellektuaalomandit kaitstakse. – Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm> (08.02.2014).

⁷¹ Artikkel 17 kohaselt on igapähe õigus nii üksinda kui ka koos teistega omada vara ja kellelki ei tohi tema vara meelevaldselt ära võtta. – Inimõiguste ülddeklaratsioon. - Arvutivõrgus: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (08.02.2014).

⁷² EIKo 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsit*, p 61.

⁷³ EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*, p 38.

⁷⁴ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/4.

eraõiguslikud varalist väärtust omavad positsioonid ning teatud tingimustel ka avalik-õiguslikud varalise väärtusega õiguslikud seisundid.⁷⁵

2.1.2. Omandipõhiõigusesse sekkumise tingimused

Omand on ulatuslik, kuid mitte piiramatu õigus. Omandipõhiõiguse piirangud on tänapäeva ühiskonnas hädavajalikud ning nad sisalduvad kõikide tsiviliseeritud riikide põhiseadustes ja nende alusel vastu võetud seadustes.⁷⁶

Riigikohus on tehnovõrkude ja –rajatiste otsuses öelnud, et olukorras, kus piiratakse isiku õigust oma omandit vabalt kasutada, on tegemist PS §-ga 32 tagatud omandiõiguse riivega.⁷⁷ Riive laiemas tähenduses hõlmab endas mis tahes põhiõiguse kaitseala esemeks oleva tegevuse, omaduse või seisundi riikliku takistamise, kahjustamise ja kõrvaldamise.⁷⁸ Omandipõhiõiguse riiveks ei ole vabatahtlik omandi kitsendamine, vaid ainult kinnisasja omaniku tahte vastased omandiõiguse piirangud.⁷⁹ Põhiõiguse kaitseala riive ei kujuta endast veel põhiõiguse rikkumist. Riive tähistab üksnes põhiõigust piiravat avaliku võimu abinõud, mis vajab põhiseaduslikku õigustamist.⁸⁰

Põhiõiguse riive lubatavuse esmane tingimus on, et alus selleks tuleneb põhiseadusest.⁸¹ Põhiõigusi tohib vastavalt PS § 11 esimesele lausele piirata ainult kooskõlas põhiseadusega.⁸² Riive on põhiseadusega kooskõlas siis, kui see vastab nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusele.⁸³ Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane. Põhiõiguse riive formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumid tuleb võtta põhiseaduse sätte piiriklauslitest.⁸⁴ Piiriklauslite alusel jagatakse põhiõigusi kolmeks:

- 1) lihtsa seadusreservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigused;
- 2) kvalifitseeritud seadusreservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigused ja

⁷⁵ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 58.

⁷⁶ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 60.

⁷⁷ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 35.

⁷⁸ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 59.

⁷⁹ U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/7, lk 484.

⁸⁰ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 170.

⁸¹ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 59.

⁸² Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne § 32/3.1.

⁸³ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik, lk 170.

⁸⁴ R. Alexy, p 5.4.

3) nullreservatsiooniga ehk ilma piiriklauslita põhiõigused.⁸⁵

PS § 32 lõike 1 teise lause kohaselt võib omandit omaniku nõusolekute võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seega on antud sätte puhul tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigusega. Kvalifitseeritud piiriklauslid sisaldavad lisanõudeid, millele riive peab vastama.⁸⁶ Kõigi ülejäänud omandipõhiõiguse riivete puhul kehtib PS § 32 lõige 2 teine lause ja lõige 3. Nende sätete kohaselt võib seadusega sätestada omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendusi ning omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Seega on tegemist lihtsa piiriklausliga ja omandikitsendusi saab formaalõiguslikult piirata kas seadusega või seaduse alusel⁸⁷ ning materiaalõiguslikult peab omandikitsendus olema proportsionaalne.⁸⁸ Järelikult on oluline PS § 32 lõikes 1 ja lõikes 2 sätestatud omandipõhiõiguse riivete eristamine, kuna esimesel juhul peab riive vastama põhiseaduses sätestatud lisanõuetele, kuid teisel juhul võib seadusandja põhiõigust piirata igal eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus⁸⁹.

Rait Maruste eristab omandipõhiõigusesse sekkumisel omandi (sund)võõrandamist ning omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendamist.⁹⁰ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes täpsustatakse, et terminoloogiliselt on sundvõõrandamise asemel õigem kasutada terminit „omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine“, sest sundvõõrandamine on vaid üks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise rakendamisjuhtudest.⁹¹ Ka Riigikohus jagab omandipõhiõiguse riived kaheks: omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, mille tingimused on sätestatud PS § 32 lg 1 teises lauses, ning muudeks piiranguteks, mida reguleerib PS § 32 lõike 2 teine lause.⁹²

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et kõik need omandipõhiõiguse riived, mida ei saa positiivselt liigitada omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, on omandikitsendused.⁹³ Seega tuleb omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise ja omandikitsenduste eristamiseks kõigepealt määratleda need riived, mis

⁸⁵ Ü. Madise jt (toim). PS kommenteeritud väljaanne. II peatükk. Sissejuhatus, p 8.

⁸⁶ Ü. Madise jt (toim). PS kommenteeritud väljaanne. II peatükk. Sissejuhatus, p 8.2.

⁸⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne § 32/3.1.

⁸⁸ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/7.

⁸⁹ RKPSJKo 3-4-1-3-04, p 27.

⁹⁰ R. Maruste, lk 475.

⁹¹ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.

⁹² RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 35.

⁹³ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.2.

kvalifitseeruvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ning ülejäänud riived on omandikitsendused.

2.1.3. Looduskaitse kui avalik huvi

PS § 32 lõike 1 teine lause seab omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise üheks tingimuseks, et võõrandamine peab toimuma üldistes huvides. PS § 32 lõike 2 kolmanda lause kohaselt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Lisaks sellele peavad PS § 32 lõike 2 nimetatud omandikitsendused olema materiaalõiguslikult põhiseaduspärased. Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et lisaks proportsionaalsusele peab riivil olema legitiimne eesmärk.⁹⁴ Legitiimseks eesmärgiks võib olla ka üldine huvi. Seega PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandipõhiõiguse piiramine tohib toimuda ainult üldistes huvides, kuid üldine huvi sobib ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandipõhiõiguse piiramiseks.

Õigusleksikon samastab üldise huvi avaliku huviga, defineerides üldist huvi, kui „avalikku huvi, mis hõlmab mingi inimkoosluse ühist, üksikisiku huvist üldisemat huvi“⁹⁵. Seega on terminid „üldine huvi“ ja „avalik huvi“ Õigusleksikoni järgi sünonüümid. Olulist erinevust nende vahel ei ole näinud ka EIK.⁹⁶ Õiguskirjanduses kasutataksegi enam terminit „avalik huvi“.

Õigusaktides puudub üldise või avaliku huvi definitsioon. Avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele. Avalik hüve on miski, millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna, avalik hüve puudutab enamiku ühiskonnaliikmete heaolu.⁹⁷ Majandusteoreetik Paul Samuelsoni käsitlemise kohaselt on avaliku hüve tunnusteks kõigile kättesaadavus ja mittekonkureerivus. See tähendab, et hüve kättesaadavus ühele ei vähenda selle kättesaadavust teiste jaoks, ning ühe inimese poolt hüve tarbimine ei vähenda kättesaadava hüve kogust teiste jaoks.⁹⁸

Seadusandjal on ulatuslik otsustusruum avaliku huvi sisustamisel. Siiski ei saa seadusandja tahet avaliku huviga samastada, sest vaatamata sellele, et parlamendile on antud volitus

⁹⁴ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 11/2.1.2.

⁹⁵ K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 89.

⁹⁶ EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James jt vs Ühendukuningriik*, p 43.

⁹⁷ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/III, lk 194.

⁹⁸ W. D. Nordhaus. Paul Samuelson and Global Public Goods. Yale University 2005, lk 3. - Arvutivõrgus: <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/PASandGPG.pdf> (30.03.2014).

ühiskonna tahet välja öelda, kaotaks avaliku huvi mõiste sellisel juhul oma tähenduse.⁹⁹ Rait Maruste leiab, et üldine huvi eeldab demokraatlikku protsessi, avalikkuse ja asjaosaliste informeerimist ja ärakuulamist ning otsuse veenvat põhjendamist.¹⁰⁰

Riigikohus on öelnud, et avalik huvi on hinnanguline ja ajas muutuv kriteerium.¹⁰¹ Mõisteid, mille tunnuste loetelu on nii lai ja tavaliselt ka ajas muutuv, et nende mõistete ammendav defineerimine on võimatu, nimetatakse õigusteaduses määratlemata õigusmõisteteks.¹⁰² Kuna avalikku huvi on võimalik täpselt määratleda vaid konkreetse aegruumi jaoks, siis tuleb avaliku huvi mõiste mõtestada lahti konkreetse kaasuse kontekstis, lähtudes just selles asjas tähtsust omavatest asjaoludest. Seetõttu on avaliku huvi mõiste sisustamisel oluline roll ka kohtul.

EIK hinnangul on kohalikel ametivõimudel lai kaalutusõigus sotsiaal- ja majanduspoliitika elluviimisel, eriti maakorralduse¹⁰³ ja linnaplaneerimise osas, kuna nad tunnevad kohalikke olusid ja vajadusi paremini¹⁰⁴. EIK tõdeb, et ta üldjuhul tunnustab ametivõimude poolt avaliku huvi määratlemist, kuid sekkub selsse, kui see on ilmselge mõistliku põhjenduseeta.¹⁰⁵ Seega on EIK jätnud endale siiski õiguse teatud ulatuses kontrollida, kas kohalikud ametivõimud on avalikku huvi sisustanud õigesti. Keskkonnakaitse osas on EIK rõhutanud, et tunnustab seda tänapäeva ühiskonnas kui kasvava tähtsusega kaalutlust¹⁰⁶ ning looduskaitse on vaieldamatult avalikes huvides¹⁰⁷.

Ka Euroopa Kohus on leidnud, et keskkonnakaitse eesmärgid on üldistes huvides ja väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib keskkonnakaitse olla omandiõiguse piiramise põhjenduseks.¹⁰⁸ Euroopa Kohtu soosivat suhtumist looduskaitseesse iseloomustavad hästi näiteks kohtuasjad *Leybucht* ja *Santoña*.¹⁰⁹ *Leybuchi* kohtuasjas¹¹⁰ leidis Euroopa Kohus, et linnualade kaitsmine on ühenduse äärmiselt oluline avalik huvi, mida on võimalik piirata

⁹⁹ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 195.

¹⁰⁰ R. Maruste, lk 480.

¹⁰¹ RKPSJKo 3-4-1-2-96, p V.

¹⁰² K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 187.

¹⁰³ EIKo 11.10.2011, 57862/09, *Vassallo vs Malta*, p 36.

¹⁰⁴ EIKo 29.09.1996, 20348/92, *Buckley vs Ühendkuningriik*, p 75.

¹⁰⁵ EIKo 14.02.2012, 35430/05, *Tkachev vs Venemaa*, p 37.

¹⁰⁶ EIKo 18.02.1991, 12033/86, *Fredin vs Rootsi*, p 48.

¹⁰⁷ EIKo 4.10.2012, 57412/08, *Chabauty vs Prantsusmaa*, p 54.

¹⁰⁸ EKo 15.01.2013, C-416/10, *Križan jt*, p 114.

¹⁰⁹ F. Jacobs. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *Journal of Environmental Law* 2006/Vol 18 No 2, lk 196.

¹¹⁰ EKo 28.02.1991, C-57/89, *komisjon vs Saksamaa (Leybucht)*, p 22.

ainult teiste eriti oluliste avalike huvide alusel. Linnualade määramisel kaaluvad aga ökoloogilised huvid ka majanduslikud ja rekreatsioonilised huvid üles. Majanduslikest, sotsiaalsetest ja kultuurilistest kaalutlustest lähtumise keeldu alade valikul on Euroopa Kohus rõhutanud ka kohtuasjas *First Corporate Shipping*¹¹¹. *Santoña* kohtuasjas¹¹² leidis Euroopa Kohus, et liikmesriigil on kohustus kaitsta ka direktiivi kriteeriumitele vastavaid alasid, mis ei ole määratud ametlikult linnualadeks. Ka Riigikohus on öelnud, et loodusobjektide kaitse alla võtmine toimub üksnes avalikes huvides.¹¹³

Seega on kohtupraktika kohaselt looduskaitse eesmärgid üldjuhul avalikes huvides ning Euroopa Kohtu praktika kohaselt on Natura 2000 võrgustiku alade valikul ja kaitsmisel looduskaitse eesmärkidel isegi olulisem kaal, kui teistel avalikel huvidel. Töö autori arvates vastab bioloogiline mitmekesisus, millele looduskaitse on suunatud, ka Paul Samuelsoni poolt välja pakutud avaliku hüve tunnustele, kuna bioloogilisest mitmekesisusest saadav kasu on kogu ühiskonnale kättesaadav ning seda ei ole võimalik ühe inimese poolt ära tarbida. Seega puudutab see kogu ühiskonna heaolu ning selle loomisele või säilitamisele suunatud tegevus on avalikes huvides. Järelikult on looduskaitse eesmärkidel omandipõhiõigusesse sekkumine põhiseaduspärane.

2.2. Looduskaitse omandipõhiõiguse riive kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine

2.2.1. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise tingimused

Omandipõhiõiguse raskeimaks riiveks peetakse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist. Seda saab järeldada PS § 32 lõike 1 teise lause sõnastusest, mis seab omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele ranged nõuded. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Selle põhiseaduses sätestatud lause eesmärk ei ole laiendada riigivõimu volitusi, vaid kitsendada ja piiritleda riigi suvaõigust ning anda sellega lisagarantii omandiõiguse kaitsele.¹¹⁴ Seega seab põhiseadus omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks kolm tingimust:

- 1) võõrandamise seadusliku aluse tingimus;

¹¹¹ EKO 07.11.2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, p 25.

¹¹² EKO 02.08.1993, C-355/90, *komisjon vs Hispaania (Santoña)*, p 22.

¹¹³ RKHKo 3-3-1-68-11, p 12.

¹¹⁴ Õiguskantsleri 04.2006 seisukoht nr 6-1/051267/0602602 (Veskiaramu), lk 5. - Arvutivõrgus: <http://web.zone.ee/veskiaramu/mtu.php> (26.02.2014).

- 2) võõrandamine üldistes huvides;
- 3) võõrandamine õiglase ja kohese hüvituse eest.¹¹⁵

Seadusliku aluse tingimus tähendab, et seadus omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks peab olema eranditult formaalne. Tegemist peab olema parlamentaarse seadusandja otsusega, kas, millistel tingimustel ja millises ulatuses võib omandiõigust piirata.¹¹⁶ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist reguleerivad mitmed seadused¹¹⁷. Kinnisasja sundvõõrandamise alused ja kord on sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise seaduses¹¹⁸ (edaspidi KASVS). Tegemist on lihtseadusega, mis sätestab kinnisasja sundvõõrandamise tingimused eelkõige selle seaduse tähenduses, st kitsendab sundvõõrandamise mõistet võrreldes põhiseadusega. Seega ei saa kinnisasja sundvõõrandamise seaduse alusel sisustada põhiseaduslikku sundvõõrandamise mõistet, kuid see saab siiski abiks olla põhiseadusliku mõiste lahtiseletamisel.¹¹⁹

Põhiseaduse kohaselt peab omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise eesmärk olema üldistes huvides. Üldise huvi mõiste sisustamine on seadusandja ülesanne. KASVS § 3 lõikes 1 on välja toodud lahtine loetelu eesmärkidest, mille puhul võib üldistes huvides kinnisasja sundvõõrandada. Sundvõõrandamist võib kasutada näiteks teede, liinide, avalike sadamate ja lennuväljade, üldkasutatavate ehitiste rajamiseks vajaliku maa hankimiseks ning teistel seaduses nimetatud põhjustel. Kas konkreetsel juhul ka tegelikult täidetakse sundvõõrandamisega avalikke ülesandeid ja kas see on avalikkuse huvides, ei puuduta enam sundvõõrandamise mõistet, vaid see on sundvõõrandamise lubatavuse ja õiguspärasuse küsimus.¹²⁰ Sellele saab hinnangu anda kohus.

Põhiseadus ei nõua mitte ainult, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral makstaks omanikule hüvitist, vaid see hüvitis peab olema ka õiglane ja kohene. Õiglase hüvitise aluseks peetakse kas omandi asendamist samaväärse asjaga või selle rahalist

¹¹⁵ R. Maruste, lk 479.

¹¹⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 475.

¹¹⁷ Nt omanikult vara riigikaitseks vajadusteks riigi omandisse äravõtmine riigikaitseliste sundkoormiste seaduses, sundenampakkumine täitemenetluse seadustikus, kinnismälestise sundvõõrandamine muinsuskaitse seaduses, relva ja laskemoona sundvõõrandamine relvaseaduses, konfiskeerimine karistusseadustikus jne. – M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.1, 5.1.1, 5.4.

¹¹⁸ RT I 1995, 30, 380 ... RT I, 14.02.2013, 2.

¹¹⁹ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 62.

¹²⁰ H. Maurer, lk 473.

hüvitamist asja hariliku väärtuse ehk turuhinna alusel.¹²¹ Riigikohtunik Jaak Luik on sundvõõrandamise kohta öelnud, et õiglase ja kohese hüvitise maksmise kohustus on üldistes huvides eraisikult mingi asja äravõtmisega tekitatud ülekohtu heastamine talle.¹²² Õiglase hüvitise arvutamisel näiteks kinnistu puhul, mille omandiõigust riivati detailplaneeringuga, tuleb tasu määramisel lähtuda senisest maa sihtotstarbest, mitte detailplaneeringuga määratud uuest sihtotstarbest, sest oluline on arvestada neid õigusi, millest omanik ilma jäeti.¹²³

Riigikohtu üldkogu on pidanud erandina lubatavaks ka asja harilikust väärtusest väiksema hüvitise maksmist ning seda juhul, kui asja hariliku väärtuse suuruse hüvitise maksmine oleks ebaõiglane ühiskonna kui terviku suhtes.¹²⁴ Riigikohus tugines seejuures EIK praktikale. Seega tuleb hüvitise õiglase suuruse leidmisel arvestada lisaks üksikisiku huvidele ka avalike huvidega.

Kohese hüvitamise nõue peab tagama selle, et hüvitise väärtus ei väheneks näiteks tulenevalt inflatsioonist.¹²⁵ Riigikohus on öelnud, et hüvitise kohesuse nõudest tuleneb, et sundvõõrandamise kohustatud subjektidel on õigus saada õiglane hüvitus hiljemalt samaaegselt sundvõõrandamise lõpuleviimisega. Vaidluse korral tohib sundvõõrandada alles pärast vastava kohtuotsuse jõustumist ja selle otsusega määratud tasu saamist.¹²⁶

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral jäetakse omanik omandist ilma. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes soovitatakse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine EIK praktika eeskujul liigitada vormiliseks ja sisuliseks ehk majanduslikuks.¹²⁷ Viimast nimetatakse õiguskirjanduses ka omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks *de facto*. Vormilise omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega on tegu, kui omanik jääb juriidiliselt omandist ilma. Majandusliku kriteeriumi alusel tuleb omandipõhiõiguse riive liigitada omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks juhul, kui omanik on jäänud formaalselt omanikuks, kuid omanikule jäänud õiguslik positsioon ei võimalda enam rahalist väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.¹²⁸ Sisulise omandi omaniku

¹²¹ R. Maruste, lk 480.

¹²² RKÜKo 3-2-1-59-04, riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus, p 2.

¹²³ RKHKo 3-3-1-19-12, p 12.

¹²⁴ RKÜKo 3-2-1-59-04, p 19.

¹²⁵ R. Maruste, lk 480.

¹²⁶ RKPSJKo 3-4-1-2-96, p-d 5, 22 ja 37.

¹²⁷ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.1.

¹²⁸ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.1.2.

nõusolekuta võõrandamise korral kehtivad samad tingimused: seadusliku aluse olemasolu, ülekaalukas avalik huvi ning õiglase ja kohese hüvitise maksmise kohustus.

Kuna põhiseadus sätestab omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele ranged nõuded, millest omaniku jaoks olulisim on õiglase ja kohese hüvitise saamise õigus, siis on ulatuslike omandiõiguse riivete korral isiku huvi, et tema omandi suhtes teostatav riive kvalifitseeruks võimalusel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks.¹²⁹ Riik ei tohi sundvõõrandamise kohustusest (ja seeläbi hüvitise maksmise kohustusest) „kõrvale hiilida“, piirates samas ulatuslikult omandi kasutamist.¹³⁰ Sisulise kriteeriumi alusel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtumite kindlakstegemine võib praktikas aga osutuda problemaatiliseks. Lõpliku hinnangu saab anda kohus. Kui kinnisasja omanik leiab, et tema omandipõhiõiguse riive on niivõrd ulatuslik, et see ei võimalda enam tema kinnisasja mõistlikku majanduslikku kasutamist, siis on tal võimalik taotleda kohtulikku kaitset ja nõuda riigilt kinnisasja võõrandamist ka vormiliselt, õiglase ja kohese tasu eest.

2.2.2. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine looduskaitsealadel eesmärkidel

PS § 32 lõike 1 teisest lausest tulenevalt peab riik nende looduskaitsealade piirangute puhul, mis muudavad omandi otstarbekohase kasutamise võimatuks, maksma kinnisasja omanikule õiglast ja kohest hüvitust.¹³¹ Looduskaitsealadel eesmärkidel kinnisasja sundvõõrandamise aluseks on eelkõige kinnisasja sundvõõrandamise seadus, mille § 3 lõike 1 punkt 9 kohaselt on üldistes huvides kinnisasja sundvõõrandamise ühe eesmärgina nimetatud kaitstavatele loodusobjektidele juurdepääsu loomist ning nende objektide säilimise tagamist.

KASVS § 2 lõike 2 kohaselt otsustab sundvõõrandamise Vabariigi Valitsus. Riigi Teataja andmebaasi¹³² kohaselt on Vabariigi Valitsus teinud ajavahemikul 2009.-2013. a 18 sundvõõrandamise otsust, millest 17 on tehtud avaliku tee rajamise eesmärgil ning üks riigikaitsealase objekti rajamiseks. Varasemaid otsuseid antud andmebaasis ei leidu. Nende

¹²⁹ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 65.

¹³⁰ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 339.

¹³¹ Õiguskantsleri 27.10.2009.a arvamus „Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta“, lk 3. - Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kaitsv_at_loodusobjekti_sisaldava_kinnisasja_kasutamine.pdf (28.03.2014).

¹³² Riigi Teataja. Otsing algtekstidest. - Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/algteksti_otsing.html (28.03.2014).

andmete alusel võib töö autori arvates järeldada, et looduskaitselistel eesmärkidel sundvõõrandamine ei ole Eestis levinud praktika.

Töö autori arvates võib looduskaitselistel eesmärkidel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena sisulises mõttes käsitada ka maareformi seaduse¹³³ (edaspidi MaaRS) § 31 lõike 1 punkti 2, mille kohaselt jäetakse riigi omandisse riikliku kaitse all olev ja riikliku kaitse all olevate objektide juurde kuuluv maa, kui kehtestatud kaitseriim teeb võimatuks maa kasutamise teise isiku poolt. See tähendab, et maareformi õigustatud subjektidele tagastamisele ei kuulu maad, millel kehtivad looduskaitselistes piirangud, mille kaitseriim on niivõrd range, et eraomanikul ei ole võimalik seda maad kasutada. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul peab küll tegemist olema omandiga, aga EIK praktikas on leitud, et omandina võib käsitleda ka nõudeid, mille osas isikul on õiguspärane ootus, et need realiseeruvad.¹³⁴ Antud juhul saaks maareformi õigustatud subjekt maa omanikuks, kui kaitseriimi ei oleks. Sisulises mõttes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele viitab just MaaRS § 31 lõike 1 punkti 2 teine pool, mis rõhutab maa kasutamise võimatust. Sätte eesmärk on ennetada vajadust see pärast maa tagastamist uuesti riigi poolt omandada. MaaRS § 13 kohaselt on maa õigustatud subjektile tagastamata jätmise korral isikul õigus kompensatsioonile. Vastavalt PS § 32 lõikele 1 peaks see siis olema õiglane ja kohene. Seega on MaaRS § 31 lõike 1 punkti 2 puhul täidetud nii seadusliku aluse, avaliku huvi (looduskaitselistes eesmärgid) kui hüvitise maksmise nõue.

Looduskaitselistel eesmärkidel omandipõhiõigusesse ülemäärase sekkumise puhul saab õiglast hüvitist nõuda ka riigivastutuse seaduse¹³⁵ (edaspidi RVastS) § 16 alusel, mis näeb ette üldregulatsiooni juhuks, kui õiguspärane, kuid isiku põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatakse kahju. Riigikohus on rõhutanud, et RVastS § 16 lõike 1 alusel saab PS §-st 32 tulenevat hüvitamiskohustust nõuda vaid juhul, kui põhiõigusi on erakordselt piiratud haldustegevuse käigus.¹³⁶

Õiguskantsleri hinnangul on kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja riigivastutuse seaduse suhtes eriseaduseks looduskaitse seadus, kuna selle § 20 kohaselt omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest kaitstavat looduse üksikobjekti

¹³³ RT 1991, 34, 426... RT I, 14.01.2014, 1.

¹³⁴ EIKo 10.07.2002, 39794/98, *Grantzinger ja Gratsingerova vs Tšehhi*, p 69.

¹³⁵ RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 9.

¹³⁶ RKÜKo 3-3-1-15-10, p 54.

sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab. Õiguskantsler leiab, et looduskaitseseadus on eriseaduseks, kuna reguleerib erinevalt riigivastutuse seadusest ja kinnisasja sundvõõrandamise seadusest spetsiaalselt juhtu, mil looduskaitsete piirangute seadmisel on riik isiku kinnisasja sisuliselt võõrandanud.¹³⁷

LKS § 20 alusel tekib riigil kinnisasja omandamise kohustus, kui ala kaitsekord piirab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt ja kinnisasja omanik on teinud riigile kinnisasja omandamise ettepaneku. Piirangud sellise kohustuse tekkimisele seab LKS § 20 lg 1⁴. Riigil ei teki kinnisasja omandamise kohustust juhul, kui isik on kinnisasja omandamisel olnud teadlik piirangutest ning piirangud ei ole pärast omandamist muutunud rangemaks, v.a seaduses sätestatud erandid. Nimetatud piirangute seadmisega oli seadusandja eesmärk võimaldada riigil omandada üksnes sellised looduskaitsete piirangutega kinnisasjad, mille omanik ei saanud kinnisasja omandamisel piirangutega arvestada.¹³⁸

LKS § 20 lõige 1 seab riigile kinnisasja omandamise kohustuse tekkimise tingimusteks, et ala kaitsekord peab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piirama. LKS § 20 lõikega 3 antud volituse alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud kriteeriumid¹³⁹, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks. Kui ala kaitsekord ei piira kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist ulatuses, mida Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt peetakse oluliseks kasutamise piiramiseks, teeb keskkonnaminister kinnisasja omandamisest keeldumise otsuse.

Riigikohtu seisukoha kohaselt ei ole maa teiste isikute poolt kasutamise võimatus kehtestatud kaitserežiimiga eelnevalt kindlaks määratud objektiivne tunnus, vaid haldusorganil tuleb konkreetse maa-ala kasutamise võimalikkuse või võimatuse üle otsustamisel ühelt poolt analüüsida ja tõlgendada maa-ala õigusaktidega kehtestatud kaitserežiimi ning teisalt võtta

¹³⁷ Õiguskantsleri 27.10.2009.a arvamus nr 6-1/091719/0906486, lk 3-4.

¹³⁸ Looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seadus 289 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9971b662-d049-4eaa-916e-c7e2d6b9b3fd&> (20.04.2014).

¹³⁹ Vabariigi Valitsuse 08.07.2004.a määrus 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“ § 3¹. - RT I 2004, 55, 397 ... RT I, 03.09.2013, 2.

arvesse isiku põhjendatud huvi ning võimalusi maa kasutamise osas.¹⁴⁰ Seega Riigikohtu praktika kohaselt ei pruugi ka Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kriteeriumite alusel otsustamine viia õiglase tulemuseni, sest otsuse tegemisel ei võeta aluseks konkreetse asja asjaolusid.

Töö autori arvates ei saa LKS § 20 alusel riigi poolt kinnisasja omandamist käsitleda omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena, sest selle sätte kohaldamise üheks tingimuseks on, et kinnisasja omandamiseks peavad riik ja kinnisasja omanik saavutama kokkuleppe. Kui omandi võõrandamiseks on olemas omaniku nõusolek, siis ei ole tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Samuti näeb LKS § 20 lõige 4 ette, et kinnisasja omandamine otsustatakse avalduste laekumise järjekorras ning lõike 2 kohaselt sõltub omandamine ka eelarveaastaks määratud summa suuruselt. Sellega ei ole täidetud ka omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisel makstava hüvitise kohesuse nõue. Seega ei saa nõustuda Õiguskantsleri seisukohaga, et looduskaitseadus on kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja riigivastutuse seaduse osas eriseaduseks.

LKS § 20 menetlust ei saa töö autori arvates riik kohaldada ka juhtudel, kui omandipõhiõiguse riive on niivõrd intensiivne, et tegemist on sisulise omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega, sest sellisel juhul ei ole kinnisasja omanikule tagatud PS § 32 lõikest 1 tulenevad õigused. Samuti on töö autor arvamusel, et kui kinnisasja omanik on seisukohal, et ala kaitsekord piirab tema omandiõigust niivõrd ulatuslikult, et tal ei ole faktiliselt võimalik omandiõigust teostada, saab omanik pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole PS § 32 lg 1 kolmanda lause alusel. Kinnisasja omanik saab välja tuua, et tegemist on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega sisulises mõttes ning tal on õigus õiglasele ja kohesele hüvitusele. Riigikohtu lahendi kohaselt asjas 3-3-1-37-07 peab siis kohus lähtuvalt konkreetse asja faktilistest asjaoludest hindama, kas tegemist on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega või mitte.

¹⁴⁰ RKHKo 3-3-1-37-07, p 11.

2.3. Looduskaitsetised omandipõhiõiguse riived kui omandikitsendused

2.3.1. Omandikitsenduste põhiseaduspärasuse tingimused

Kõik need omandipõhiõiguse riived, mida ei saa positiivselt liigitada omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, on omandikitsendused.¹⁴¹ Nendeks on kõikvõimalikud reeglid, mis piiravad omanikku vara kasutamisel või käsutamisel või mis sunnivad vara kasutama teatud moel.¹⁴² Kinnisomandi kitsendusteks laias tähenduses on iga seadusest tulenev kinnisasja omaniku faktilise või õigusliku tegutsemisvabaduse piirang.¹⁴³ Näiteks on Riigikohtu praktika kohaselt omandikitsendusteks kinnistu jagamisel detailplaneeringu algatamata jätmine¹⁴⁴, tehnovõrkude ja –rajatiste talumiskohustus¹⁴⁵, samuti tehnovõrkude ja rajatiste talumistasu suuruse piirang¹⁴⁶. EIK praktika kohaselt on omandi vaba kasutamise piiranguteks näiteks ehitamise keeld, planeerimisõiguse alusel kehtestatud piirangud, üürimise alased piirangud,¹⁴⁷ kohustus istutada puid keskkonnakaitsest eesmärkidest lähtuvalt¹⁴⁸, kohustus taluda jahipidamist enda maaüksusel¹⁴⁹, samuti kinnisasja looduskaitsealasse kuuluvaks tunnistamine¹⁵⁰.

Omandikitsendusi reguleerib PS § 32 lõige 2. PS § 32 lõike 2 teise lause kohaselt sätestab kitsendused seadus. PS § 32 lõike 2 kolmanda lause kohaselt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Seega on omandikitsenduste seadmiseks formaalse eeldusena vajalik seadus. PS § 32 lõike 2 kolmandas lauses toodud piirang on juhis seadusandjale, et omandi vaba kasutamise piiramine on võimalik igasuguste üldiste huvide alusel.¹⁵¹

Seadusliku aluse nõue tähendab, et omandikitsendused tuleb kehtestada kas seadusega või seaduse alusel. Ka iga täitevvõimu kehtestatud õigusaktist tulenev riive peab olema lõppastmes taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile.¹⁵² Riigikohtu praktika kohaselt ei

¹⁴¹ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.2.

¹⁴² T. Annus, lk 341.

¹⁴³ V. Murumets, U. Volens. Kinnisomandi kitsendused. 3. osa 3. peatükk 3. jagu, p 2. – P. Varul jt (toim). Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2014.

¹⁴⁴ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 20.

¹⁴⁵ RKPSJKo 3-4-1-3-04.

¹⁴⁶ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 35.

¹⁴⁷ C. Grabenwarter. European Convention on Human Rights. Commentary. München jt: Beck jt 2014, lk 372-373.

¹⁴⁸ EIKo 18.01.1989, 12570/86, *Denev vs Sweden*, (viidatud: T. Annus. Riigiõigus, lk 342).

¹⁴⁹ EIKo 26.06.2012, 9300/07, *Herrmann vs Saksamaa*, p 43.

¹⁵⁰ EIKo 16.09.1996, 15777/89, *Matos e Silva, LDA vs Portugal*, p 79.

¹⁵¹ T. Annus, lk 343.

¹⁵² M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne II peatükk, sissejuhatus, p 8.1.

tohi omandikitsendusi üldjuhul kehtestada seadusest alamal seisva aktiga – näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega.¹⁵³ Riigikohtu uuema praktika kohaselt võib siiski vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebahühtlaselt tagatud.¹⁵⁴

Kuna PS § 32 lõike 2 puhul on tegemist lihtsa piiriklausliga sättega, siis võib omandikitsendusi kehtestada mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Kuid ka lihtsa piiriklausliga põhiõiguste puhul on materiaalselt nõutav, et riivel oleks legitiimne eesmärk ja riive oleks proportsionaalne.¹⁵⁵ Robert Alexy rõhutab, et ilma proportsionaalsuse printsiibita oleks lihtsa piiriklausliga põhiõiguste sisu täielikult seadusandja meelevaldas.¹⁵⁶ Seega peab lisaks seaduslikule alusele olema omandikitsendus legitiimse eesmärgiga ning eesmärgi suhtes proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses (mõõdukas).¹⁵⁷

EIK ja Euroopa Kohus tunnustavad kohaliku seadusandja suurt kaalutusõigust omandi kasutamise reguleerimisel, kuid rõhutavad samuti, et piirangud peavad põhinema seadusel, järgima avalikku huvi ja olema kooskõlas proportsionaalsuse printsiibiga.¹⁵⁸ Ühiskonna üldise huvi ja üksikisiku põhiõigustesse sekkumise vahel, sealhulgas omandikitsenduste puhul peab valitsema „õiglane tasakaal“.¹⁵⁹

2.3.2. Looduskaitseelised kinnisomandi kitsendused

Eeltoodust tulenevalt on looduskaitseelised kinnisomandi kitsendused kõik looduskaitseelisel eesmärgil kehtestatud piirangud, mis ei võimalda kinnisasja omanikul oma kinnisasja vabalt vallata, kasutada ja käsutada ja mis ei ole omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine.

¹⁵³ RKPSJKo III-4/A-7/94; RKPSJKo III-4/A-8/94.

¹⁵⁴ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 22.

¹⁵⁵ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 11/2.1.2.

¹⁵⁶ R. Alexy, p 5.4.2.1.

¹⁵⁷ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne § 32/1.3.2.

¹⁵⁸ Nt EKo 10.07.2003, C-20/00 ja C-64/00, *Booker Agriculture and Hydro Seafood*, p 68; EIKo 18.02.1991, 12033/86, *Fredin v Rootsi*, p 51.

¹⁵⁹ EIKo 19.06.2006, 35014/97, *Hutten-Czapska vs Poola*, p 167.

Järelikult on looduskaitsealisteks kinnisomandi kitsendusteks kõik töö esimeses peatükis välja toodud kaitstavatel loodusobjektidel kohaldatavad meetmed, mis riivavad omandiõigust, kuid mille riive intensiivsus ei ole nii ulatuslik, et ületaks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise läve.

Kinnisomandi kitsenduste määratlemisel tuleb arvestada ka kinnisomandi ruumilise ulatusega. Asjaõigusseaduse¹⁶⁰ § 127 lg 1 kohaselt ulatub kinnisomand maapinnale ning õhuruumile ülalpool ja maapõuele allpool seda pinda sellise kõrguse ja sügavuseni, milleni ulatub omaniku huvi kinnisasja kasutamisel. Tulenevalt PS §-st 5, mille kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult, ei loeta teatud loodusvarasid nende loodusliku olemuse tõttu üldse asjaõiguse esemeks (nt avameri, välisõhk) või on piiratud nende tsiviilkäivet selleni, et seda liiki vara omamise õigus on üksnes riigil (nt maapõueseaduses¹⁶¹ loetletud maavarad).¹⁶² Seega saab kinnisomandi kitsendustega piirata vaid õigusi, milleni kinnisomand ulatub. Samas tuleb aga meeles pidada, et kinnisomandi ulatus sätestatakse samuti seadusega ning kuna põhiseaduslik omandi mõiste on tsiviilõiguslikust ulatuslikum, peab ka kinnisomandi ulatuse sätestamisel järgima omandipõhiõiguse riive kehtestamise nõudeid.

Töö autori arvates võib looduskaitsealisteks kinnisomandi kitsendusteks pidada ka veeseaduse¹⁶³ alusel kehtivaid piiranguid kinnisasjast põhjavee ammutamiseks ja veekogude kasutamiseks, maapõueseadusest tulenevaid piiranguid kinnisasjal asuvate maavarade kasutamiseks ja metsaseadusest¹⁶⁴ tulenevaid piiranguid kinnisasjal asuva metsa majandamiseks, kuna need piirangud teenivad ka keskkonnakaitse eesmärgi ning aitavad kaasa loodusvarade kasutamise säästlikkusele. See aga on omakorda üks looduskaitse eesmärkidest.

PS § 32 lõike 2 kohaselt peavad ka looduskaitsealisteks kinnisomandi kitsendused olema kehtestatud seaduse alusel ja olema eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Kuna looduskaitsealisteks kitsendustega puhul on seadusandja piiranud omandiõigust ühiskonna kasuks, on tegemist avalik-õiguslike avalikes huvides ette nähtud kitsendustega. Avalikes huvides on aga

¹⁶⁰ RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 23.04.2012, 1.

¹⁶¹ RT I 2004, 84, 572 ... RT I, 13.03.2014, 2.

¹⁶² Ü. Madise jt (koost). PS kommenteeritud väljaanne § 5/4.2.

¹⁶³ RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 22.12.2013, 1.

¹⁶⁴ RT I 2006, 30, 232 ... RT I, 13.03.2014, 2.

looduskaitseline kinnisomandi kitsendus juhul, kui kaitse alla võetud ala vastab kaitse alla võtmise tingimustele. Euroopa Kohus ütles oma hiljutises otsuses, et kui need omadused, mille pärast ala kaitse alla võeti, on lõplikult kadunud, võib ala kasutamise edasine piiramine rikkuda omandiõigust.¹⁶⁵

Seadusliku aluse nõue on täidetud, kui omandikitsendus on sätestatud formaalselt seadusega või seaduses sisalduva volitusnormi alusel täitevvõimu aktiga.¹⁶⁶ Vahetult looduskaitseseaduse alusel tekivad kinnisomandi kitsendused püsielupaikade puhul. LKS § 50 lõike 4 kohaselt kehtib alates sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud püsielupaiga leidmise hetkest alal automaatselt sihtkaitsevööndi kaitsekord. Õiguskantsler on rõhutanud, et kuna selle sätte alusel tulenevad kinnisasja omaniku tegevusele väga ulatuslikud piirangud, mis ei ole kohandatud vastavalt üksikjuhtumi oludele, siis tuleb omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks mõistliku aja jooksul peale pesa avastamist pesa kaitse alla võtta ala kaitse alla võtmise menetluskorda järgides.¹⁶⁷

Looduskaitseliste omandikitsenduste kohaldumise aluseks on üldjuhul täitevvõimu poolt tehtud loodusobjekti kaitse alla võtmise otsus, sest sellel otsustusel on vahetu toime konkreetse kinnisasja valdaja õigustele ja kohustustele. Riigikohtu praktika kohaselt on ala kaitse alla võtmise otsuse puhul tegemist haldusaktiga.¹⁶⁸ Konkreetset kitsendused seatakse kaitsekorruga. Kaitsekord kehtestatakse kaitsealal, püsielupaigas ja kaitstaval loodusobjektile kaitse-eeskirjaga. Riigikohus on leidnud, et kuna kaitse-eeskirjaga ei reguleerita pelgalt kinnistul käitumist, vaid reguleeritav tegevus on otseselt seotud konkreetse kinnistuga ning selle avalik-õigusliku seisundi määratlemisega, siis on ka kaitse-eeskirja puhul tegemist haldusaktiga, täpsemalt üldkorraldusega.¹⁶⁹ Kuna täitevvõim (Vabariigi Valitsus, keskkonnaminister või kohaliku omavalitsuse volikogu) teeb kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse ning kehtestab kaitse-eeskirja looduskaitseseaduses sisalduva volitusnormi alusel, siis on seadusliku aluse nõue täidetud.

¹⁶⁵ EKo 03.04.2014, C-301/12, *Cascina Tre Pini*, p 29.

¹⁶⁶ V. Murumets, U. Volens. Asjaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne 3. osa 3. peatükk 3. jagu 1. jaotis, p 3.1.2.

¹⁶⁷ Õiguskantsleri 5.11.2012 arvamus seaduseelnõude 287 SE ja 289 SE kohta. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=768d7a8a-a9cf-46d5-97a7-7dbd2ec71d84&> (20.04.2014).

¹⁶⁸ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 32.

¹⁶⁹ RKHKm 3-3-1-31-03, p 21.

LKS § 12 lõike 2 kohaselt on haldusorganil loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse tegemisel õigus seaduses sätestatud piirangute ulatust ja ajalist kehtivust täpsustada. Seadusliku aluse nõudest tulenevalt tohib aga haldusorgan seaduses loetletud piiranguid vaid leevendada. Seadusliku aluse nõue on täidetud, kui kaitse-eeskirjaga konkreetsel alal kehtivate piirangute loetelu on täpsustatud valik looduskaitseaduses ette nähtud piirangutest.

Samad omandikitsenduste põhiseaduspärasuse nõuded kehtivad ka Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel. Kui ala on võetud riigisisese kaitse alla, siis on seadusliku aluse nõue täidetud. Euroopa Kohtu praktikale viidates on aga Riigikohus leidnud, et direktiivist tulenevad kohustused võivad teatud juhtudel olla kohaldatavad ka aladele, mis vastavad Natura 2000 võrgustikku kuuluvate linnualade teaduslikele kriteeriumidele, kuid ei ole riigi poolt kaitse alla võetud.¹⁷⁰ Samuti on Riigikohus leidnud, et sõltumata sellest, kas kinnistu ise kuulub hoiuala koosseisu, tuleb sellel kavandatava tegevuse reguleerimisel välistada külgneva hoiuala kahjustamine või tasandada tegevuse mõjusid hüvitamismeetmetega (KeHJS § 3 lg 2; LKS § 70¹).¹⁷¹ Seega laienevad looduskaitsepiirangud teatud juhtudel ka väljaspool kaitstavat loodusobjekti asuvatele kinnistutele.

Tulenevalt seadusliku aluse nõudest peab aga juhul, kui kinnisasi ei kuulu kaitstava loodusobjekti koosseisu, omandikitsenduste kohaldamiseks olema mõni muu seadusest tulenev alus. Looduskaitsepiirangute puhul võib selleks olla keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, aga näiteks ka ranna ja kalda kasutamise kitsendused, mis on sätestatud looduskaitseaduses, samuti veeseadusest, maapõueseadusest, metsaseadusest vms tulenevad kitsendused. Ilma seadusest tuleneva aluseta ei saa kinnisasja omaniku tegevusele piiranguid seada.

Kuigi Euroopa Kohtu praktikast tulenevad liikmesriikidele kohustused kaitsta alasid juba siis, kui need on esitatud Euroopa Komisjonile,¹⁷² ei saa alade Euroopa Komisjonile esitamise faktist tuleneda piiranguid üksikisikule. Ka Riigikohus on viitega Euroopa Kohtu praktikale tunnistanud, et linnudirektiivi ei ole võimalik vahetult kohaldada, see tähendab, et direktiiv saab vahetult panna kohustusi üksnes liikmesriikidele, mitte aga üksikisikutele.¹⁷³ Seda, et ala

¹⁷⁰ RKHKo 3-3-1-57-09, p 21.

¹⁷¹ RKHKo 3-3-1-68-11, p 25.

¹⁷² EKO 14.09.2006, C-244/05, *Bund Naturschutz*, p 49-50.

¹⁷³ RKHKo 3-3-1-57-09, p 22.

ühenduse tähtsusega alade nimekirja kandmine ei puuduta otseselt alaga hõlmatud maatükkide omanikke, on Euroopa Kohus leidnud ka asjas *Sahlstedt*.¹⁷⁴

Seega, kui ala ei ole riigisiselt veel kaitse alla võetud, kuid on loodusdirektiivi alusel esitatud Euroopa Komisjonile, siis saab sellele alale jäävatele kinnisasjade omanikele kohaldada vaid neid omandikitsendusi, mille kohaldamiseks on olemas seaduslik alus. Looduskaitseseaduses sätestatud kitsendusi neile aladele praeguse regulatsiooni kohaselt kohaldada ei saa. Tekib küsimus, mil viisil saab riik tagada oma kohustust kohaldada neil aladel kaitsemeetmeid juba alates ala Euroopa Komisjonile esitamisest, kui omandiõiguse piiramiseks riigisisese õiguse kohaselt alust ei ole. Kindlasti tuleb sel juhul viivitamatult alustada riigisiselt selle ala kaitse alla võtmise menetlust, sest LKS § 8 lõike 6 kohaselt saab teatud piiranguid kohaldada juba ka kaitse alla võtmise menetluse ajal. Kuid kindlasti ei ole see lahendus, millega suudetaks tagada Euroopa õigusest riigile tulenevad kohustused ala kaitsmiseks.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi omandipõhiõigusesse sekkumine olla ülemäärane. Looduskaitsealistel eesmärkidel ala kaitsmiseks kehtestatud piirangud peavad olema piisavalt tõhusad kaitstavate loodusobjektide kaitse eesmärkide saavutamiseks, kuid piirangute valik ja ulatus peab olema omandipõhiõiguse riive osas võimalikult väike. Proportsionaalsuse nõudega peab arvestama nii seadusandja üldiste kitsenduste kehtestamisel kui ka täitevvõim konkreetse ala kaitsekorra kavandamisel.

Omandipõhiõiguse riivete proportsionaalsuse hindamisel lähtub kohus konkreetse asja faktilistest asjaoludest. Proportsionaalsuse hindamise meetodid on erinevad. Kui Riigikohus kasutab kolmeastmelist testi – kõigepealt hindab abinõu sobivust, siis vajalikkus ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust¹⁷⁵, siis näiteks Euroopa Kohus on vaid öelnud, et kui omandiõiguse riive on tuvastatav, piisab sellest, kui nentida, et direktiiv tasakaalustab omavahel selle õigusest ja keskkonnakaitsest tulenevad nõuded¹⁷⁶. Euroopa Kohus on rõhutanud ka, et kui direktiivi regulatsioon on paindlik ja võimaldab liikmesriigil

¹⁷⁴ EKo, 23.04.2009, C-362/06, *Sahlstedt jt*, p 36.

¹⁷⁵ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 11/ 3.

¹⁷⁶ EKo 15.01.2013, C-416/10, *Križan jt*, p 115.

direktiivi riigisisesele õigusele sisseviimisel proportsionaalsuse põhimõtet kohaldada, siis on proportsionaalsuse hindamine liikmesriigi kohtu ülesanne.¹⁷⁷

EIK teeb vahet proportsionaalsuse põhimõtte eri astmetel, rakendades sisuliselt kord sobivuse kriteeriumi, kord vajalikkust kitsamas tähenduses, kord mõõdukust, viies läbi vastassuunaliste põhimõtete kaalumise, kuid pigem on EIK praktika ikkagi kasuistlik.¹⁷⁸ Näiteks asjas *Fredin* leidis EIK, et kruusa kaevandamise loa tühistamine on omandikitsendus esimese lisaprotokolliga artikli 1 teise lõike tähenduses, kuid kui luba tühistatakse seaduse alusel looduskaitsealadel eesmärkidel ning loa omanikule antakse veel ka 3-aastane üleminekuperiood, siis ei ole tegemist ebaproportsionaalse kinnisomandi kitsendusega.¹⁷⁹

2.4. Hüvitamiskohustus kui omandipõhiõigusesse sekkumise proportsionaalsuse tagaja

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral näeb juba PS § 32 lõige 1 ette õiglase ja kohese hüvitise maksmise kohustuse. Omandikitsenduste hüvitamise osas on õigusalaselt kirjanduses seni oldud seisukohal, et omandikitsendusi ei pea omanikule hüvitama.¹⁸⁰ Riigikohus leidis aga tehnovõrkude ja –rajatiste talumiskohustuse asjas, et talumiskohustuse tasu suuruse piirang piirab PS § 32 lõikes 2 teises lauses sätestatud õigust ning kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks, siis on igal juhul tegemist omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga.¹⁸¹

Tasu suuruse küsimust omandiõigusesse sekkumise proportsionaalsuse hindamisel analüüsis ka EIK otsuses asjas *Lindheim jt vs Norra*.¹⁸² Selles asjas oli tegemist pikaajaliste hoonestusõiguse lepingutega kodude või suvekodude rajamiseks, mille üürihind oli seadusega reguleeritud. EIK leidis, et tegemist ei ole sundvõõrandamisega, vaid omandi kasutamise piiranguga¹⁸³ ehk omandikitsendusega. Seaduse kohaselt oli üürihind 0,25% krundi turuväärtusest väiksem ning võrdne või kohustusliku kinnisvara maksuga, mida krundi eest tuli tasuda, või sellest madalam. EIK leidis, et kuigi kinnisvara maksu maksmise kohustus oli üürnikul, ei õigusta avalik huvi nii madala üürihinna kehtestamist. EIK tuvastas EIÕK

¹⁷⁷ EKo 29.04.1999, C-293/97, *Standley, Metson jt*, p 50.

¹⁷⁸ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 11/3.

¹⁷⁹ EIKo 18.02.1991, 12033/86, *Fredin vs Roots*, p 51.

¹⁸⁰ U. Volens, lk 483; K.Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 66.

¹⁸¹ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p-d 35 ja 43.

¹⁸² EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*.

¹⁸³ EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*, p 16.

esimese lisaprotokolli artikli 1 rikkumise, leides, et rikutud oli õiglast tasakaalu sotsiaalse ja rahalise koormuse jaotamisel, kuna see oli jäetud ainuüksi üürileandja kanda.¹⁸⁴

Omandiõigusesse sekkumise ja üldise huvi vahelise õiglase tasakaalu rikkumise tõttu tuvastas EIK EIÕK esimese lisaprotokolli artikli 1 rikkumise ka asjas *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*¹⁸⁵. Selles kaasuses oli riik andnud linnavalitsusele loa kaebajatele kuuluvate Stockholmis asuvate hoonestatud maatükkide sundvõõrandamiseks, mida aga ei toimunud. Ometi jäi mitmekümneks aastaks kehtima ehitamise keeld. EIK märkis, et tegemist oli omandiõiguse piiramisega, kuid piirangute mõju ei olnud selline, et riigi tegevust oleks saanud samastada omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Kohus leidis, et kaebajate omandiõiguse riive oleks olnud õiguspärane juhul, kui neil oleks olnud võimalik taotleda ajaliste piirangute vähendamist või nõuda hüvitist.¹⁸⁶ Sellega rõhutas EIK, et hüvitise maksmisega oleks saanud tagada omandikitsenduse proportsionaalsuse.

Samuti on EIK korduvalt leidnud, et ebaproportsionaalne omandipõhiõiguse riive on ka maaomanikule pandud kohustus taluda oma maal jahipidamist, kui jahipidamine on talle eetilisel vastuvõetamatu.¹⁸⁷ Kohus analüüsis ka neis asjades rahalise hüvitise suurust, mis maaomanikul oli talumiskohustuse eest õigus saada, kuid seadis asjas *Herrmann vs Saksamaa* kahtluse alla, kas tugevaid isiklikke veendumusi on võimalik vahetada iga-aastase omandikitsenduse hüvitamiskohustuse vastu.¹⁸⁸ Eetiliste veendumuste olulisus omandipõhiõiguse rikkumise tuvastamisel jahipidamise asjus selgus hilisemas asjas *Chabauty vs Prantsusmaa*¹⁸⁹, milles jahipidamine ei olnud avaldajale eetilisel vastuvõetamatu, vaid ta taotles õiglast tasu oma maa kasutamise eest jahipidamiseks. EIK ei tuvastanud omandiõiguse rikkumist, kuna leidis, et jahilukite arvukuse reguleerimise eesmärk avaliku huvina oli legitiimne ning ei riivanud omandipõhiõigust ebaproportsionaalselt.¹⁹⁰

Omandikitsenduse proportsionaalsuse tagamist läbi hüvitamiskohustuse tunnistab ka Riigikohtu üldkogu. Lahendis 3-3-1-69-09 märkis Riigikohus, et õiglase hüvitise maksmise

¹⁸⁴ EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*, p 37.

¹⁸⁵ EIKo 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*.

¹⁸⁶ EIKo 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*, p-d 63 ja 73.

¹⁸⁷ EIKo 26.06.2012, 9300/07, *Herrmann vs Saksamaa*, p 64; EIKo 29.04.1999, 25088/94, 28331/95, 28443/95, *Chassagnou jt vs Prantsusmaa*, p 85.

¹⁸⁸ EIKo 26.06.2012, 9300/07, *Herrmann vs Saksamaa*, p 62.

¹⁸⁹ EIK 4.10.2012, 57412/08, *Chabauty vs Prantsusmaa*.

¹⁹⁰ EIK 4.10.2012, 57412/08, *Chabauty vs Prantsusmaa*, p 56.

korral ei ole omandipõhiõiguse riive ebaproportsionaalne ning riik ei riku isiku põhiõigust.¹⁹¹ Viidatud lahendis oli tegemist kriminaalmenetluses alusetu vahistamise tõttu saamata jäänud tulu hüvitamise küsimusega. Kuigi Riigikohus ei toonud selles lahendis konkreetselt välja, kas vahistamisega vahistatule varalise kaotuse põhjustamine liigitub PS § 32 lõike 1 alusel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks või lõike 2 kohaselt omandikitsenduseks, on töö autor arvamusel, et Riigikohtu argumentatsioonist saab järeldada, et seda käsitleti just omandikitsendusena. Sellele viitab eelkõige asjaolu, et otsuse põhirõhk on vahistatu varalise kaotuse kui omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamisel. Kuna Riigikohus leidis, et hüvitise saamise õigus tekib talumiskohustust ületavas osas, siis saab tegemist olla vaid omandikitsendusega, sest tasuta talumiskohustus saab tekkida ainult PS § 32 lõike 2 puhul. Riigikohtu üldkogu leidis nimetatud lahendis, et PS §-st 32 tuleneb hüvitise maksmise kohustus juhul, kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et ei ole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisikute huvide vahel.¹⁹² Sellega tunnistas Riigikohtu üldkogu, et hüvitise maksmise kohustus saab teatud juhtudel tekkida ka omandikitsenduste puhul.

Riigikohtu üldkogu on ka ühes hilisemas kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspärase ametikohalt kõrvaldamisega tekkinud varalise kahju hüvitamise asjas leidnud, et omandipõhiõiguse erakordse piirangu puhul pole ilma hüvitist maksmata võimalik leida tasakaalu üldiste ja üksikisikute huvide vahel.¹⁹³ Ka selles kohtuasjas ei määratle Riigikohus selgelt, kumma omandipõhiõiguse riivena ta nimetatud kahju kvalifitseerib, vaid nimetab üldsõnaliselt, et PS §-st 32 tuleneb riigi kohustus kujundada õigusinstituut, mille normidega reguleeritakse omandiõigust erakordselt piirava õiguspärase akti või toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamine õiglasel ulatusel. Töö autor on seisukohal, et kui Riigikohus oleks selgelt liigitanud antud kohtuasjas vaidluse all olnud hüvitise maksmise kohustuse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, siis ta oleks öelnud, et riigi kohustus sellise regulatsiooni loomiseks tuleneb PS § 32 lõikest 1. Kuna ta seda aga ei teinud, siis võib järeldada, et ta käsitles seda omandikitsendusena, kuid ei tahtnud seda selgesõnaliselt väljendada.

¹⁹¹ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 63.

¹⁹² RKÜKo 3-3-1-69-09, p 63.

¹⁹³ RKÜKo 3-3-1-15-10, p 49.

Riigikohtu üldkogu lahendite nr 3-3-1-69-09 ja 3-3-1-15-10 alusel saab järeldada, et Riigikohus hindab hüvitamiskohustuse tekkimist omandipõhiõiguse riive intensiivsuse alusel ning kuna ta on jätnud mõlemas lahendi omandipõhiõiguse riive selgelt kvalifitseerimata, tähendab see, et hüvitamiskohustuse tekkimiseks ei pea tingimata tegemist olema omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Kui Riigikohus oleks seisukohal, et hüvitise maksmise kohustus saab tekkida ainult omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral, siis oleks ta kohtuasjades, milles ta leidis, et omanikul on õigus hüvitisele, kvalifitseerinud omandiõiguse riived selgelt omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena.

Seega võib järeldada, et nii EIK kui ka Riigikohtu praktika kohaselt on ka teatud omandikitsenduste korral hüvitise maksmine vajalik, et tagada omandipõhiõiguse riive proportsionaalsus, vaatamata sellele, et PS § 32 lõige 2 omandikitsenduste seadmisel hüvitise maksmise kohustust ette ei näe.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on tõstatatud küsimus, kas ebaproportsionaalset omandikitsendust, mis ei ületa omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise intensiivsuse läve, saab muuta proportsionaalseks ja põhiseaduspäraseks hüvitise maksmisega või tuleb selline omandikitsendus tunnistada igal juhul põhiseadusega vastuolus olevaks.¹⁹⁴ Siin on küsimus selles, kas kohus saab pärast ebaproportsionaalse riive tuvastamist ise hüvitise välja mõista või ta saab ainult regulatsiooni põhiseadusvastaseks tunnistada. Probleem on tõusetunud tõenäoliselt Saksa õigusest, kuna Saksa põhiseaduse¹⁹⁵ artikkel 14 lõike 1 teist lauset tõlgendatakse viisil, et hüvitist saab maksta ainult seadusandja poolt kehtestatud regulatsiooni alusel.¹⁹⁶ Eesti kohtupraktikas sellesse küsimusse nii rangelt ei ole seni suhtunud ning on peetud võimalikuks, et olukorras, kus hüvitise maksmise regulatsioon puudub, võib kohus kaebajale ise hüvitise välja mõista ka põhiseaduse alusel¹⁹⁷.

Töö autori arvates saab küll ebaproportsionaalset omandikitsendust muuta hüvitise maksmisega põhiseaduspäraseks, sest hüvitise maksmist tuleb omandikitsenduse proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta ning kui leitakse, et proportsionaalsuse tagamiseks on vajalik hüvitise maksmine või peaks hüvitis olema suurem, kui seni ette

¹⁹⁴ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/7.

¹⁹⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vastu võetud 23. mail 1949, viimane muudatus 11. juulist 2012.- Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (06.04.2014).

¹⁹⁶ H. Maurer, lk 485.

¹⁹⁷ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 94; RKÜKo 3-3-1-15-10, p 65.

nähtud, siis tuleb hüvitise maksmisega luua tagantjärgi olukord, mis oleks proportsionaalne.
Hüvitamiskohustus tuleneb sel juhul PS §-st 11.

3. Looduskaitseliste kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus

3.1. Eestis kehtiva õiguse alusel makstavad toetused

3.1.1. Toetused vabatahtlikult võetud kohustuste täitmiseks

Looduskaitseliste omandikitsenduste talumise hüvitamine võib seisneda mitmesugustes rahalistes soodustuses, millele kinnisasja omanikul või valdajal on õigus. Oluline ei ole, kuidas hüvitist nimetatakse. Hüvitis võib seisneda maksusoodustustes, ühekordsetes või perioodilistes rahalistes hüvitistes, mille eesmärgiks on maa väärtuse vähenemise või omandipõhiõiguse riive hüvitamine või rahaliste toetuste maksmisses konkreetsete tegevuste läbiviimisega kaasnevate kulude hüvitamiseks.¹⁹⁸

Kui looduskaitseliste piirangutega kaasneb ka kaitstaval loodusobjektidel teatavate tööde tegemise kohustus, siis on Eestis nende kulutuste hüvitamiseks üldjuhul ette nähtud ka vastav riigi poolt makstav toetus (nt loodushoiutoetus (LKS § 18), poolloodusliku koosluse hooldamise toetus¹⁹⁹). Looduskaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on kohustusliku tegevuse läbiviimine kaitseala valitseja ülesanne, milleks peab vahendid leidma riik, ning maa omanikule või valdajale ei ole põhiseadusest tulenevalt võimalik „pideva kohustusliku töö koormust“ panna.²⁰⁰

Loodushoiutoetuse saamiseks tuleb kinnisasja valdajal sõlmida kaitstava loodusobjekti valitsejaga leping, milles lepitakse kokku ka tehtavad tööd. Seega võtab kinnisasja valdaja endale kaitstaval loodusobjektidel tööde tegemise kohustuse vabatahtlikult. Kui ta ei nõustu töid tegema või ei jõua tööde tegemise osas kaitstava loodusobjekti valitsejaga kokkuleppele, siis korraldab tööde läbiviimist kaitstava loodusobjekti valitseja riigi kulul ning kinnisasja valdajal tekib vaid kohustus tööde teostamist taluda (LKS § 17 lg 8). Poollooduslike koosluste hooldamise kohustus võetakse samuti vabatahtlikult ning toetuse määrade arvutamise aluste kohaselt on toetuse eesmärgiks poollooduslike kooslustega aladel kehtiva hilisema niitmisperioodi ning loomade lisa söötmiskeeluga seotud saamata jäänud tulu hüvitamine ning täiendava käsitsitöö kasutamisest tingitud lisakulutuste hüvitamine.²⁰¹

¹⁹⁸ E. Christie, lk 258.

¹⁹⁹ Eesti maaelu arengukava 2007-2013, seisuga 01.01.2014, lk 183-188. Põllumajandusministeerium (koost) 2013.- Arvutivõrgus: <http://www.agri.ee/mak> (09.03.2014).

²⁰⁰ Seletuskiri looduskaitseaduse eelnõu juurde. Looduskaitseadus 279 SE I.

²⁰¹ Eesti maaelu arengukava 2007-2013, lk 186.

Vabatahtlikult võetud kohustuseks on ka vääriselupaikade kaitse metsaseaduse § 23 alusel. Vääriselupaiga kaitseks sõlmib riik metsaomanikuga notariaalse lepingu, mille alusel koormatakse kinnisasi isikliku kasutusõigusega riigi kasuks tähtajaga 20 aastat. Riigil on õigus vääriselupaigas keelata või piirata majandustegevust vääriselupaiga kaitse-eesmärgist tulenevalt ja metsaomanik on kohustatud tagama vääriselupaiga säilimise. Lepinguga keelatakse vääriselupaigas metsast lamapuidu eemaldamine, metsa kuivendamine, metsateede ehitamine, metsa uuendamine, telkimine, lõkke tegemine ja metsa raiumine, välja arvatud erakorralised raied Keskkonnaameti nõusolekul.²⁰² Metsakasutuse kitsendustega põhjustatud kahju ja vääriselupaiga hooldamise kulu hüvitis makstakse metsaomanikule iga-aastaste maksetena. Hüvitisega kompenseeritakse metsa mittemajandamisest saamata jääv tulu.

Kuna vabatahtlikult võetud kohustused ei ole omandipõhiõiguse riived PS § 32 mõttes, siis nimetatud toetused ei kvalifitseeru omandikitsenduste hüvitistena. Samal põhjusel ei saa omandikitsenduste hüvitisena käsitleda ka LKS § 20 alusel riigi poolt kaitsealuse maa omandamist, kuigi LKS § 20 eesmärki on sellisena tõlgendanud näiteks Keskkonnaministeerium²⁰³.

3.1.2. Natura 2000 võrgustiku aladel paiknevate kinnisasjade omanikele makstavad toetused ja nende eesmärk

Natura 2000 võrgustiku toimimise tagamiseks vajalik alade kaitse korraldamine toob kaasa olulisi kulutusi nii liikmesriigi ametiasutustele, alade kaitse korraldajatele, maaomanikele kui ka alade kasutajatele.²⁰⁴ Euroopa Liidu hinnangul hõlmavad Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade rahastamisvajadused erinevaid kulutusi, milleks on näiteks ühekordsed kulutused maa omandamiseks, kahjustatud elupaikade taastamiseks ja investeeringuteks infrastruktuuri ning alade korrastamisega seotud püsikulud.²⁰⁵ Natura 2000 kui üle-

²⁰² Keskkonnaministri 4. jaanuari 2007 määrus nr 2 „Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja vääriselupaiga kasutusõiguse arutamise täpsustatud alused“, RTL, 2007, 4, 66...RT I 16.10.2013, 4.

²⁰³ Keskkonnaministeeriumi kommentaarid Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu peatükkide kohta. - Riigikontrolli 28.05.2008 aruanne „Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 aladel“, lk 91; Looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 6.

²⁰⁴ Financing Natura 2000 in 2014-2020. Guidance handbook. Commissioned by the European Commission DG Environment. Draft, v January 2014, lk 1. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/handbook.pdf> (19.04.2014).

²⁰⁵ Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering Benefits for Nature and people. European Commission. Commission Staff Working Paper. Brüssel 12.12.2001, SEC(2011) 1573 final, lk 3. -

euroopaline võrgustik põhineb liikmesriikide vahelise solidaarsuse printsiibil.²⁰⁶ Nendele liikmesriikidele, kelle territooriumil on proportsionaalselt enam Natura 2000 võrgustikku kuuluvaid alasid, langeb ka suurem vastutus alade kaitsmisel.

Kuna Natura 2000 võrgustik on kogu Euroopa ühine rikkus, siis näeb loodusdirektiivi artikkel 8 ette, et Euroopa Liit aitab Natura 2000 võrgustiku toimimist kaasrahastada. Euroopa Liidu tasandil on väga mitmeid erinevaid fonte, mille kaudu on liikmesriikidel võimalik Natura toetusi rahastada.²⁰⁷ Seni on Euroopa Liit Natura alade rahastamisel lähtunud põhimõttest, et Natura alade rahastamine toimub läbi erinevate ELi valdkondade rahastamise. Selline lähenemine valiti seetõttu, et kindlustada terviklikum lähenemine alade valitsemisele, samuti et liikmesriikidel oleks võimalik arvestada oma piirkondlikke vajadusi ja eripärasid, ning et ei toimuks erinevate ELi rahastamisinstrumentidega kattumist, samuti, et toetuste määramise administreerimine oleks lihtsam.²⁰⁸

Eestis makstakse Natura 2000 aladega seotud toetusi Eesti maaelu arengukava alusel.²⁰⁹ Uus maaelu arengukava perioodiks 2014-2020 on hetkel koostamisel.²¹⁰ 2014. aastal jätkatakse Natura 2000 toetuste maksmist Eesti maaelu arengukava 2007-2013 alusel.²¹¹ Nii Maaelu arengukava 2007-2013 kui ka uueks perioodiks koostatava arengukava eelnõu kohaselt makstakse Natura 2000 toetusi põllumajandusmaa, erametsamaa ja poolloodusliku koosluse hooldamiseks. Viimatinimetatud toetust makstakse ka väljaspool Natura 2000 alasid asuvate kinnisasjade valdajatele. Kuna poolloodusliku koosluse hooldamise kohustus võetakse vabatahtlikult, siis vastavalt käesolevas töös eespool välja toodud järeldusele ei saa seda toetust omandikitsenduste hüvitamiskohustusena käsitleda.

Natura 2000 toetuse määr põllumajandusmaa valdajale on nii kehtiva maaelu arengukava kui ka uueks perioodiks koostatava arengukava eelnõu kohaselt 32 eurot hektari kohta aastas.

Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_natura2000.pdf (02.03.2014).

²⁰⁶ Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000, lk 2.

²⁰⁷ Nt European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Maritime and Fisheries Fund (EMFF), European Fund for Regional Development (ERDF), European Social Fund (ESF), Cohesion Fund, European financial instrument for the environment (LIFE) ja Framework Programme for research and innovation (Horizon 2020). - Financing Natura 2000 in 2014-2020. Guidance handbook, lk 3.

²⁰⁸ Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000, lk 6.

²⁰⁹ Eesti maaelu arengukava 2007-2013.

²¹⁰ Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu. - Arvutivõrgus: <http://www.agri.ee/mak2014-2020/> (05.03.2014).

²¹¹ Põllumajandusministri 21.02.2014.a määrus nr 14 „2014. aastal „Eesti maaelu arengukava 2007-2013“ alusel antavad Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu toetused“ § 1 p-d 4 ja 7. - RT I, 26.02.2014, 14.

Erametsamaa omanikule makstava toetuse määr on piiranguvööndis ja hoiualal 60 eurot hektari kohta ning sihtkaitsevööndis 110 eurot hektari kohta.

Natura 2000 põllumajandusmaa toetuse saaja peab täitma ala kaitse-eeskirjast või hoiuala kaitsekorrast tulenevaid nõudeid, erametsamaa toetuse saaja peab täielikult või osaliselt loobuma metsaala majandamisest vastavalt kehtestatud kaitsekorrale. Töö autoris tekitab küsimusi Natura 2000 erametsamaa toetuse saajale pandud kohustus täita Euroopa Liidu õigusest tulenevaid häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi ka toetuse saaja valduses oleval põllumajandusmaal. Siit võib järeldada, et Natura 2000 erametsamaa toetuse saamiseks kehtivad nendele toetuse saajatele, kelle valduses on ka põllumajandusmaad, ja ka juhul, kui need põllumajandusmaad ei asu Natura 2000 aladel, ulatuslikumad tegevuspiirangud, kui neile taotlejatele, kelle valduses ei ole põllumajandusmaad. Ometi on erametsamaa toetuse määr neile sama. Uueks perioodiks koostatav maaelu arengukava eelnõu kohaselt sellist lisatingimust enam ei sea.

Põllumajandusmaa eest makstava Natura 2000 toetuse eesmärk on maaelu arengukava kohaselt tagada Natura 2000 võrgustiku aladel looduskaitseõuete täitmine, säilitada nendes piirkondades põllumajanduslik tegevus ning aidata kohaneda linnu- ja loodusdirektiividest tulenevate piirangutega.²¹² Erametsamaa Natura 2000 toetuse eesmärk on hüvitada metsa majandamise piirangute tõttu saamata jäänud tulu.²¹³ Võlaõigusseaduse²¹⁴ § 128 lõike 4 kohaselt on saamata jäänud tulu varalise kahju liik, mis sama paragrahvi lõige 4 kohaselt võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises. Seega hüvitatakse selle toetusega erametsa omanikele kahju, mis neil tekib metsa majandamisest kasu saamise võimaluse kaotamisest. Maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu kohaselt ei ole eesmärk hüvitada saamata jäänud tulu mitte täielikult, vaid ainult osaliselt.²¹⁵

Põllumajandusmaa eest makstava toetuse olemus on õiguslikult ebaselgem. Maaelu arengukava sõnastusest võib järeldada, et toetusega hüvitatakse looduskaitseliste piirangute järgimine. Samas puudub aga selgitus või metoodika, kuidas on jõutud tulemuseni, et toetuse suuruseks peab olema just 32 eurot hektari kohta aastas.

²¹² Eesti maaelu arengukava 2007-2013, lk 158; Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu, lk 182.

²¹³ Eesti maaelu arengukava 2007-2013, lk 199; Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu, lk 183-184.

²¹⁴ RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 1.

²¹⁵ Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu, lk 184.

Töö autori arvates tekitab küsimusi, miks lisaks looduskaitseadusest tulenevatele kitsendustele tuuakse toetuste eesmärgi kirjeldamisel eraldi välja ka direktiividest tulenevate nõuete järgimine. Sellisest sõnastusest jääb mulje, nagu looduskaitseadusest ning linnudirektiivist ja loodusdirektiivist võiksid tuleneda maaomanikule erinevad kohustused. Käesolevas töös jõudis aga töö autor eelnevalt järeldusele, et kuna linnudirektiivist ja loodusdirektiivist tulenevate nõuete täitmine toimub Eestis looduskaitseaduse alusel, siis saavad ka Natura 2000 aladele jäävata kinnisasjade omanike kohustused tuleneda vaid looduskaitseadusest.

Seega on Natura 2000 aladel paiknevate põllumajandusmaade ja metsamaade omanikel võimalik taotleda riigilt toetust, mille eesmärk on looduskaitsealistest piirangutest tulenevate omandikitsenduste hüvitamine. Kuna neid toetusi makstakse ainult põllumajandusmaade ja metsamaade kohta, mitte kõigile Natura 2000 alal paiknevate kinnisasjade omanikele, siis võib töö autori arvates sellest järeldada, et toetuse eesmärk on hüvitada vaid intensiivsemad omandikitsendused, kuna looduskaitsealiste piirangute tõttu ei saa põllumajandusmaad ja metsamaad kasutada tulu saamiseks ulatuses, mis oleks võimalik juhul, kui nendel aladel ei oleks kehtestatud looduskaitselisi piiranguid.

Küll aga jääb arusaamatuks, miks nimetatud toetusi on võimalik taotleda vaid Natura 2000 aladele jäävate kinnisasjade puhul. Kuna Eestis on Natura 2000 alade riigisisene kaitse korraldatud samadel alustel muude looduskaitsealiste piirangutega, siis võib Natura 2000 toetuste puhul tegemist olla PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhimõtte rikkumisega, ja seda näiteks juhul, kui sama intensiivsusega looduskaitsealiste piirangute korral makstakse toetust vaid Natura 2000 alale jäävatele maaomanikule, kuid nendel kaitsealustel maadel mitte, mis Natura 2000 aladele ei jää. Looduskaitseaduse regulatsiooni kohaselt ei ole maaomaniku seisukohast vahet, kas tema kinnisasi paikneb Natura 2000 alal või mitte.

3.2. Kinnisomandi kitsenduste talumise hüvitamiskohustuse võrdlev analüüs Saksamaa ja Soome näitel

3.2.1. Kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus Saksa õiguses

Saksamaa põhiseaduses (edaspidi GG) on omandipõhiõigus sätestatud artiklis 14. Selle järgi jagunevad omandipõhiõiguse riived üldisteks kitsendusteks, mis sisalduvad GG artikli 14 lõikes 1, ja sundvõõrandamiseks, mis paikneb sama artikli lõikes 3.²¹⁶ Erinevus Eesti põhiseaduse omandipõhiõiguse riivete liigitusest seisneb eelkõige selles, et Saksamaa GG artiklis 14 lõikes 3 on sätestatud konkreetselt sundvõõrandamise, mitte omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise tingimused. Seega on PS § 32 lõike 1 teise lause ja Saksa GG artikli 14 puhul tegemist mahult ja tähenduselt erinevate omandipõhiõiguse riivetega.²¹⁷

GG artikli 14 lõike 3 kohaselt tuleb sundvõõrandamise korral maksta hüvitist, mis peab kompenseerima isiku varalise kaotuse. Hüvitise liigi ja suuruse peab kindlaks määrama seadusandja.²¹⁸ GG ei sätesta *expressis verbis* hüvitamiskohustust omandikitsenduste korral. Küll aga on ka Saksa kohtupraktikas ja õiguskirjanduses leitud, et erandjuhtudel tuleb rahaline hüvitis ka omandikitsenduste puhul ette näha. Hüvitist tuleb maksta ülemääraste omandikitsenduste ärahoidmiseks, et vältida proportsionaalsuse põhimõtte ja omandiõiguse tagamise nõude rikkumist.²¹⁹

Sarnaselt Eesti õigusega on ka Saksa õiguses sundvõõrandamise ja omandikitsenduste eristamisel oluline roll olnud kohtupraktikal. Saksa kohtud on GG artiklit 14 tõlgendades loonud sundvõõrandamise ja omandikitsenduste eristamiseks mitmeid doktriine, näiteks:

- 1) eriohvri doktriin, mille kohaselt ei saa oodata üksikisikult, et ta tooks üldsuse huvides ülisuure ohvri;
- 2) sundvõõrandamise läve doktriin, mille kohaselt riiklik sekkumine omandipõhiõigusesse peab ületama teatud läve enne, kui seda saab nimetada sundvõõrandamiseks;
- 3) sekkumise intensiivsuse doktriin, mille kohaselt üksikisiku õigustesse sekkumise tegelik mõju võib ületada sundvõõrandamise piiri olenemata sellest, kuhu sekkumise

²¹⁶ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 60.

²¹⁷ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid, lk 64.

²¹⁸ H. Maurer, lk 479-480.

²¹⁹ H. Maurer, lk 484.

lävi üldiselt paigutatud on. Selleks tuleb kindlaks teha sundvõõrandatavate huvide intensiivsus, võrreldes seda tegelike õigustega, mis ära võetakse.²²⁰

Eriohvri teooria töötas välja liidu ülemkohus (*Bundesgerichtshof*, BGH). Selle teooria järgi on sundvõõrandamine omandikitsendus, olgu siis kas äravõtmise või koormamise vormis, mis võrreldes teistega puudutab kannatanud üksikisikut või isikute rühma eriti ja sunnib teda, aga mitte teisi, üldsuse jaoks ohvrit tooma. Eriohvri eest tuleb maksta hüvitist.²²¹

Saksa põhiseaduskohtu (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) 1981.aasta lahendiga kruusakaevandamise kohtuasjas kitsendati oluliselt sundvõõrandamise mõistet ning määrav tähendus omistati riive vormile ja eesmärgile, mitte intensiivsusele ja kvaliteedile.²²² Seega ei saa BVerfG praktika kohaselt lähtuda sundvõõrandamise ja omandikitsenduste eristamisel omandipõhiõigusesse sekkumise intensiivsusest. BGH võttis BVerfG kitsama sundvõõrandamise mõiste üle ja vastavalt BVerfG seisukohale, et sundvõõrandamise ja omandikitsenduste eristamisel on oluline tähendus omandi sisu ja ulatuse määratlemisel, ongi BGH praktikas edaspidi keskendunud sellele.²²³

GG artikli 14 lõike 1 teise lause kohaselt seab omandiõiguse sisu ja piirid seadus. Omand kui õigusinstituut tuleb seadusega kindlaks määrata. Samas on põhiseaduslik omandi mõiste tsiviilõiguslikust omandist ulatuslikum,²²⁴ nagu see on ka Eesti õiguses.

GG artikli 14 lõikes 2 on sätestatud, et omand kohustab ning omandi kasutus peab teenima üldsuse huve. GG artikli 14 lõike 1 teise lause ja lõike 2 alusel on välja töötatud omandi „sotsiaalse siduvuse“ käsitlus.²²⁵ BVerfG praktika kohaselt on isikud seotud ühiskonnaga ning seepärast tuleb kinnisasjade puhul omandipõhiõiguse ulatuse kindlaksmääramisel arvestada ka keskkonnaga, kus kinnisasi asub. Seega näiteks, kui kinnisasja looduslikust asukohast tulenevalt on kinnisasjal olevat olukorda vaja looduskaitselistel eesmärkidel säilitada, siis loodusliku olukorra säilitamise nõue on kinnisasja asukohast tuleneva kohustuse väljendus,

²²⁰ M. Raff. *Private Property and Environmental Responsibility. A Comparative Study of German Real Property Law*. The Hague: Kluwer Law International 2003, lk 167.

²²¹ H. Maurer, lk 459.

²²² H. Maurer, lk 463.

²²³ H. Maurer, lk 467.

²²⁴ M. Raff, lk 170.

²²⁵ D. Hömig. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 10. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2013, lk 234-235.

mitte omandipõhiõigusse sekkumine. Piir pannakse paika mõistliku majanduslikult mõtleva inimese testiga.²²⁶

Omandikitsendustega, mis lähtuvad GG artikkel 14 lõike 1 alusel kehtestatud seadustest, peab omanik põhimõtteliselt leppima, ilma selle eest hüvitist saamata.²²⁷ Saksa kohtupraktikas on leitud, et kui isikul on seaduse kohaselt kohustus hoida oma kinnisasjal teatud keskkonnakvaliteeti, siis GG artikkel 14 lõige 2 välistab õiguse hüvitisele, isegi kui see omandipõhiõiguse riive oleks muudel juhtudel hüvitatav. Seega saab hüvitist nõuda ainult juhul, kui riiklikud piirangud ületavad kohustusi, mis omanikul juba olid.²²⁸

Looduskaitse on Saksamaal föderaaltasandil reguleeritud looduskaitseadusega (*Bundesnaturschutzgesetz*²²⁹, edaspidi BNatSchG). Loodus- ja maastikukaitse kuuluvad nende valdkondade hulka, milles liidumaad võivad oma regulatsioone võtta vastu vaid ulatuses, milles need ei ole föderaaltasandil reguleeritud.²³⁰ BNatSchG § 9 kohaselt võivad liidumaad sätestada kinnisasja omanikele ja valdajatele looduse ja maastiku kaitsmiseks vajalikke talumiskohustusi ulatuses, milles need ei piira maa kasutamist ebamõistlikult. Liidumaade looduskaitseadused näevad omandikitsenduste talumise eest ette hüvitise maksmise kohustuse, kui kitsendused piiravad omandi kasutamist ulatuslikult. Puudub aga selge eristus ulatuslike ja mitteulatuslike kitsenduste vahel.²³¹ Kohtupraktika alusel on mõned liidumaad töötanud välja põhimõtted, mille kohaselt tuleb kinnisasja omanikule hüvitist maksta, kui:

- 1) kinnisasja kasutamine endisel viisil on välistatud;
- 2) tehtud on investeeringud, mida enam ei ole võimalik kasutada;
- 3) kinnisasja kasutamine on muutunud pikaajalises perspektiivis kasumit mitteandvaks;
- 4) kinnisasja kasutamine viisil, mis vastab selle sotsiaalse siduvuse kriteeriumist tulenevale looduslikule olukorrale, on piiratud.²³²

²²⁶ M. Raff, lk 172-174.

²²⁷ H. Maurer, lk 484.

²²⁸ M. Raff, lk 172.

²²⁹ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. - Arvutivõrgus: <http://www.naturschutzrecht.net/bundesnaturschutzgesetz-novellierung.htm> (31.03.2014).

²³⁰ G. Winter. Environmental Governance in Germany, lk 59-60. - Arvutivõrgus: http://www-user.uni-bremen.de/~gwinter/environmental_governance.pdf (31.03.2014).

²³¹ G. Winter. Conflicts between Ownership Rights and the Implementation of the „Natura 2000“ Network, lk 107. - Arvutivõrgus: <http://www-user.uni-bremen.de/~gwinter/conflictsnatura2000.pdf> (10.03.2014).

²³² G. Winter. Conflicts between Ownership Rights and the Implementation of the „Natura 2000“ Network, lk 107.

Seega ei tunnista Saksa kohtupraktika alates kruusakaevandamise kaasusest sisulist sundvõõrandamist ning ei võta sundvõõrandamise ja omandikitsenduste eristamise aluseks omandipõhiõigusesse sekkumise intensiivsust. Kuid EIK lähtub just riive intensiivsusest ning PS kommenteeritud väljaande kohaselt tuleks sellest lähtuda ka Eestis²³³. Riigikohtu praktika kohaselt hinnataksegi omandipõhiõiguse riivete hüvitamiskohustuse tekkimisel just riive intensiivsust.²³⁴ Sellest tulenevalt ei saa omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise ja omandikitsenduste eristamisel Saksa õigust Eestis üks-üheselt aluseks võtta, küll aga võib Saksa praktikast kasu olla omandikitsenduste proportsionaalsuse hindamisel hüvitise maksmise kohustuse tekkimise väljaselgitamisel.

3.2.2. Kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus Soome õiguses

Omandipõhiõigus on sätestatud Soome põhiseaduse²³⁵ §-s 15. Paragrahv jaguneb kaheks lõikeks, millest esimese kohaselt on igaihe omand kaitstud ning teises on sätestatud, et sundvõõrandamine on lubatud seaduse alusel avalikes huvides ja täieliku hüvitamise korral.

Üldiseks sundvõõrandamise alaseks seaduseks on kinnisvara ja eriõiguste sundvõõrandamise seadus, mis laieneb ka kinnisomandi kitsendustele. Seadus sätestab avalikud huvid, mille korral sundvõõrandamine on lubatud, sundvõõrandamise menetluse ning samuti hüvitise arvutamise alused.²³⁶

Üldine sundvõõrandamise seadus kohaldub, kui mõne eriseaduse vastav regulatsioon puudub.²³⁷ Looduskaitsealaste eesmärkidel kinnisasjade sundvõõrandamisel kehtib Soome looduskaitseaduses²³⁸ (edaspidi Soome LKS) sisalduv eriregulatsioon. Soome LKS § 52 kohaselt on riigil õigus sundvõõrandada kinnisvara ja eriõigusi looduskaitseala loomiseks või muude looduskaitsealaste meetmete rakendamiseks. Sarnaselt Eestiga reguleerib Soome

²³³ M. Ernits. PS kommenteeritud väljaanne § 32/5.1.2.

²³⁴ RKÜK 3-3-1-15-10, p 62.

²³⁵ The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112/2011 included), Ministry of Justice, Finland, unofficial translation. - Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (05.04.2014).

²³⁶ K. Nuuja, K. Viitanen. Finnish Legislation on Land-use Restrictions and Compensation. Washington University Global Studies Review 2007/vol 6:49, lk 52. - Arvutivõrgus: http://law.wustl.edu/wugslr/issues/volume6_1/p49NuujaViitanen.pdf (08.04.2014).

²³⁷ K. Viitanen. Compulsory Purchase as an Administrative Procedure – Based on Finnish Legislation and Experiences. 3rd FIG Regional Conference, Jakarta, Indonesia, October 3-7, 2004. – Arvutivõrgus: https://www.fig.net/pub/jakarta/papers/ts_21/ts_21_7_viitanen.pdf (08.04.2014).

²³⁸ Finnish Nature Conservation Act, 1096/1996. - Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19961096.pdf> (05.04.2014).

looduskaitsealad ka Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade riigisisest kaitset. Lisaks Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele aladele lubab Soome looduskaitsealade seadus sundvõõrandada aga ka alasid, mis jäävad napilt Natura 2000 võrgustiku aladest või looduskaitsealadest väljapoole (Soome LKS § 52 lg 2). Sundvõõrandamist tohib aga kasutada alles siis, kui soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada muudel viisidel.²³⁹

Omandikitsendused hüvitatakse ulatuses, milles neid peetakse ilma hüvitise maksmiseta omandipõhiõigust rikkuvateks. Kinnisasja omanikud peavad taluma kitsendusi, mis ei avalda mõju „tavapärasele ja mõistlikule“ omandi kasutamisele ning seda talumiskohustust nimetatakse ka sotsiaalse kohustuse põhimõtteks.²⁴⁰ Seega peab omanik teatud omandikitsendusi taluma ilma hüvitiseta. Hüvitist makstakse juhul, kui on ületatud nn hüvitise saamise lävi, milleks on tasuta talumiskohustus. Hüvitise lävega välistatakse kergemate omandikitsenduste hüvitamiskohustus. Omandikitsenduste eest on õigus saada hüvitist juhul, kui hüvitise maksmine on seadusega ette nähtud.²⁴¹

Soome looduskaitsealade seaduse § 53 kohaselt on kinnisasja omanikul õigus hüvitisele, kui ala kaitsekord kujutab endast märkimisväärseid piiranguid. Kaitsekord kehtestatakse looduskaitseala loomisel ning selles määratakse kindlaks tegevused, mis on keelatud, kuna võivad looduskaitsealade eesmärkide saavutamise ohtu seada (Soome LKS § 9). Eraomanikele kuuluvatele maadele võibki rajada vaid nn kergemate piirangutega looduskaitsealad, kuna rahvusparke ja loodusparke võib rajada vaid riigi maale (Soome LKS § 11, 12). Riigil tekib aga hüvitise maksmise kohustus alles siis, kui omanik on taotlenud piirangutest erandi tegemist ja tema taotlus on jäänud rahuldamata.²⁴² Seega, kui ala kaitsekord omaniku tegevusele takistusi ei sea, piirangute eest hüvitist ei maksta. Võib ju olla, et omanik ongi rahul, et tema kinnisasi teenib üldistes huvides looduskaitsealade eesmärke ning ta ei soovigi seda majanduslikul eesmärgil kasutada. Seda kinnitab ka asjaolu, et pooled omanikud Soomes, kellel oleks looduskaitseala loomisega oma kinnisasjal õigus hüvitisele, seda üldse ei taotlegi.²⁴³

²³⁹ K. Viitanen.

²⁴⁰ K. Nuuja, K. Viitanen, lk 50.

²⁴¹ K. Nuuja, K. Viitanen, lk 54-55.

²⁴² K. Nuuja, K. Viitanen, lk 69.

²⁴³ P. T. Tikka. Conservation contracts in habitat protection in Southern Finland. Environmental Science & Policy 2003/6, lk 275.

Soomes on seega looduskaitsete omandikitsenduste puhul omanikul tasuta talumiskohustus kuni sinnamaani, kus piirangud ületavad märkimisväärse piiri. Hüvitamiskohustuse tekkimise lävi on erinevates seadustes erinev ja vajab tihti tõlgendamist, et teha kindlaks, kus konkreetsel juhul talumiskohtus lõpeb ja hüvitamiskohustus tekib. Näiteks Soome maakasutus- ja ehitusseaduse kohaselt on kinnisasja omanikul õigus saada hüvitist, kui omanik ei saa ala kasutada viisil, mis toodab mõistlikku kasumit.²⁴⁴

Nii omandi või õiguste täieliku äravõtmise kui ka omandikitsenduste korral kehtib täieliku hüvitamise põhimõte: hüvitada tuleb isikute kõik otsesed majanduslikud kahjud, sundvõõrandamise puhul ka tekkinud ebamugavused ja olulisemad kaudsed kahjud.²⁴⁵ Hüvitise saamise õigus on kinnisasja või piiratud asjaõiguse omanikul. Omaniku vahetumise korral läheb ka hüvitise saamise õigus uuele omanikule üle. Hüvitise maksmise kohustus on riigil, kohalikul omavalitsusel või muul avalik-õiguslikul isikul, olenevalt kohalduvast seadusest.²⁴⁶

Kuid vaatamata omandikitsenduste hüvitamiskohustuse regulatsioonile rõhutab Soome looduskaitse seadus siiski ennekõike, et looduskaitse meetmeid tuleb rakendada eelkõige vabatahtlikkuse alusel (Soome LKS § 50 lg 2). Soome looduskaitse põhinebki suuremas osas maaomanike vabatahtlikkusel, kuna enamikel juhtudel on looduskaitsealad loodud maaomaniku poolt esitatud avalduse alusel või maaomanikuga peetud läbirääkimiste tulemusel.²⁴⁷

3.3. Hüvitamiskohustuse tekkimise alus ja ulatus

3.3.1. Looduskaitsete kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustus

Riigikohtu tehnovõrkude ja -rajatiste lahendi valguses

EIK ja Riigikohtu praktika kohaselt on teatud omandikitsenduste hüvitamine vajalik, et tagada omandipõhiõiguse riive proportsionaalsus.²⁴⁸ Tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tasu suuruse asjas leidis Riigikohus, et PS § 32 lõikest 2 tuleneb kinnisasja omanikele õigus avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest saada mõistlikku

²⁴⁴ K. Nuuja, K. Viitanen, lk 55.

²⁴⁵ K. Nuuja, K. Viitanen, lk 53.

²⁴⁶ K. Nuuja, K. Viitanen, lk 56.

²⁴⁷ P. T. Tikka, lk 272.

²⁴⁸ Vt käesoleva töö alapeatükk 2.4.

hüvitist.²⁴⁹ Järgnevalt analüüsitakse, kas Riigikohtu tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tasu suuruse asjas tehtud järeldusi saab laiendada ka looduskaitseliste omandikitsendustele, sest võrdsuse põhimõttest lähtuvalt on võrdlemine teiste juhtumitega hüvitamiskohutuse kindlakstegemisel oluliseks tõendiks²⁵⁰. Kuna omandipõhiõiguse riive proportsionaalsust tuleb hinnata konkreetse asja asjaoludest lähtuvalt, siis saab antud juhul teha vaid üldisi järeldusi.

Töö autori arvates on kinnisasjal paikneva tehnovõrgu või -rajatise talumise või tehnovõrgu või -rajatise kaitsevööndist tuleneva maa kasutamise kitsenduste talumise puhul tegemist üldjuhul samasuguste kinnisasja kitsendustega, kui looduskaitseliste omandikitsenduste korral. Tehnovõrgu või -rajatise talumiskohustuse näitena on Õiguskantsler toonud oma taotluses Riigikohtule²⁵¹ kinnisasja läbiva elektriliiniga kaasnevad maa kasutuspiirangud. Elektrihoitusseaduse²⁵² (edaspidi EIOS) kohaselt ei tohi näiteks elektripaigaldise omaniku loata elektripaigaldise kaitsevööndis ehitada, ladustada materjale, teha maaparandustöid, istutada ja langetada puid, teha tuld, ehitada traattarasid ning rajada loomade joogikohti, teha mullatöid sügavamal kui 0,3 meetrit ning küntaval maal sügavamal kui 0,45 meetrit. Lisaks sellele tuleb taluda elektripaigaldise hooldustöid ja elektripaigaldise tähiseid (EIOS § 12). Nimetatud piirangud on väga sarnased looduskaitseadusest tulenevate maa kasutuspiirangutega, mida on käsitletud töö esimeses peatükis. Aga kui elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus on 1 meetrist kuni 100 meetrini mõlemale poole liini²⁵³, siis looduskaitseliste piirangutega võib olla hõlmatud kogu kinnistu. Seega võivad looduskaitseliste omandikitsendused seada omandi kasutamisele vähemalt samaulatuslikke piiranguid, kui tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus.

Tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tasu asjas leidis Riigikohus, et omandiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga on igal juhul tegemist siis, kui maa sihtotstarbeline

²⁴⁹ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 51.

²⁵⁰ H. Maurer, lk 485.

²⁵¹ Õiguskantsleri 23. detsembri 2011.a taotlus nr 7 „Asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõigete 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2-4 põhiseaduspärasuse kohta“, p 35. – Arvutivõrgus:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_taotlus_nr_7_riigikohtule_tehnovorkud_e_ ja_ rajatiste_talumistasu_0.pdf (05.04.2014).

²⁵² RT I 2007, 12, 64... RT I 2010, 31, 158.

²⁵³ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007.a määrus nr 19 „Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis gutsemise kord“, § 2. RTL 2007, 27, 482... RTL 2008, 38, 542.

kasutamine on võimatu ning piirangu eest saadav hüvitis on isegi väiksem kui maamaks.²⁵⁴ Maamaksusoodustust võib hüvitisena käsitada ka looduskaitseliste omandikitsenduste korral, sest kaitse alla võetud aladel kehtib 50-100%-line maamaksusoodustus. Maamaksu ei pea maksma kaitsealade loodusreservaadi ja sihtkaitsevööndi maalt ning püsielupaikade sihtkaitsevööndi maalt (maamaksuseadus²⁵⁵ (edaspidi MaaMS) § 4 lg 1 p 1¹). Kaitstavate loodusobjektide piiranguvööndi ja hoiualade maalt tuleb maamaksu maksta 50% ulatuses maamaksumäärast (MaaMS § 4 lg 2). Selle Riigikohtu seisukoha valguses saab järeldada, et looduskaitseliste piirangute talumiskohustuse korral ei saa ka 100%-list maamaksusoodustust pidada piisavaks hüvitiseks, kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu. Võimatuks võib maa sihtotstarbelist kasutamist pidada kindlasti looduskaitseala loodusreservaadi vööndis²⁵⁶, kuid see ei ole välistatud ka leebema kaitsereežiimi korral. Kui maa sihtotstarbeline kasutamine on võimatu, siis võib aga olla iseenesest juba tegemist sisulise omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Sellele on juhtinud tähelepanu ka Õiguskantsler oma taotluses²⁵⁷.

Riigikohtu hinnangul oleks aga piirang üldjuhul ebaproportsionaalne ka siis, kui talumiskohustuse eest makstav tasu piirduks koormatud kinnisasja osa eest tasuda tuleva maamaksuga ja kui omanik saaks kinnisasja osaliselt kasutada vaatamata piirangutele.²⁵⁸ Ka enamuse looduskaitseliste omandikitsenduste puhul jääb kinnisasja omanikule osaline kinnisasja kasutamise võimalus alles. Hüvitamiskohustuse tekkimise puhul ongi põhiküsimus piirangu intensiivsuses.

Kui omandipõhiõiguse riive on niivõrd intensiivne, et piirangud kvalifitseeruvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, siis on omanikul õigus õiglasele ja kohesele hüvitisele ning kinnisasja omanikuks saab riik. Kui piirangud ei kvalifitseeru omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, siis on LKS § 20 kohaselt olulisemate piirangute puhul kinnisasja omanikul võimalik kokkuleppel riigiga kaitsealune maa riigile müüa turuhinnaga. Seda aga ainult juhul, kui kinnisasi on kaitse alla võetud pärast seda, kui isik kinnisasja omandas või kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord on muutunud isiku omanikuks

²⁵⁴ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 43.

²⁵⁵ Maamaksuseadus § 4 lg 1 p 1¹. - RT I 1993, 24, 428... RT I, 07.06.2013, 1.

²⁵⁶ LKS § 29 lõike 2 kohaselt on loodusreservaadis keelatud igasugune inimtegevus, sealhulgas inimeste viibimine, välja arvatud erandjuhud, mis on sätestatud LKS § 29 lõigetes 3 ja 4.

²⁵⁷ Õiguskantsleri 23. detsembri 2011.a taotlus nr 7 „Asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõigete 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2-4 põhiseaduspärasuse kohta“, p 35.

²⁵⁸ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 46.

olemise ajal rangemaks (LKS § 20 lg 1¹). Kui isik oli kinnisasja omandades teadlik, et tegemist on kaitsealuse maaga, siis tal riigile müümise õigust ei teki. Juhul, kui isik on omandanud kaitsealuse maa ja ala kaitsekord või teatud tegevuste puhul ka kaitstava loodusobjekti valitseja ei luba tal viia läbi tegevusi, mida ta on kavandanud, peab ta kinnisasja soovitud eesmärgil kasutamisest loobuma. Kinnisasja omandamisel ei saa ka isik täpselt ette näha, kas tal võib olla võimalik kaitstava loodusobjekti valitsejalt kavandatava tegevuse läbiviimiseks luba saada või mitte, sest seaduse regulatsioon jätab kaitstava loodusobjekti valitsejale väga ulatusliku kaalutusõiguse. Kui omandamise hetkel piirangutest teadlik olnud isik soovib kinnisasja võõrandada, peab ta üldiselt kinnisvara turult leidma kaitsealuse kinnisasja omandamisest huvitatud isiku.

Tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu asjas ei erista Riigikohus talumistasu saamise õiguse tekkimisel olukordi lähtuvalt sellest, kas isik oli kinnisasja omandamisel piirangutest teadlik või mitte. Riigikohtu hinnangul tuleb talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanikele piirang igal juhul hüvitada.²⁵⁹ Küsimus on antud juhul selles, kas omandikitsenduse proportsionaalsuse hindamisel tuleb omaniku omanikuks saamise hetkel kinnisasjal valitsenud olukorda arvesse võtta või mitte. Tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu asjas Riigikohus seda ei arvestanud. Kui jõuda aga järeldusele, et seda tuleb arvesse võtta, siis ei ole võimalik luua ühtseid kriteeriume, millest hüvitise saamise õigus tekib, sest piirangute mõju võib igale kinnisasja omanikule olla erinev.

Riigikohus leidis tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu asjas, et asjaõigusseaduse regulatsioon, millega oli talumistasu suurus kindlaks määratud, on vastuolus põhiseadusega, kuna see ei näinud avalikes huvides tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule ette mõistlikku hüvitist.²⁶⁰ Talumistasu maksmine oli seadusega ette nähtud, kuid Riigikohtu arvates ei olnud tasu suurus piisav. Looduskaitseaduse regulatsioon ei näe omandikitsenduste talumise eest üldse hüvitise maksmist ette. Loodushoiutoetust ei saa antud juhul hüvitisena arvestada, sest selle saamise õigusega kaasnevad kohustused võtab kinnisasja omanik või valdaja vabatahtlikult. Töö autori arvates ei oma tähendust asjaolu, kas hüvitise maksmine on seaduses ette nähtud või mitte. Kui tegemist on omandikitsendusega, mille omandipõhiõiguse riive on hüvitise maksmiseta ebaproportsionaalne, siis on põhiseadusvastane ka olukord, kus seadus ei näe ette hüvitise maksmist.

²⁵⁹ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 50.

²⁶⁰ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 51.

Omandikitsenduste hüvitamiskohustus võib tuleneda ka PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhimõttest. Riigikohtu üldkogu on asjas 3-3-1-69-09 leidnud, võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi, kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse.²⁶¹ Töö autori arvates võib looduskaitse omandikitsenduste hüvitamiskohustuse kontekstis seda tõlgendada nii, et võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus kinnisasja omanikud peavad looduskaitse omandikitsenduste tõttu taluma üldistes huvides piiranguid, millest tõusvat kasu saavad tasuta kasutada ka kõik need, kes ei pea piiranguid taluma. Looduskaitse kui avalik huvi on suunatud kogu ühiskonna heaolu edendamisele. Järelikult peaks kogu ühiskond osalema ka sellega seotud kulutuste katmises. Küsimus on vaid selles, kuhu paigutada piir, millest alates on looduskaitse eesmärgil kehtestatud piirangud kinnisasja omanike talumiskohustuse osas ebaproportsionaalsed.

3.3.2. Millised looduskaitse omandikitsendused peaksid olema hüvitatavad?

Riigikohtu üldkogu on asjades nr 3-3-1-69-09 ja 3-3-1-15-10 leidnud, et PS §-st 32 tuleneb hüvitise maksmise kohustus juhul, kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisikute huvide vahel. Asjas 3-3-1-69-09 leidis Riigikohus, et hüvitist tuleb maksta osas, mis ületab talumiskohustust üldistes huvides.²⁶²

Seega võib omandipõhiõiguse riive intensiivsust kujutada lineaarse teljena, mille ühes otsas on kõige intensiivsemad riived, mis kvalifitseeruvad sisuliseks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ja mis tuleb hüvitada vastavalt PS § 32 lõikele 1. Telje teises otsas on omandikitsendused, mille omandipõhiõiguse riive on ka ilma tasu maksmiseta proportsionaalne. Seda võib nimetada PS § 32 lõikest 2 tulenevaks tasuta talumiskohustuseks. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise ja tasu maksmiseta proportsionaalse omandipõhiõiguse riive vahele jääb ala, millel paiknevad omandikitsendused, mille talumise eest tuleb maksta hüvitist, kuna ilma selleta oleksid need omandikitsendused

²⁶¹ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61.

²⁶² RKÜKo 3-3-1-69-09, p 65.

ebaproportsionaalsed. Hüvitamiskohustusega omandikitsendused algavad nn intensiivsuse teljel seal, kus lõpeb tasuta talumiskohustus.

See, mida käsitada tasuta talumiskohustusena, sõltub oluliselt konkreetse asja asjaoludest, ja selle kindlaksmääramiseks ei ole võimalik täpseid kriteeriume tuua. Kindlasti on talumiskohustuse kindlaksmääramisel oluline roll seadusandjal, kes peab regulatsiooni luues hindama, et omandikitsendused oleksid proportsionaalsed, kuid samuti saavad talumiskohustuse piiri paika panemist kujundada kohtud.

Talumiskohustuse määratlemisel võib eeskuju võtta ka Saksa kohtupraktikas loodud omandi „sotsiaalse siduvuse“ käsitusest, mille kohaselt tuleb hüvitise maksmise otsustamisel võtta arvesse ka keskkonda, milles kinnisasi asub. Sarnane põhimõte kehtib ka Soome õiguses, kus teatud kinnisomandi kitsendusi peetakse sotsiaalsetest kohustustest tulenevateks ja need jäävad mittehüvitatava talumiskohustuse piiresse.

Hüvitatavad ei peaks kindlasti olema omandikitsendused, mille eesmärk on hoida ära kahju tekkimine loodusele, sest kinnisasja omanikul ei ole õigust tekitada kahju.²⁶³ Samas looduskaitseks aktiivsed tegutsemiskohustused oleksid ilma hüvitise maksmiseta ebaproportsionaalsed, vähemalt Eesti seadusandja on need ebaproportsionaalseteks hinnanud, sest on need seadnud sisse vaid vabatahtlikkuse alusel ning maksab nende eest ka toetust. Järelikult tuleb neid otsida tasuta talumiskohustuse ja talumiskohustuse, mille eest peab olema ette nähtud hüvitise maksmine, vahele jäävalt alalt. Tasuta talumiskohustuse läve kindlakstegemiseks saab arvesse võtta ka looduskaitse kinnisomandi kitsendusi, mis tulenevad muudest seadustest, näiteks veeseadusest ja metsaseadusest. Kinnisomandi kitsendused, mille eesmärki saab määratleda küll looduskaitseks, kuid mis kehtivad ka väljaspool kaitse alla võetud alasid, peaksid kuuluma tasuta talumiskohustuste hulka.

Töö esimeses peatükis välja toodud looduskaitse piirangute liigitusest lähtudes leiab töö autor, et hüvitamiskohustuse põhiküsimus puudutab just looduskaitse kinnisomandi kitsenduste talumiskohustusi ja hoidumiskohustusi, sest tegutsemiskohustused on seadusandja ette näinud vaid vabatahtlikkuse alusel. Kui need ei oleks vabatahtlikud, tuleks need, kui kõige intensiivsemad kohustused, hüvitada esmajärjekorras. Talumiskohustuste ja

²⁶³ Brubaker, E. Property Rights in the Defence of Nature. Toronto: Earthscan 1995, lk 192.

hoidumiskohustuste puhul peaks aga hindama piirangutega kaasneva omandipõhiõigusesse sekkumise intensiivsust ning hüvitamiskohustuse tekkimise läve seadma sinna, kus see asub teiste sama intensiivsete omandipõhiõiguse riivete puhul.

Looduskaitsete omandikitsenduste puhul võib tehnovõrkude ja -rajatiste kaasusega paralleeli tõmmates öelda, et nende looduskaitsete omandikitsenduste puhul, mis on tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega sama intensiivsed, on kinnisasja omanikul PS § 32 lõike 2 ja PS § 11 kohaselt õigus mõistlikule hüvitisele. Töö autori arvates ei oma hüvitise maksmise kohustuse tekkimisel õiguslikku tähendust see, millisel eesmärgil on kitsendused seatud. Ühesuguseks avalikuks huviks on nii elanikele elektri-, gaasi- ja muude teenuste mõistliku hinna tagamine kui ka bioloogilise mitmekesisuse säilitamine, millest sõltub pikemas perspektiivis kogu planeedi puhta õhu ja magevee piisavus. Kõiki samaväärse intensiivsusega riiveid tuleks lähtuvalt võrdsuspõhiõigusest käsitleda ühtemoodi. Seda enam tuleks aga ühtemoodi käsitleda ühe valdkonna siseste omandikitsenduste hüvitamist. Ainult Natura 2000 võrgustiku alale jäävate kinnisasjade omanikele võiks hüvitise maksmine olla õigustatud vaid juhul, kui seaduse kohaselt kohalduvadki nende kinnisasjadele ulatuslikumad omandikitsendused, kui mitte Natura 2000 aladele jäävatele kaitse all olevatele aladele.

Natura 2000 aladel makstavate toetuste puhul on oluline kindlaks määrata ka ajaline hetk, millest alates hüvitise saamise õigus tekib. Töö autori arvates tekib hüvitise saamise õigus hetkest, mil kinnisasjale omandikitsendusi kohaldama hakatakse, sõltumata sellest, kas ala on võetud riigisese kaitse alla või mitte. Seda just juhul, kui riik täidab Euroopa Liidu linnudirektiivist ja loodusdirektiividest tulenevaid kohustusi alade kaitsmisel, kuid ei ole riigisiseselt jõudnud veel ala kaitse alla võtta. Kui samaväärseid omandikitsendusi kohaldatakse muu seaduse, kui looduskaitse seaduse alusel, siis tuleb ka sel juhul omandikitsenduste talumise eest hüvitise ette näha. Vastasel korral tekiks olukord, kus kinnisasja omanik peaks taluma omandikitsendusi, mille eest on hüvitise saamise õigus ette nähtud, kuid riigi tegevusetuse tõttu ala riigisese kaitse alla võtmisel jääb ta hüvitise saamise õigusest ilma.

3.3.3. Hüvitise suurus

Tehnovõrkude ja –rajatiste talumistasu asjas leidis Riigikohus, et talumiskohustusega koormatud kinnisasja omanikule makstav hüvitis võib olla väiksem, kui oleks piirangu täies ulatuses hüvitamine.²⁶⁴ Kuigi Riigikohus jätab antud lahendis lahtiseks, mida tuleb mõista piirangu täies ulatuses hüvitamise all, leiab töö autor, et omandikitsenduste talumise hüvitis peab olema igal juhul väiksem, kui asja turuhind, sest turuhinna suuruse hüvitise maksmise korral sarnaneks olukord omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele ning sellisel juhul peaks ka omand üle minema. Vastasel korral muutuks vahetegu PS § 32 lõike 1 ja lõike 2 juhtude vahel veelgi keerulisemaks. Kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul läheb omand üle ja makstakse üldjuhul turuhinda, siis omandikitsenduste puhul omand üle ei lähe.

Riigikohtu üldkogu on asjas 3-3-1-69-09 leidnud, et omandipõhiõiguse riivamisel tuleb maksta hüvitist ulatuses, milles see ületab talumiskohustust üldistes huvides²⁶⁵ ning varalist kaotust ei tule hüvitada täies ulatuses, vaid ainult ulatuses, mis ületab talumiskohustust²⁶⁶. Töö autori arvates oleks ikkagi sel juhul tegemist täies ulatuses hüvitamisega, sest hüvitamiskohustus tekibki ainult selles osas, mis ületab talumiskohustust. Soome õiguses hüvitatakse ka omandikitsendused ainult osas, mis ületab talumiskohustust, kuid seda nimetatakse ka seal täies ulatuses hüvitamiseks, sest eesmärk on hüvitada kõik majanduslikud kahjud.²⁶⁷ Töö autori arvates oleks hüvitise mitte täies ulatuses maksmisega tegemist juhul, kui hüvitatakse vähem, kui on isiku varaline kaotus tasuta talumiskohustust ületavas osas.

Tehnovõrkude ja -rajatiste lahendis leidis Riigikohus, et talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule makstav hüvitis peab olema mõistlik.²⁶⁸ Hüvitise suuruse osas leidis Riigikohus, et see peab arvestama piirangu tegelikku mõju kinnisasja tavapärasele kasutusele ning üldjuhul on võimalik hüvitise suurused arvutada ühtse meetodi järgi lähtuvalt maa sihtotstarbest ja tehnovõrgu või –rajatise liigist.²⁶⁹ Samasugust metoodikat oleks võimalik kasutada ka looduskaitsete omandikitsenduste puhul, lähtudes hüvitise suuruse määramisel maa sihtotstarbest ning kinnisasjale kohalduvast kaitsekorrast, lisaks veel kindlasti ka kaitsekorra

²⁶⁴ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 50.

²⁶⁵ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 65.

²⁶⁶ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 65.

²⁶⁷ K. Nuuja, K. Viitanen, lk-d 53 ja 56.

²⁶⁸ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 51.

²⁶⁹ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 47.

ulatusest, sest see võib olla iga kinnisasja osas erinev. Hüvitise suuruse arvutamise üldpõhimõtete väljatöötamisel tuleks aluseks võtta looduskaitseseadusest tulenevad erinevad kaitstava loodusobjekti liigid ning kaitsealade vööndid ja nende regulatsioonidega kaasnevad õiguslikud ja faktilised piirangud. Kuid hüvitise suuruse arvutamise regulatsioon peab olema paindlik ning hüvitise suurust peab olema võimalik korrigeerida lähtuvalt tegelikult antud alal kehtivast kaitsekorrast. Hüvitise suuruse arvutamise meetodika paindlikkust rõhutas ka Riigikohus, leides, et erandlikel asjaoludel võib mõju kinnistule olla ulatuslikum ning sellistel puhkudel peaks kinnisasja omanikul olema õigus nõuda ühtse meetodi alusel arvutatud tasust suuremat tasu.²⁷⁰

3.4. Hüvitise maksmisega kaasnevad muud mõjud

Õiglase ja kohese hüvitise nõue sunnib omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise otsuse tegijat otsust väga põhjalikult kaaluma. Hüvitamiskohustusega arvestamine sunniks ka omandikitsenduste seadmise korral seadusandjat või haldusorganit kaaluma põhjalikult avalike ja erahuvide tasakaalu ja kohaldatavaid meetmeid ning avaliku raha kokkuhoiu eesmärgil valima omandipõhiõigusesse sekkumiseks võimalikult leebed meetmed. Olukord, kus kulude kandmise kohustust ei panda kasusaajatele, võib viia selleni, et looduskaitse eesmärkidel minnakse eraomanike õiguste piiramisega liiale.²⁷¹

Näiteks Soome seadusandlikus menetluses on omandiõigust puudutava regulatsiooni loomisel või muutmisel parlamendi põhiseaduskomiteel kohustus analüüsida kavandatava regulatsiooni mõju ulatust omandiõigusele ning kui leitakse, et omandikitsendused ületavad tavapärase talumiskohustuse, tuleb seadusega ette näha ka hüvitamisklausel.²⁷² Ka Saksa õiguses kehtib nõue, et kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas ebaoproportsionaalseid omandikitsendusi on võimalik vältida mingil muul viisil. Alles siis, kui vältimine pole võimalik, tuleb kõne alla hüvitise maksmise regulatsioon.²⁷³

Looduskaitseliste omandikitsenduste hüvitamist tuleks vaadata ka kui vahendit looduskaitseliste eesmärkide saavutamiseks. Õiguste piiramise eest hüvitise mittemaksmine võib ajendada maaomanikke tegutsema selliselt, et nende kinnisasi oleks ohustatud liikidele

²⁷⁰ RKPSJKo 3-4-1-25-11, p 48.

²⁷¹ L. De Alessi. Private Property Rights as the Basis for Free Market Environmentalism, lk 2. - Peter J. Hill, Roger E. Meiners (eds). Who Owns the Environment? Lanham: Rowman & Littlefield 1998.

²⁷² K. Nuuja, K. Viitanen, lk 51.

²⁷³ H. Maurer, lk 487.

vähematraktiivsem.²⁷⁴ See on aga looduskaitse eesmärkide saavutamisele risti vastupidine tegevus.

Looduskaitse eesmärkide saavutamiseks on oluline tekitada kinnisasja omanikus huvi nende eesmärkide saavutamise vastu. Seepärast ei saa looduskaitse regulatsiooni käsitleda ainult kui omandikitsenduste sätestamise vahendit, vaid see peab olema tulevikku suunatud ja selle eesmärk peab olema omandiõiguse teostamise viiside muutmine, selleks, et ka tegelikult saavutada loodusliku mitmekesisuse olukorra paranemine.²⁷⁵ Kinnisasja omanik peaks ala kaitse alla võtmise menetlusse olema kaasatud kui partner, kellega riik peab läbirääkimisi, et leppida kokku kinnisasja kasutamise tingimused soovitud eesmärgi saavutamiseks. Looduskaitse edendamise tahe tõuseb, kui maaomanikud ei pea kartma, et nad kaotavad oma maa üle otsustusõiguse.²⁷⁶ Praegu Eestis kehtiv ala kaitse alla võtmise menetlus ei kaasa kinnisasja omanikku piisavalt, vaid tagab neile vaid formaalse ärakuulamisõiguse. Tulevikku tuleks näha eelkõige vabatahtlikus looduskaitse edendamises maaomanike poolt. Soomes näiteks on LKS § 50 lõikes 2 sätestatud, et kaitsemeetmeid tuleb rakendada eelkõige vabatahtlikkuse alusel. Lisaks sellele näeb Soome looduskaitseaduses ette ka võimaluse sõlmida kinnisasja omanikuga ajutise kaitseala loomise lepingu, mis jääb kehtima ka omaniku vahetumise korral (Soome LKS § 25).

Hüvitise maksmist võib käsitleda ka kui lisastiimulit, et kinnisasja omanikus tekitada tahet aidata kaasa looduskaitse edendamisele. Hüvitise maksmine võib olla vajalik vaid algul huvi tekitamiseks ning seniselt maakasutuselt looduskaitsealale kasutusviisile ümberorienteerumiseks. Lõpptulemusena võib uus maakasutusviis tagada vähemalt samaväärsed sissetulekud ning sellisel juhul langeb hüvitise maksmise vajadus ära.

Seega jääb Eesti looduskaitset puudutav õiguslik raamistik praegu kitsaks selleks, et saaks arendada mitmekülgset koostööd kinnisasjade omanikega, mis on vajalik looduskaitse eesmärkide tegelikuks saavutamiseks.

²⁷⁴ L. De Alessi, lk 2.

²⁷⁵ C. Rogers. lk 557-558.

²⁷⁶ P. Tikka, lk 276.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli analüüsida looduskaitse kinnisomandi kitsendusi omandipõhiõiguse kontekstis, et selgitada välja, millised looduskaitse eesmärkidest tulenevad omandipõhiõiguse riived liigituvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ja millised omandikitsendusteks, samuti vastata küsimusele, kas omandipõhiõigusest tuleneb kohustus maksta looduskaitse kinnisomandi kitsenduste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule hüvitist.

Looduskaitse kinnisomandi kitsenduste väljaselgitamiseks käsitleti töö esimeses peatükis looduskaitse korraldust Eestis. Eesti looduskaitse korraldus põhineb looduskaitse seadusel, mille alusel toimub alade kaitse alla võtmine ning kaitse alla võetud aladel kaitse korraldamine. Riigi otsustusruum on looduskaitse seaduse kohaselt alade kaitse alla võtmisel ulatuslik, kuna seadus sätestab alade kaitse alla võtmise eeldused üldsõnaliselt. Seadus kohustab kaitse alla võetavale alale jäävate kinnisasjade omanikke ala kaitse alla võtmise menetlusest teavitama, kuid muus osas on neil kaitse alla võtmise menetluses sama suured õigused, kui igal juhul. Seda vaatamata sellele, et ala kaitse alla võtmise otsus riivab kinnisasja omanike õigusi oluliselt suuremal määral, kui igapäevaste õigusi. Ala kaitse alla võtmise otsusega sätestatakse kaitse alla võetava ala ulatus, kaitse alla võtmise eesmärk ning kaitsekord, mis kinnisasjade omanike seisukohast tähendab kaitse alla võetud alal kehtima hakkavaid kinnisasja kasutamise piiranguid.

Euroopa Liidu linnudirektiivi ja loodusdirektiivi alusel üle-euroopalise ökoloogilise kaitsealade võrgustikku Natura 2000 kuuluvate alade määramisel on Euroopa Kohtu praktika kohaselt liikmesriikide kaalutusõigus piiratud ning teatud juhtudel redutseerunud nullini. Natura 2000 aladeks tuleb määrata kõik alad, mis vastavad direktiivides sätestatud ökoloogilistele kriteeriumitele. Seega on riigil alade kaitse alla võtmisel riigisisese õiguse kohaselt ulatuslik otsustusõigus, kuid Euroopa õiguse kohaselt on see õigus väga piiratud.

Kaitse korraldus kaitse alla võetud aladel on reguleeritud alade kasutamise piiramisega. Seaduses on sätestatud üldised piirangud, mida täpsustatakse ala kaitse alla võtmise otsuses konkreetsel alal kehtivate piirangutena. Kinnisasja omanikule kohalduvate kasutuspiirangute intensiivsuse alusel võib looduskaitse seaduses sätestatud kitsendusi liigitada talumiskohustusteks, hoidumiskohustusteks ja tegutsemiskohustusteks. Üldjoontes riivavad

omandipõhiõigust nendest kõige intensiivsemalt tegutsemiskohustused, kõige vähem talumiskohustused.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvate alade kaitse korraldus on Eestis korraldatud samuti looduskaitsealade alusel. Natura aladele ei ole loodud eraldi kaitseala liiki. Nende alade kaitse on korraldatud samadel alustel muude riigisiseste looduskaitse meetmetega. Vastavalt Euroopa Liidu õigusele peavad riigisisised kaitsemeetmed tagama linnudirektiivis ja loodusdirektiivis sätestatud eesmärkide täitmise. Eelkõige tuleb lähtuda loodusdirektiivi artiklis 6 toodud nõuetest ning vastavast Euroopa Kohtu praktikast. Natura aladel on kaitsereežiimi kohaldamisel seetõttu määravaks Euroopa Liidu õigus. Töö autor jõudis järeldusele, et looduskaitsealade kohaselt ei ole ala kaitse korralduse osas kinnisasja omaniku jaoks vahet, kas tema kinnisasi asub Natura 2000 võrgustikku kuuluval alal või mitte. Kuna Natura 2000 võrgustikku kuuluvatel aladel tuleb arvestada Euroopa Liidu õigusega, siis peaksid kaitsekorra erisused olema õiguslikult selgemalt esile toodud.

Looduskaitsealade eesmärkide tagamiseks seatakse seega kaitse alla võetud aladel kinnisasja omanikele kinnisasja kasutamisel mitmesuguseid piiranguid. Riigikohtu praktika kohaselt on isiku õiguste piiramine omandi kasutamisel omandipõhiõiguse riive. Põhiõiguse riive on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive põhiseaduspärasuse kriteeriumid tulenevad põhiseaduse sätte piiriklauslitest. PS § 32 lõike 1 puhul on tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga põhiseadusega ning PS § 32 lõike 2 puhul lihtsa piiriklausliga põhiseadusega. Seetõttu on oluline PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtumeid eristada PS § 32 lõikes sätestatud omandikitsendustest, kuna nendes sätestatud omandipõhiõiguse riived peavad vastama erinevatele tingimustele. Töö teises peatükis käsitleti omandipõhiõigusesse sekkumise tingimusi, et siis seejärel anda vastus küsimusele, millised looduskaitsealade omandipõhiõiguse riived on käsitatavad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena ning millised omandikitsendustena.

PS § 32 lõikes 1 sätestatud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine on lubatud vaid üldistes huvides. Ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsendustel peab materiaalõiguslikult olema legitiimne eesmärk, milleks võib olla ka avalik huvi. Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mida tuleb sisustada konkreetse asja kontekstis. EIK praktika kohaselt on kohalikel ametivõimudel avaliku huvi sisustamisel ulatuslik kaalutusõigus, kuid looduskaitse on EIKi arvates vaieldamatult avalikes huvides. Ka Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib

keskkonnakaitse olla omandipõhiõiguse piiramise põhjenduseks ning Natura 2000 võrgustiku aladel domineerib looduskaitse isegi muude avalike huvide üle. Looduskaitset on avaliku huvina tunnistanud ka Riigikohus. Seega on looduskaitsetel eesmärkidel omandipõhiõigusesse sekkumine lubatud.

Lisaks avalikule huvile seab PS § 32 lõige 1 omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise tingimusteks veel seadusliku aluse olemasolu ning õiglase ja kohese hüvitise maksmise kohustuse. Samad nõuded kehtivad ka sisulise ehk *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral, milleks tuleb lugeda olukorda, kui isik on jäänud küll vormiliselt omanikuks, kuid tema õiguslik positsioon ei võimalda tal enam asja mõistlikku majanduslikku kasutamist.

Järgnevalt analüüsiti töös, millised looduskaitsetel eesmärkidel sätestatud omandipõhiõiguse riived kvalifitseeruvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, kuna õiguskirjanduses on leitud, et kõigepealt tuleb määratleda omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhtumid ning omandikitsendusteks on kõik ülejäänud riived.

Looduskaitseteks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks on eelkõige kinnisasjade sundvõõrandamised, mis viiakse läbi looduskaitsetel eesmärgil kinnisasja sundvõõrandamise seaduse alusel. Töö autor leidis aga, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena sisulises mõttes võib käsitada ka maareformi seaduse regulatsiooni, mille kohaselt ei tagastata maareformi õigustatud subjektidele maad, millel olev kaitsereežiim teeb maa kasutamise võimatuks.

Haldustegevuse käigus omandipõhiõigusesse ülemäärase sekkumise korral saab õiglast hüvitist nõuda ka riigivastutuse seaduse alusel. Kuigi Õiguskantsler on leidnud, et looduskaitsete piirangute puhul on kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja riigivastutuse seaduse suhtes eriseaduseks LKS § 20, ei nõustunud töö autor sellega, kuna LKS § 20 kohaselt toimub kinnisasja võõrandamine riigi ja kinnisasja omaniku vahel saavutatud kokkuleppe alusel. Vabatahtlikult sõlmitud kokkuleppe puhul ei ole tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Seega riigi poolt LKS § 20 alusel toimunud kinnisasjade omandamised ei ole käsitatavad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisena. Töö autor leidis ka, et LKS § 20 ei saa kohaldada ka juhtudel, kui omandipõhiõiguse riive vastab oma intensiivsusest omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele. Kui omanik leiab, et ala kaitsekord riivab tema omandiõigust ulatuses, mis vastab sisulise omandi omaniku

nõusolekuta võõrandamise kriteeriumitele, on kinnisasja omanikul PS § 32 lõike 1 kolmanda lause kohaselt õigus pöörduda kohtu poole ja nõuda kinnisasja sundvõõrandamist.

Looduskaitselisteks kinnisomandi kitsendusteks on kõik looduskaitselistel eesmärkidel seatud omandipõhiõiguse piirangud, mis ei ole omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine. PS § 32 lõike 2 kohaselt peavad omandikitsendused olema formaalselt sätestatud seadusega, materiaalselt peab riivel olema legitiimne eesmärk ning riive peab olema proportsionaalne.

Lisaks töö esimeses peatükis käsitletud looduskaitseseaduses sätestatud piirangutele, mida omanikel taluda tuleb, võib looduskaitselisteks omandikitsendusteks pidada ka teistest seadustest tulenevaid omandipõhiõiguse riiveid. Looduskaitselisteks kinnisomandi kitsendusteks on näiteks veeseaduse, metsaseaduse ja maapõueseaduse regulatsioon, mis aitab kaasa looduskaitseliste eesmärkide saavutamisele.

PS § 32 lõike 2 teisest lausest tulenev seadusliku aluse nõue on täidetud, kui looduskaitselistes kinnisomandi kitsendused on kehtestatud looduskaitseseaduse või mõne muu seadusega või seaduses sisalduva volitusnormi alusel täitevvõimu aktiga. Selleks võib olla näiteks ala kaitse alla võtmise otsus ja kaitse-eeskirja kehtestamine, kui selles sätestatud kitsendused ei lähe kaugemale seaduses sätestatud kitsendustest. Töö autor leidis, et seadusliku aluse nõude täidetavusega võib tekkida probleeme juhul, kui Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 ala ei ole riigisisesele veel kaitse alla võetud. Riigil tekib Natura 2000 alade kaitsmise kohustus alates alade komisjonile esitamisest, kuid aladel tegeliku kaitse tagamiseks vajalike omanike õiguste piiramiseks praegu kehtivas õiguses alust ei ole.

PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi omandipõhiõigusesse sekkumine olla ülemäärane. Omandikitsenduste proportsionaalsuse tagamiseks võib Riigikohtu praktika kohaselt teatud juhtudel olla vajalik maksta hüvitist ka omandikitsenduste korral, kuigi PS § 32 lõige 2 hüvitise maksmise kohustust ette ei näe. Samuti on EIK mitmetes omandiõiguse piiranguid käsitlevates otsustes analüüsinud tasu maksmise kohustust ning leidnud, et omandiõigusesse sekkumise ja üldise huvi tasakaalu tagamiseks võib teatud juhtudel olla vajalik maksta hüvitist ka omandikitsenduste korral.

Töö kolmandas peatükis otsiti vastust küsimusele, kas PS § 32 lõikest 2 tuleneb kohustus maksta looduskaitseliste kinnisomandi kitsenduste talumise eest hüvitist. Selleks analüüsiti kõigepealt olemasolevate toetuste olemust, et selgitada välja, kas mõnda nendest toetustest võib käsitada omandikitsenduste talumiskohustuse hüvitisena. Töös jõuti järeldusele, et

kaitstaval loodusobjektidel ette nähtud tööde teostamiseks makstavaid toetusi ning metsaseaduse alusel makstava vääriselupaikade kaitse hüvitist ei saa käsitleda omandikitsenduste talumise hüvitistena, kuna nende toetuste saamiseks sõlmitakse riigiga leping ning tegevused, mille hüvitamiseks need toetused on ette nähtud, võetakse vabatahtlikult. Vabatahtlikult võetud kohustused ei ole omandipõhiõiguse riived PS § 32 mõttes.

Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kinnisasjade omanikel on teatud juhtudel õigus taotleda hüvitist. Kuna Natura 2000 võrgustik on loodud kogu Euroopa jaoks, siis aitab Euroopa Liit ka Natura alasid rahastada. Eestis makstakse Natura toetusi põllumajandusmaa ja erametsamaa valdajatele ja omanikele ning poollooduslike koosluste hooldamiseks. Lähtudes põllumajandusmaa ja erametsamaa kohta makstavate toetuste eesmärgist, milleks on looduskaitsete piirangute talumise ning piirangutest tuleneva saamata jäänud tulu hüvitamine, jõudis autor järeldusele, et neid toetusi pidada omandikitsenduste talumise eest makstavateks hüvitisteks. Seega on Eesti õiguskorras teatud juhtudel looduskaitsete omandikitsenduste talumise eest hüvitist ette nähtud. Kuna aga riigisiselt on Natura 2000 võrgustikku jäävate alade kaitse korraldatud samadel alustel muu looduskaitsega, siis võib Natura 2000 alale mitte jäävate sama intensiivsusega looduskaitsete piirangute korral toetuse mittemaksmine olla võrdsuspõhimõttega vastuolus.

Looduskaitsete kinnisomandi kitsenduste hüvitamiskohustuse kohta saab näiteid tuua ka teiste riikide õigusest. Näiteks Saksa kohtupraktikas leitakse, et seadusandjal on teatud juhtudel omandikitsenduste proportsionaalsuse tagamiseks kohustus ette näha omanikule hüvitise maksmine. Saksa Liidumaade looduskaitsete kohaselt makstakse omandikitsenduste talumise eest hüvitist juhul, kui kitsendused piiravad omandi kasutamist ulatuslikult. Soomes tekib looduskaitsete kohaselt omanikule hüvitise maksmise kohustus omandikitsenduste korral, mis intensiivsusest ületavad nn tavapärase omandi kasutamise läve. Soomes tuleb kinnisasjade omanikel ilma hüvitiseta taluda kitsendusi, mis ei avalda mõju omandi tavapärasele kasutamisele, kuid kui ala kaitsekord näeb ette märkimisväärsed piirangud, siis on kinnisasja omanikul õigus hüvitisele.

Võttes aluseks Riigikohtu tehnovõrkude ja -raajatiste alase lahendi, milles Riigikohus leidis, et PS § 32 lõikest 2 tuleneb kinnisasja omanikele õigus avalikes huvides tehnovõrkude ja -raajatiste talumiskohustuse eest saada mõistlikku hüvitist, jõudis töö autor järeldusele, et sama intensiivsete looduskaitsete omandikitsenduste korral on kinnisasjade omanikel samuti õigus hüvitisele, kuna tehnovõrkude ja -raajatiste talumiskohustus on oma olemuselt

looduskaitseliste omandikitsenduste talumiskohustusega sarnane. Hüvitamiskohustuse tekkimisel ongi põhiküsimus omandipõhiõiguse riive intensiivsuses. Töö autori arvates võib riive intensiivsust kujutada lineaarse teljena, mille ühes otsas paiknevad omandipõhiõiguse riived, mis kvalifitseeruvad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ning mis tuleb hüvitada PS § 32 lõike 1 alusel. Telje teises otsas on proportsionaalsed omandikitsendused ehk tasuta talumiskohustus. Nende vahele jääb ala, millel paiknevad omandikitsendused, mille proportsionaalsuse tagamiseks tuleb maksta omanikule hüvitist. Omandikitsenduste eest hüvitise maksmise kohustuse läve kindlakstegemisel tuleb võrduspõhiõigusest tulenevalt läheneda kõikidele sama intensiivsusega omandipõhiõiguse riivetele ühtemoodi, olenemata sellest, millisel eesmärgil on riive kehtestatud.

Kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise korral tuleb üldjuhul hüvitada asja harilik väärtus, siis omandikitsenduse korral peaks makstav hüvitis olema väiksem, sest omand ei lähe üle ning omanik saab teatud ulatuses oma kinnisasja edasi kasutada. Hüvitada tuleb ainult see osa, mis ületab tasuta talumiskohustust. Töö autori jõudis järeldusele, et Riigikohtu poolt tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse tasu suuruse asjas välja pakutud mõistliku hüvitise kriteeriume on võimalik võtta aluseks ka looduskaitseliste omandikitsenduste korral. Hüvitise suuruse määramisel saab lähtuda maa sihtotstarbest ja kinnisasjale kohalduvast kaitsekorrast, samuti selle ulatusest. Samas peab hüvitise regulatsioon olema piisavalt paindlik, et hüvitise suurust oleks võimalik korrigeerida lähtuvalt antud kinnisasjal tegelikult kehtivatest piirangutest.

Hüvitise maksmisega kaasnevad ka muud positiivsed mõjud. Näiteks sunniks hüvitise maksmise kohustusega arvestamine seadusandjat või haldusorganit omandikitsenduste sätestamisel piiranguid põhjalikumalt kaaluma. Samuti aitaks hüvitise saamine omanikul omandikitsenduste talumisega paremini leppida ning suurendaks valimisolekut ka ise aidata kaasa looduskaitse edendamisele oma kinnisasjal. Looduskaitseliste eesmärkide saavutamiseks peaks riik kohtlema kinnisasja omanikku kui partnerit ning seetõttu tuleks rohkem soodustada ka vabatahtliku looduskaitse võimalusi.

The Restrictions on the Right of Ownership for Nature Conservation Purposes in the Context of the Fundamental Right of Ownership and the Obligation to Compensate

Summary

The Estonian system of nature conservation is based on the Nature Conservation Act. One of the basic principles of the Nature Conservation Act is that the exploitation of areas important from the aspect of preservation of the natural environment is restricted. Consequently the right of private owners to use the land that protected areas comprise is limited. A situation where a person's right to freely use his or her property is restricted constitutes interference with the right of ownership guaranteed by § 32 of the Constitution of Estonia. Interferences with the fundamental right of ownership are divided into two: the expropriation of property without the consent of the owner and other restrictions. According to the case-law of the Supreme Court of Estonia owners who need to tolerate utility network or utility works required in public interest have the right for sufficient compensation although the Constitution does not explicitly provide the payment of the compensation. The European Court of Human Rights (ECHR) case-law also indicates that in certain cases compensation for the restrictions on the right of ownership needs to be provided.

This raises the question whether the owners of the immovable property whose land is situated in the protected area have also a right to compensation. Current thesis analyses the restrictions on the right of ownership in nature conservation purposes in the context of the fundamental right of ownership and explores whether the owners of immovable property have the right to compensation.

First chapter examines the system of the nature conservation in Estonia in order to determine the extent of discretion that the State has when placing areas under protection and organising the protection. In addition, the nature conservation regulation of the European Union is also examined as almost 18% of the mainland of Estonia is covered with the Natura sites.

The restrictions on the right of ownership in the context of the § 32 of the Constitution are analysed in the second chapter. The purpose is to determine which restrictions fall under the

scope of the expropriation of property without the consent of the owner and which are other restrictions. The obligation to compensate the restrictions is dealt with in the third chapter. There is also looked into the corresponding law of Germany and Finland. The main focus is on the question which restrictions should be compensated and to which extent.

The prerequisites of placing a natural object under protection are formulated in the Nature Conservation Act very generally giving thus the administrative authority wide discretion. It is only limited by the obligation to carry out expert assessment. The rights of the owner of the immovable property are in the procedure of placing the natural object under protection the same as for everyone else, although the decision influences the rights of the owner extensively. The restrictions of property use are imposed on the owner of the immovable property by the administrative authority's decision of placing the natural object under protection.

The discretionary power of the Member States of the European Union (EU) in classifying natural object as Natura site is very limited. Natura 2000 is a coherent ecological network created under the obligation of the EU's Birds directive and Habitats directive. The network Natura 2000 consists of bird and nature areas. Areas that correspond to the ecological criteria specified in the directives must be placed under protection. Thus the discretionary power of the state is very wide in placing the natural objects under protection according to the national provisions, but quite limited under the EU law.

The arrangement of protection of natural objects is regulated by restrictions imposed on protected areas. By the intensity of restrictions of property use, restrictions can be divided into three categories: the obligations to tolerate, the obligations to refrain from doing something and the obligations to act. The right of ownership is most intensively interfered in case when there is an obligation to act. The slightest interference is in case of an obligation to tolerate.

According to the nature directives of the EU the Member States have to implement all protective measures in order to fulfil the purposes of the directives. The European Court of Justice (ECJ) has also stated strict rules about the protection of Natura sites. In Estonia the protection of Natura sites is regulated also by the Nature Conservation Act. The protection of Natura sites is the same as the protection of other natural objects. Thus from the perspective of the owner of the immovable property it makes no difference whether their land belongs to the Natura sites or not.

The § 32 of the Constitution that enacts the fundamental right of ownership distinguishes between expropriation of ownership without the consent of the owner and other restrictions. The second sentence of § 32(1) of the Constitution provides conditions for expropriation of property without the consent of the owner. Other restrictions are regulated by the second sentence of § 32(2) of the Constitution.

The interference with the right of ownership is constitutional if it is formally and substantively in accordance with the Constitution. The criteria of conformity derive from the formulation of the corresponding provision. According to the second sentence of § 32(1) of the Constitution, property may be taken from the owner without his or her consent only in the public interest, in the cases and pursuant to a procedure provided by law, and for fair and immediate compensation. The second sentence of § 32(2) of the Constitution prescribes a simple statutory reservation for restricting the right of ownership. It means that, in general, the right of ownership may be restricted for any purpose not in conflict with the Constitution. As there are different prerequisites for the interferences it is important to differentiate these restrictions.

Both types of interference are allowed in the public interest. Public interest is undefined term of law and needs to be specified in every case. According to the practice of the ECHR and ECJ, the nature conservation is indisputably in public interest and thus the interference in the fundamental right of ownership for that purpose is allowed.

According to the second sentence of § 32(1) of the Constitution property may be expropriated without the consent of the owner under three conditions: only in the public interest, in the cases and pursuant to a procedure provided by law, and for fair and immediate compensation. The requirements are same in case of *de facto* expropriation of property without the consent of the owner.

The expropriation of the immovable property without the consent of the owner in the nature conservation purposes should be performed under the Immovables Expropriation Act. The Land Reform Act also contains a provision that can be interpreted as expropriation for nature conservation purposes. Although the Chancellor of Justice has considered the § 20 of the Nature Conservation Act to be the provision applied in cases of expropriation for nature conservation purposes, the author of this thesis does not agree with him because the land

acquisition under the § 20 of Nature Conservation Act requires the consent of the property owner. In case there is the consent for selling the land to the state it is not the expropriation of the property without the consent of the owner.

Interferences to the fundamental right of ownership that cannot be classified as the expropriation of the property without the consent of the owner are restrictions on the right of ownership. According to the second sentence of § 32(2) of the Constitution interferences need to have legal grounds, legitimate purpose and they have to be proportional.

In addition to the Nature Conservation Act, restrictions on immovable property in nature conservation purposes can also be regulated in other laws, for instance the Forest Act, the Water Act, the Environmental Impact Assessment and Environmental Auditing Act etc.

The principle of proportionality requires the interference in the fundamental right of the ownership not to be excessive. Although the § 32(2) of the Constitution does not provide the compensation for restrictions on property rights, the Supreme Court of Estonia has stated that in some cases the compensation is mandatory. The ECHR has also said that the compensation needs to be paid in order to achieve the balance between the interference in the right of property and the public interest.

In Estonia the owner of private land can apply for state subsidies if he or she must act in nature conservation purposes. In order to receive subsidies the owner has to conclude a treaty with the state and take responsibility for performing the necessary work. As the subsidies are paid for voluntarily taken action these payments cannot be considered as compensation for tolerating restrictions on the property rights.

Landowners whose land belongs to the Natura sites have on certain conditions right to receive the monetary compensation for restrictions. The financial support is paid for owners of agricultural land and private forests. As one of the purposes of these payments is to compensate the damage caused by restrictions, this payment can be considered as the compensation for tolerating restrictions on ownership rights. As the protection regime is the same, it can be considered to an unequal treatment if landowners in Natura sites are entitled to

the compensation and other landowners outside the Natura sites but with restrictions of the same intensity are not.

The compensation of restrictions on property rights is regulated by law also in other countries. Unlike the case-law of the ECHR and the Supreme Court of Estonia in Germany the intensity of the interference of ownership rights is not the ground for differentiating the expropriation without the consent of the owner and restrictions of property rights. However German courts' case-law states that in some cases the restriction of the ownership right is disproportionate and the payment of compensation has to be regulated by law although the Constitution of Germany does not require the compensation expressly. The same applies in Finland. According to the Finnish Nature Conservation Act the owner is entitled to compensation if the protection regime imposes on her or him significant inconveniences. The restrictions that do not have an effect on common usage of property are not to be compensated.

According to the Supreme Court of Estonia in case of tolerating utility network or utility works required in public interest it can be concluded that owners have the right to compensation also in case of restrictions on the right of ownership in nature conservation purposes. The compensation is required as the restrictions on the right of ownership in nature conservation purposes as the same effect on the owner as the obligation to tolerate utility network or utility works.

The interferences with the fundamental right of ownership that need to be compensated are interferences that cannot be classified as the expropriation of property without the consent of the owner and the restrictions on the right of ownership that are proportionate without the compensation. The intensity of interference can be visualised on linear axis. On one end of the axis there are interferences in the fundamental right of ownership that can be considered to be the expropriation of property without the consent of the owner. On the other end there are proportional restrictions on the right of ownership. Between those two remain the area where restrictions on the right of ownership that need to be compensated are located. According to the fundamental right of equality restrictions on the right of ownership with the same intensity need to be compensated, regardless the specific public interest they derive from.

In cases of expropriation of property without the consent of the owner the compensation must be equal to the market value of the property. The fair compensation in case of the restrictions on the right of ownership has to be smaller than the market value of the property as the owner is able to use the immovable property partly also in the future. The criteria of the fair compensation proposed by the Supreme Court of Estonia in case of tolerating utility network or utility works is that compensation for restrictions must encompass the difference between the actual proprietary loss of the owner and the toleration obligation without the compensation. These criteria are also suitable for the compensation of the restrictions on the right of ownership in nature conservation purposes.

The obligation to compensate the restrictions has other positive effects also. For instance the legislator or the administrative authority imposing restrictions is forced to consider the need for restrictions very thoroughly if there is also the financial aspect. The compensation can make the owner more willing to accept the restrictions and contribute to the fostering of the nature conservation. In order to achieve the aims of the nature conservation the state should consider the owners of the immovable property as partners. There should be more means to promote the voluntary nature conservation by owners.

Kasutatud materjalid

Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
4. Beijen, B. The Implementation of Protection Provisions from European Environmental Directives in the Member States. Utrecht Law Review 2009/volume 5, issue 1.
5. Brubaker, E. Property Rights in the Defence of Nature. Toronto: Earthscan 1995.
6. Christie, E. Finding Solutions for Environmental Conflicts. Power and Negotiation. Northampton: Edward Elgar 2009.
7. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: TÜ Kirjastus 2011.
8. Grabenwarter, C. European Convention on Human Rights. Commentary. München jt: Beck jt 2014.
9. Hill, P. J., Meiners, R. E. (eds). Who Owns the Environment? Lanham: Rowman & Littlefield 1998.
10. Hömig, D. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 10. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2013.
11. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/III.
12. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/I.
13. Jacobs, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. Journal of Environmental Law 2006/Vol 18 No 2.
14. Jans, J. H., Vedder, H. H. B. European Environmental Law. After Lisbon. Groningen: Europa Law Publishing 2012.
15. Krämer, L. EC Environmental Law. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell 2003.
16. Lee, M. EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making. Portland, Oregon 2005.
17. Lopman, E. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – Juridica 2007/VII.
18. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
19. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
20. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.

21. Maurer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
22. Nordhaus, W. D. Paul Samuelson and Global Public Goods. Yale University 2005. -
Arvutivõrgus: <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/PASandGPG.pdf>
(30.03.2014).
23. Nuuja, K., Viitanen, K. Finnish Legislation on Land-use Restrictions and
Compensation. Washington University Global Studies Review 2007/vol 6:49. -
Arvutivõrgus: http://law.wustl.edu/wugslr/issues/volume6_1/p49NuujaViitanen.pdf
(08.04.2014).
24. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne. Tallinn 1998. -
Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10731> (08.02.2014).
25. Pärnamägi, I. Saksa mõju Eesti õiguses. – Õiguskeel 2014/1. – Arvutivõrgus:
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59507/Ilimar+P%E4rnam%E4gi.+Saksa+m%F5ju+Eesti+%F5iguses.pdf> (16.03.2014).
26. Raff, M. Private Property and Environmental Responsibility. A Comparative Study of
German Real Property Law. The Hague: Kluwer Law International 2003.
27. Rodergs, C. Nature's place? Property Rights, Property Rules and Environmental
Stewardship. – Cambridge Law Journal November 2009/68(3).
28. Tikka, P. M. Conservation Contracts in Habitat Protection in Southern Finland.
Environmental Science & Policy 2003/6.
29. Vaarmari, K. The Comparative Survey. Four Questions on Nature Conservation –
Beyond Birds and Habitats Directives. Estonia. Journal for European Environmental
Law & Planning 2007/1.
30. Varul, P. jt (toim). Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2014.
31. Veinla, H. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse
arengule? – Juridica 2009/IX.
32. Veinla, H. Problems in Transposing the European Union's Nature Conservation
Directives into Estonian Law and Plans for Solving Them. – Juridica International
2011/XVIII.
33. Veinla, H. Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud
riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis. – Juridica 2005/X.
34. Veinla, H. The Influence of European Union Law on the Conservation of Estonian
Biological Diversity – the Case of Natura 2000 Areas. – Juridica International
2009/XVI.

35. Viitanen, K. Compulsory Purchase as an Administrative Procedure – Based on Finnish Legislation and Experiences. 3rd FIG Regional Conference, Jakarta, Indonesia, October 3-7, 2004. - Arvutivõrgus:
https://www.fig.net/pub/jakarta/papers/ts_21/ts_21_7_viitanen.pdf (08.04.2014).
36. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica nr 2013/7.
37. Winter, G. Conflicts between Ownership Rights and the Implementation of the „Natura 2000“ Network. - Arvutivõrgus: <http://www-user.uni-bremen.de/~gwinter/conflictsnatura2000.pdf> (10.03.2014).
38. Winter, G. Environmental Governance in Germany. - Arvutivõrgus: http://www-user.uni-bremen.de/~gwinter/environmental_governance.pdf (31.03.2014).

Kasutatud õigusaktid

39. Asjaõigusseadus. - RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 23.04.2012, 1.
40. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 1.
41. Elektriõigusseadus. - RT I 2007, 12, 64... RT I 2010, 31, 158.
42. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm> (08.02.2014).
43. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta (direktiivi 79/409/EC konsolideeritud versioon). EÜT L20, 26.01.2010.
44. Finnish Nature Conservation Act, 1096/1996. Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1996/en19961096.pdf> (05.04.2014).
45. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. - Arvutivõrgus: <http://www.naturschutzrecht.net/bundesnaturschutzgesetz-novellierung.htm> (31.03.2014).
46. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vastu võetud 23. mail 1949, viimane muudatus 11. juulist 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (06.04.2014).
47. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 3.
48. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Esimene protokoll. Jõust. 16.04.1996. – RT II 1996, 11, 34.

49. Inimõiguste ülddeklaratsioon. - Arvutivõrgus:
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf
(08.02.2014).
50. Keskkonnaministri 4. jaanuari 2007 määrus nr 2 „Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja vääriselupaiga kasutusõiguse arvutamise täpsustatud alused“. - RTL, 2007, 4, 66...RT I 16.10.2013, 4.
51. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. - RT I 2005, 15, 87... RT I, 21.12.2011, 15.
52. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I 1995, 30, 380 ... RT I, 14.02.2013, 2.
53. Looduskaitse seadus. - RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 16.05.2013, 2.
54. Maamaksuseadus. - RT I 1993, 24, 428... RT I, 07.06.2013, 1.
55. Maapõueseadus. - RT I 2004, 84, 572 ... RT I, 13.03.2014, 2.
56. Maareformi seadus. - RT 1991, 34, 426... RT I, 14.01.2014, 1.
57. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.03.2007.a määrus nr 19 „Elektripaigaldise kaitsevööndi ulatus ja kaitsevööndis tegutsemise kord“. - RTL 2007, 27, 482... RTL 2008, 38, 542.
58. Metsaseadus. - RT I 2006, 30, 232 ... RT I, 13.03.2014, 2.
59. Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. EÜT L 206, 22.7.1992.
60. Põllumajandusministri 21.02.2014.a määrus nr 14 „2014. aastal „Eesti maaelu arengukava 2007-2013“ alusel antavad Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevad maaelu arengu toetused“. - RT I, 26.02.2014, 14.
61. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 9.
62. The Constitution of Finland, 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 1112/2011 included), Ministry of Justice, Finland, unofficial translation. - Arvutivõrgus:
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (05.04.2014).
63. Vabariigi Valitsuse 05.08.2004.a korraldus nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“. - RTL 2004, 111, 1758.
64. Vabariigi Valitsuse 08.07.2004.a määrus 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“. - RT I 2004, 55, 397 ... RT I, 03.09.2013, 2.

65. Vabariigi Valitsuse 16.12.2010.a korraldus nr 486 „Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615-k „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri” muutmine“. - RT III, 28.12.2010, 1.
66. Vabariigi Valitsuse 2304.2009.a korraldus nr 148 „Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615-k „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri“ muutmine“. - RTL 2009, 39, 516.
67. Veeseadus. - RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 22.12.2013, 1.
68. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 29.11.2013, 1.

Kasutatud kohtupraktika

Kasutatud Riigikohtu praktika

69. RKPSJKo III-4/A-7/94, 02.11.1994.
70. RKPSJKo III-4/A-8/94, 02.11.1994.
71. RKPSJKo 3-4-1-2-96, 08.11.1996.
72. RKHKm 3-3-1-31-03, 07.05.2003.
73. RKPSJKo 3-4-1-3-04, 30.04.2004.
74. RKÜKo 3-2-1-59-04, 18.03.2005, koos riigikohtunik Jaak Luige eriarvamusega.
75. RKHKo 3-3-1-79-05, 02.05.2006.
76. RKHKo 3-3-1-37-07, 11.10.2007.
77. RKÜK 3-3-1-41-06, 03.12.2007.
78. RKHKo 3-3-1-15-08, 25.09.2008.
79. RKHKo 3-3-1-57-09, 15.10.2009.
80. RKÜK 3-3-1-69-09, 31.03.2011.
81. RKÜK 3-3-1-85-10, 31.05.2011.
82. RKÜKo 3-3-1-15-10, 13.08.2011.
83. RKÜKo 3-3-1-15-10, 30.08.2011.
84. RKHKo 3-3-1-68-11, 12.01.2012.
85. RKPSJKo 3-4-1-25-11, 17.04.2012.
86. RKHKo 3-3-1-19-12, 29.05.2012.
87. RKHK 3-3-1-56-12, 06.12.2012.

Kasutatud Euroopa Kohtu praktika

88. EKo 28.02.1991, C-57/89, *komisjon vs Saksamaa (Leybucht)*.
89. EKo 02.08.1993, C-355/90, *komisjon vs Hispaania (Santoña)*.
90. EKo, 11.07.1996, C-44/95, *Lappel Bank*.
91. EKo 29.04.1999, C-293/97, *Standley, Metson jt*.
92. EKo 07.11.2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*.
93. EKo 10.07.2003, C-20/00 ja C-64/00, *Booker Agriculture ja Hydro Seafood*.
94. EKo 07.09.2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee)*.
95. EKo 14.09.2006, C-244/05, *Bund Naturschutz*.
96. EKo, 23.04.2009, C-362/06, *Sahlstedt jt*.
97. EKo 15.01.2013, C-416/10, *Križan jt*.
98. EKo 03.04.2014, C-301/12, *Cascina Tre Pini*.

Kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

99. EIKo 23.09.1982, 7151/75 ja 7152/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*.
100. EIKo 21.02.1986, 8793/79, *James jt vs Ühendkuningriik*.
101. EIKo 18.02.1991, 12033/86, *Fredin vs Rootsi*.
102. EIKo 16.09.1996, 15777/89, *Matos e Silva, LDA vs Portugal*.
103. EIKo 29.09.1996, 20348/92, *Buckley vs Ühendkuningriik*.
104. EIKo 29.04.1999, 25088/94, 28331/95 ja 28443/92, *Chassagnou jt vs Prantsusmaa*.
105. EIKo 10.07.2002, 39794/98, *Grantzinger ja Gratsingerova vs Tšehhi*.
106. EIKo 19.06.2006, 35014/97, *Hutten-Czapska vs Poola*.
107. EIKo 27.11.2007, 74258/01, *Urbárska obec Trenčianske Biskupice vs Slovakkia*.
108. EIKo 11.10.2011, 57862/09, *Vassallo vs Malta*.
109. EIKo 14.02.2012, 35430/05, *Tkachevy vs Venemaa*.
110. EIKo 12.06.2012, 13221/08 ja 2139/10, *Lindheim jt vs Norra*.
111. EIKo 26.06.2012, 9300/07, *Herrmann vs Saksamaa*.
112. EIKo 4.10.2012, 57412/08, *Chabauty vs Prantsusmaa*.

Muud materjalid

113. Eesti looduskaitse arengukava aastani 2020. Keskkonnaministeerium (koost). Tallinn 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/1690> (02.03.2014).
114. Eesti maaelu arengukava 2007-2013, seisuga 01.01.2014. Põllumajandusministeerium (koost) 2013. - Arvutivõrgus: <http://www.agri.ee/mak> (09.03.2014).
115. Eesti maaelu arengukava 2014-2020 eelnõu. - Arvutivõrgus: <http://www.agri.ee/mak2014-2020/> (05.03.2014).
116. Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering Benefits for Nature and People. European Commission. Commission Staff Working Paper. Brüssel 12.12.2001, SEC(2011) 1573 final. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_natura2000.pdf (02.03.2014).
117. Natura 2000 Barometer. European Commission. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm (03.03.2014).
118. Financing Natura 2000 in 2014-2020. Guidance handbook. Commissioned by the European Commission DG Environment. Draft, January 2014. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/handbook.pdf> (19.04.2014).
119. Guidance on Agriculture and Natura. European Commission 2012. - Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf> (02.03.2014).
120. Keskkonnaseadustiku eriosa seaduse eelnõu seletuskiri. - Arvutivõrgus <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53100/Keskkonnaseadustiku+eriosa+seaduse+eelno%F5u+seletuskiri.pdf> (25.03.2014).
121. Looduskaitse seaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Looduskaitse seaduse ja riigivaraseaduse muutmise seadus 289 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelno&eid=9971b662-d049-4eaa-916e-c7e2d6b9b3fd&> (20.04.2014).
122. Looduskaitseliste terminite ingliskeelsed vasted. - Arvutivõrgus: <http://loodus.keskkonnainfo.ee/eelis/default.aspx?id=-1195935383&state=14;599829681;est:eelisand> (16.02.2014).

123. Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU biodiversity strategy to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 244 final. - Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_p art1_v7%5B1%5D.pdf (26.02.2014).
124. Riigikontrolli 28.05.2008 aruanne „Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 aladel“. - Arvutivõrgus <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2041/Area/15/language/et-EE/Default.aspx> (15.03.2014).
125. Seletuskiri ehitusseadustiku juurde. Ehitusseadustik 555 SE. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=555SE&koosseis=12 (25.03.2014).
126. Seletuskiri looduskaitseaduse eelnõu juurde. Looduskaitseadus 279 SE I. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=279&assembly=10&u=20140409163634> (09.03.2014).
127. Seletuskiri looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. Looduskaitseaduse muutmise seadus 287 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=768d7a8a-a9cf-46d5-97a7-7dbd2ec71d84&> (20.04.2014).
128. Seletuskiri planeerimisseaduse juurde. Planeerimisseadus 571 SE. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=571SE&koosseis=12 (25.03.2014).
129. Õiguskantsleri 04.2006 seisukoht nr 6-1/051267/0602602 (Veskivaramu). - Arvutivõrgus: <http://web.zone.ee/veskivaramu/mtu.php> (26.02.2014).
130. Õiguskantsleri 23. detsembri 2011.a taotlus nr 7 „Asjaõigusseaduse § 158¹ lg 1 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõigete 1-2 koostoimes asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15⁴ lõigetega 2-4 põhiseaduspärasuse kohta“. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_taatlus_nr_7_riigikohtule_tehnovorkude- ja_rajatiste_talumistasu_0.pdf (05.04.2014).
131. Õiguskantsleri 27.10.2009.a arvamus nr 6-1/091719/0906486 „Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta“. - Arvutivõrgus:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vast_uolu_puudumine_kaitsvat_loodusobjekti_sisaldava_kinnisasja_kasutamine.pdf

(28.03.2014).

132. Õiguskantsleri 5.11.2012 arvamuseaduseelnõude 287 SE ja 289 SE kohta. -

Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=768d7a8a-a9cf-46d5-97a7-7dbd2ec71d84&> (20.04.2014).

133. XII Riigikogu stenogramm. V istungijärk. Kolmapäev, 20.03.2013. Päevakorrapunkt

7. Looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) teine lugemine. -

Arvutivõrgus

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1363777023&pkpkaupa=1&paevakord=12500&op2=print> (20.04.2014).

134. XII Riigikogu stenogramm. V istungijärk. Kolmapäev, 27.03.2013. Päevakorrapunkt

5. Looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) kolmas lugemine. -

Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&day=28&date=1364385485&pkpkaupa=1&paevakord=12648&op2=print> (20.04.2014).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mariliis Timmermann (sünnikuupäev: 21.02.1982)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Looduskaitsetelised kinnisomandi kitsendused omandipõhiõiguse kontekstis ja hüvitamiskohustus“,

mille juhendaja on dr iur Hannes Veinla,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.05.2014.a