



Metsa kasutusõiguse riigile omandamise õigusliku instrumendi analüüs

Tellija: Keskkonnaagentuur

Autorid: Indrek Kukk, Triin Kaurov,
Vitali Šipilov, Liis Hääl

Madli Linder
Keskkonnaagentuur
madli.linder@envir.ee

06.10.2025

Kris Heinsoo
Kliimaministeerium
Kris.Heinsoo@kliimaministeerium.ee

Austatud Madli Linder, Kris Heinsoo

Advokaadibüroo TEGOS (**TEGOS, meie**) on teostanud Keskkonnaagentuuri (**tellija**) tellimusel õigusliku analüüsi, mille eesmärk on välja selgitada õiguslikud võimalused ja piirangud seoses metsa kasutusõiguse riigile omandamise kompensatsioonimeetmega (**kompensatsioonimeede**). Kompensatsioonimeetme eesmärgiks on võimaldada eraisikutel, kelle metsamaast kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist riiklikult kaitstava loodusobjekti kaitsekord oluliselt piirab ja kellel on huvi esivanemate maa hoidmiseks, võõrandada riigile metsa kasutamise õigus nii, et maa jääb senise omaniku omandisse.

Analüüs teostati projekti „Maa- ja mullakasutuse juhtimissüsteem mullastiku teenuste efektiivseks ja jätkusuutlikuks kasutamiseks, elurikkuse kaitseks ja kliimamõju vähendamiseks. Uurimisprogramm“ raames. Projekti toetab Eesti riik kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise tulust. Analüüs on läbi viidud Riigi Tugiteenuste Keskuse riigihanke „Õiguslik nõuandeteenus maa- ja mullakasutuse, sh maahõive juhtimissüsteemi loomiseks (Keskkonnaagentuur)“ (viitenumber: 289384, **riigihange**) tulemusel sõlmitud raamlepingus sätestatud tingimuste alusel. Analüüsi uurimisküsimused lähtuvad tellija tehnilises kirjelduses „Metsa kasutusõiguse riigile omandamise õigusliku instrumendi analüüs“ toodust.

Analüüsi tulemusena valminud arvamus (**õiguslik arvamus**) on koostatud vastavalt TEGOS ja tellija vahel 15.07.2025 sõlmitud lepingule 4-3/25/54 ning on mõeldud kasutamiseks selles kirjeldatud eesmärkidel ja tingimustel.

Analüüs on läbi viidud perioodil 15.07-15.09.2025.

Vastavalt lähteülesandele analüüsi õiguslikus arvamuses alljärgnevat:

1. Hinnata Kliimaministeeriumi väljapakutud pikaajset meedet ja pakkuda välja võimalikud alternatiivsed õiguslikud instrumendid metsa kasutusõiguse riigile võõrandamiseks, st olukorras, kus isik jääb maaomanikuks, kuid ta ei saa oma metsa ise kasutada ja talle kompenseeritakse metsa väärtus. Palume võimalikke õiguslikke instrumente omavahel võrrelda ja analüüsida nende plusse ja miinuseid, arvestades eesmärki ja mõjusid (mõju riigile ja mõju maaomanikule).
2. Kas ja millistel juhtudel on võimalik põhiseadusega kooskõlas kitsendada isikute ringi, st sihtgruppi, kellele meede on suunatud. Meetme sihtgrupiks on füüsilised isikud, kellele kuuluv kaitsealune maa omab emotsionaalset väärtust seoses maa kuulumisega perekonda mitme põlvkonna vältel.¹

¹ Lähteülesande küsimust on täpsustatud vastavalt meie ettepanekule ning kooskõlastatud tellijaga 06.08.2025.

3. Hinnata, kas on võimalik sihtgruppi laiendada juriidiliste isikutega, st kas on võimalik eristada teistest juriidilistest isikutest isikud, kelle puhul on tõestatud talujärjepidevus, metsmaa mitmendat põlve ühele perekonnale kuulumine?
4. Pakkuda lahendus(ed) kaitsealuse liigi või liikide vajadustest lähtuvalt 10 või 20 aasta vaates metsa väärtuse hüvitamiseks juhaks kui kaitsekorra piirangud ei vasta omandamise kriteeriumitele. Kas ja millisel juhul peaks olema selleks eraldi meede? Analüüsida pikaaegse, nt 99 aastaks sõlmitava lepingu ja 10 või 20 aastaks sõlmitava kokkuleppe sisu (mh mis nüanssidega peab arvestama sõltuvalt lepingu pikkusest) ja mõju erinevust. Ühe pikaaegse meetme variandina palume analüüsida olukorda, kui riik omandaks kasutusõiguse igaveseks.
5. Milliseid õigusakte on vaja muuta, sõltuvalt õigusliku instrumendi valikust? Millised tingimused tuleb kehtestada seaduses? Millised lepingus? Teha konkreetsed ettepanekud õigusaktide täiendamiseks. Analüüsi koostamisel tuleb teha ettepanekud vajalike normide sõnastamiseks ja tuua välja selgitus, mida saab kasutada eelnõu seletuskirja koostamisel.²
6. Kas ja millised on erinevused meetme rakendamisele sõltuvalt sellest, kas seda finantseeritakse riigieelarvest või riigitulundusasutuse eelarvest?
7. Millised õigused ja kohustused tulevad üle riigile metsa kasutusõiguse omandamisega ja kes neid täidab?
8. Tuua välja erinevate valikute mõju Keskkonnaametile (**KeA**) ja Riigimetsa Majandamise Keskusele (**RMK**). Palume ka analüüsida olukorda, kui riigi poolseks lepingu sõlmijaks oleks sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (**KIK**).

Õigusliku analüüsi läbiviimisel on tuginetud nii avalikult kättesaadavatele kui ka tellija poolt kättesaadavaks tehtud materjalidele, asjakohastele õigusaktidele ja kohtupraktikale ning arvamustele. Õigusliku analüüsi eesmärk on selgitada välja, millised on peamised võimalikud õiguslikud alused kompensatsioonimeetme ellu viimiseks, millistest kaalutlustest tuleks nende alternatiivide puhul lähtuda ning mis riskid nendega kaasnevad.

Kui teil tekib õigusliku arvamusega seoses küsimusi, palun võtke ühendust: indrek.kukk@tegos.legal.

Lugupidamisega

Indrek Kukk
Vandeadvokaat

² Ettepanekud tuleb vormistada Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ nõudeid järgides.

KOKKUVÕTE:

- ❧ **Kliimaministeeriumi väljapakutud pikaajaline meede kasutusõiguse võõrandamise näol oleks alternatiiv looduskaitsealuse maa riigile võõrandamisele, mida võimaldab kehtiv looduskaitseseadus.** Uue kompensatsioonimeetme loomise vajadus on lähtunud sellest, et Eestis on erametsaomanikke, kes soovivad jääda maaomanikuks, sest maa on mitmendat põlve kuulunud ühele perekonnale, kuid kes ei pea iga-aastast kompensatsioonitasu piisavaks. Kavandatud pikaajalise kompensatsioonimeetme korral annab metsamaa kinnisasja omanik riigile üle kinnisasja kasutuse ja sellega seotud õigused (õigus viljadele, nt metsamaterjalile)³ ja kohustused (hooldus- ja korrashoiukohustus, maksukohustused) ning omanikule makstakse kasutusõiguse tasu ühekordse maksena. Maaomaniku vaatest on metsa kasutusõiguse võõrandamine pikaajalise meetmena majanduslikult sarnane omandi võõrandamisega. Erisuseks on see, et maaomanikule makstav kasutusõiguse tasu lähtuks kinnisasjal kasvava metsa väärtusest, s.o erinevalt kinnisasja omandamisest maatüki enda väärtus tasuarvestuses ei sisaldu. Tasu suurus arvestab seejuures tulu, mida metsamaa omanik saaks kinnisasja tavapärase majandamise korral. Sarnaselt kinnisasja võõrandamisele ei ole maaomanikul riigiga lepingu sõlmimisel õigust saada iga-aastast toetust, mida täna makstakse kaitsealuse erametsa omanikele ning mille puhul on makstava toetuse suuruse aluseks metsa arvestuslik juurdekasv.
- ❧ **Sobivaimaks õiguslikuks instrumendiks kasutusõiguse võõrandamisel riigile on asjaõiguslik kasutusvaldus.** Kasutusvaldus on kinnisasja koormav piiratud asjaõigus, mis annab õigustatud isikule õiguse kasutada kinnisasja ja omandada kinnisasja vilju. Kasutusvaldust on võimalik seada tähtajaliselt, s.o nii lühiajalise kui ka pikaajalise meetme vajadusi silmas pidades. Kasutusvaldus kehtib kinnisasja igakordse omaniku suhtes. Arvestada tuleb siiski, et seaduse kohaselt on kasutusvalduse maksimaalseks tähtjaks 100 aastat, s.o kasutusvaldust ei ole võimalik seada tähtajatult.
- ❧ **Kasutusvalduse tingimusi saab reguleerida nii seaduses kui ka lepingus.** Seaduses tuleks reguleerida eeskätt seda, kuidas hüvitatakse kinnisasja omanikule metsa väärtus ning millised on tagajärjed kasutusvalduse lepingu rikkumise ja lõppemise korral. Kasutusvaldus tuleb kinnistusraamatus seada hüpoteekidest kõrgemale järjekohale. Kasutusvalduse seadmise lepingus tuleb lisaks üksikasjalikumalt reguleerida poolte kohustusi kinnisasja kasutamisel ja korrashoiul, kinnistu looduskaitse eesmärgiga seonduvaid kohustusi ja lepingu lõpetamise tingimusi. Näiteks peaks olema tagatud, et kinnisasja omanik ei tee takistusi vajalike loodushoiutööde teostamisel. Selleks, et kasutusvalduse lepingu tingimused kehtiksid ka kinnisasja võõrandamise korral, on vaja viidata neile kinnistusraamatu kandes.
- ❧ **Kliimaministeeriumi pakutud pikaajaline meede toob kaasa suureneva halduskoormuse, õigusliku ebakindluse ning sellest lähtuvalt ka õigusvaidluste riski.** Kui kinnisasja võõrandamisega saab riik täieliku võimu kinnisasja üle (õigus vallata, kasutada, käsutada ning nõuda kõigilt teistelt nende õiguste järgimist), siis kasutusvalduse seadmisega riik seda ei saavuta. Sellest johtuvalt võivad tekkida ka erimeelsused kinnisasja kasutuse, korrashoiu ja kasutusvalduse lõpetamise üle. Kuigi taoliste õigusvaidluste tekke riski on võimalik teataval määral maandada tingimustega lepingus, ei saa neid siiski lõpuni vältida. Samuti on piiratud võimalused vältida halduskoormuse suurenemist. Pikaajalise kompensatsioonimeetme loomist ei ole pidanud põhjendatuks ka ükski kaasatud osapool (KeA, RMK, KIK).
- ❧ **Kompensatsioonimeetme sihtgrupi kitsendamine üksnes füüsiliste isikutega, kellel on maaga põlvkondadeülene seos, ei ole meie hinnangul kooskõlas võrdsuspõhiõigusega.** Metsa kasutusõiguse võõrandamise võimalust on soovitud pakkuda kitsalt füüsilistele isikutele, kellel on kinnisasjaga põlvkondadeülene seos, mille tõttu omab kinnisasi nende jaoks emotsionaalset

³ Kuigi üldjuhul on oluliste looduskaitseliste piirangute tõttu raied keelatud, võivad teatud raied olla lubatud (nt piiranguvööndis looduskaitse eesmärgil vajalikud hooldusraied).

väärtust. Põlvkondadeülene seos on kriteeriumina praktikas raskesti määratletav ning isiku tahtest sõltumatu, mistõttu peaks esinema ülekaalukad põhjused, mis sellist erikohtlemist õigustavad. Sellistel asjaoludel isikute erinevat kohtlemist on peetud kohtupraktikas lubatavaks tuginedes ülekaalukatele avalikele huvidele, mida praegusel juhul ei esine. Teisalt võiks erinevat kohtlemist pidada lubatavaks juhul, kui isikutele ei kaasneks sellest tingituna ebasoodsaid tagajärgi. Selliseid ebasoodsaid tagajärgi ei saa aga välistada, sest teatud tingimustel võib kasutusõiguse võõrandamine olla maaomanikule oluliselt soodsam kui kinnisasja võõrandamine. Eelisseisund võib tekkida tulenevalt kasutusõiguse võõrandamise kestusest, kohalduvatest ja potentsiaalselt muutuvatest piirangutest.

➤ **Juhul, kui uut kompensatsioonimeedet soovitakse luua, tuleks seda rakendada kõikide isikute suhtes võrdsetel alustel.** Samamoodi nagu puudub mõjuv põhjus isikute erinevaks kohtlemiseks lähtuvalt isikute põlvkondadeülesest seosest kinnisasjaga, puudub ka mõistlik põhjus füüsiliste ja juriidiliste isikute erinevaks kohtlemiseks. Kompensatsioonimeetme loomisel tuleks seda rakendada võrdsetel alustel kõikide isikute suhtes, kellel oleks õigus nõuda kinnisasja riigile võõrandamist.

➤ **Lühiajalise kasutusõiguse võõrandamise aluseks (lähtuvalt kaitsealuse liigi või liikide vajadustest) võiks sarnaselt pikaajalise meetmega olla kasutusvalduse seadmine.** Kasutusvaldust on võimalik seada tähtajaliselt, s.o nii lühiajalise kui ka pikaajalise meetme vajadusi silmas pidades. Lühiajalise kompensatsioonimeetme loomisel on peamiseks väljakutseks kasutusõiguse tasu arvestamise metoodika väljatöötamine. Eeskuju saab võtta vääriselupaiga kaitseks sõlmitavast lepingust ja selle tasu arvestamise metoodikast. Vääriselupaiga kaitseks sõlmib KIK maaomanikuga 20 aastaks isikliku kasutusõiguse lepingu, mille alusel makstakse kinnisasja omanikule välja kasvava metsa väärtus iga-aastaste võrdsete maksetena. Kasutusvaldust oleks võimalik seada 10 või 20 aastaks selliselt, et tasu makstakse välja ka ühekordse maksena. Lisaks tuleks metoodikas arvestada kohustustega, mis jäävad riigi kanda ning mis seeläbi vähendavad kasutusõiguse tasu suurust. Teisalt tuleks kompensatsioonimeetme alternatiivina kaaluda ka olemasolevate toetuskeemide ülevaatamist ja täpsustamist, et need arvestaks paremini kohalduvate piirangute majanduslikku mõju kinnisasja omanikule.

➤ **Pikaajalise kasutusvalduse seadmisel tuleks tehingu finantseerimine ja muude kulude kandmine lahendada sarnaselt kinnisasja võõrandamisega riigile LKS § 20 lg 1 alusel. Lühiajalise kasutusvalduse seadmisel tuleks finantseerimine lahendada sarnaselt isikliku kasutusõiguse lepingutega, mida sõlmib KIK.** Pikaajalise kompensatsioonimeetme puhul tuleks keskse asutuse roll lahendada sarnaselt maade omandamisega, lühiajalise puhul sarnaselt vääriselupaiga kaitseks isikliku kasutusõiguse seadmise või toetuste maksmisega. Kui pikaajaline meede oleks alternatiivseks lahenduseks kaitsealuse maa riigile võõrandamisele, siis lühiajaline meede oleks eeskätt alternatiiviks maaomanikele makstavatele toetustele. Mõlema meetme puhul kaasnevad riigile rahalised kohustused. Need kohustused ei seisne üksnes kinnisasja omanikule makstavas tasus, vaid ka jooksvates kuludes, mida tuleb riigil kanda. Riigi kohustused kasutusvaldajana on sarnased omaniku kohustustele, s.o kasutusvaldajana on riik kohustatud taluma kinnistul lasuvaid piiratud asjaõigusi ja piiranguid, kandma kinnistuga seotud maksud, koormatised. Seega tuleb tagada ka rahaline kate nende kulutuste kandmiseks. Ehkki kasutusvalduse seadmisega tekib kasutusvaldajal ka õigus tuludele (viljadele) kinnisasjast, ei ole võimalik kulutusi katta kasutusvaldusega koormatud metsade majandamisest, sest looduskaitseliste piirangute tõttu on raied täielikult keelatud või oluliselt piiratud. Seejuures rahastatakse kinnisasjade omandamist LKS § 20 alusel RMK poolt kinnisasjade müügist saadavast tulust. See ei ole RMK kui tulundusasutuse ülesandeid silmas pidades pikas perspektiivis jätkusuutlik, sest suureneb nende kinnistute proportsioon, mida RMK majandada ei saa ning millega kaasnevad kulud piiravad RMK võimalusi täita tema põhiülesandeid.



SOOVITUSED:

1. Peame põhjendatuks luua lühiajaline kompensatsioonimeede, mis sarnaneks vääriselupaiga kaitseks sõlmitava isikliku kasutusõiguse lepinguga. Meede peaks laienema kõigile isikutele (st mitte vaid neile, kellel on maaga põlvkondadeülene seos), sh juriidilistele isikutele. Samuti tasuks kaaluda kombineeritud tasumudelit, mis arvestaks nii kasvanud metsa väärtust kui ka iga-aastast juurdekasvu.
2. Hinnata tuleks võimalusi täiustada tänaseid erametsaomanikele makstavaid toetusi, et makstavad toetused arvestaks ajas muutuvalt kohalduvaid piiranguid ning nende tegelikke mõjusid kinnisasja väärtusele. Seejuures tuleks ka toetusmeetmete puhul kaaluda eelnevalt mainitud kombineeritud tasumudelit.

Analüüsi taust

Hetkeolukorra kirjeldus

1. Looduskaitseliste piirangute kompenseerimiseks rakendatakse täna erametsaomanikule täielikku või osalist maamaksuvabastust⁴, maade riigile omandamist ning iga-aastast hektaripõhist toetust⁵.
2. Üks olulisemaid meetmeid eramaade looduskaitse alla võtmisel tekkinud piirangute hüvitamisel on looduskaitsealuste maade riigile omandamine. Looduskaitseseaduse (**LKS**) § 20 näeb ette regulatsiooni riigi poolt maa omandamiseks juhul, kui ala kaitsekord piirab oluliselt kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist. Üldpõhimõttena eeldab kinnisasja omandamine riigi poolt seda, et kinnisasi võetakse kaitse alla pärast selle omandamist.⁶ Kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määrusega nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ (**määrus nr 242**). Samuti reguleerib määrus nr 242 kinnisasja omandamise menetlust.
3. LKS § 20 lõikes 2 on sätestatud, et kinnisasja riigile omandamisega seotud kulud kannab riik ja omandamist finantseeritakse riigieelarvest igaks eelarveaastaks määratud summa piires või riigitulundusasutuse – Riigimetsa Majandamise Keskuse (**RMK**) eelarvest⁷. Metsaseaduse (**MS**) § 63 lg 1 järgi omandab RMK vara riigimetsa majandamiseks või tulu saamiseks või LKS §-s 20 sätestatud riigi ülesande täitmiseks RMK eelarves selleks määratud vahendite arvelt. LKS § 20 alusel vara omandamise otsustajaks on aga valdkonna eest vastutav minister (MS § 64 lg 1 p 5).
4. Eestis on erametsaomanikke, kellele ühelt poolt oluliste looduskaitseliste piirangutega maa võõrandamine riigile ei sobi ning teisalt, kes ei pea iga-aastast kompensatsioonitasu piisavaks, sest iga-aastase kompensatsiooniga hüvitatakse saamata jäänud tulu 60 aasta jooksul⁸ ning selle kompensatsiooniga ei hüvitata juba kasvanud metsa väärtust. Lisaks pikaajalisele meetmele võib liigikaitselistest tingimustest lähtuvalt olla vajadus lühema, nt 10- või 20-aastase meetme rakendamise järele.

⁴ Maamaksuseaduse § 4 lg 1 p 1¹ ja lg 2.

⁵ Maaeluministri 23.12.2022 määrus nr 78 „Perioodi 2023–2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus“.

⁶ LKS § 20 lg 1¹ järgi ei omanda riik kinnisasja LKS §-is 20 sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud LKS § 20 lg 1¹ alapunktides toodud juhtudel.

⁷ Võimalus finantseerida looduskaitsealuste kinnistute omandamist riigi tulundusasutuse eelarvest lisandus 05.02.2018 jõustunud LKS muudatustega. Seaduse [seletuskirjas](#) on selgitatud: „LKS § 20 lg 2 täiendamine võimaldab kasutada lisaks riigieelarvest eraldatud vahenditele ka riigitulundusasutuse RMK tegevuseks mittevajalike kinnisasjade müügist saadud tulu ning puhaskasumit, et omandada kaitstavat loodusobjekti sisaldavaid kinnisasju ning seeläbi oluliselt lühendada vastavate kinnisasjade omandamise menetlustähtaegu. [...] RMK on viimase riigi kinnisvara valitsemise koondaruande kohaselt saanud Maa-ameti kõrval üheks hoonestamata kinnisvara kompetentsikeskuseks, kelle valdusse on antud enamik hoonestamata maid, mida riik on pidanud vajalikuks säilitada enda omandis erinevate avalike ülesannete täitmiseks (riigimetsamaa kõrval ka looduskaitseliste piirangutega maa). RMK-l on sama aruande kohaselt ka suur kogemus hoonestatud kinnisasjade võõrandamisel (61% kõigist riigi poolt sel perioodil võõrandatud hoonestatud kinnisasjadest).“

⁸ Natura 2000 toetuse määra arvutamise meetodikas on kasutatud keskmist küpsusvanust ja selleks on võetud 60 aastat.

Tulevikulahenduse kirjeldus

5. **Kliimaministeerium jõudis erinevaid meetmeid analüüsid järeldusele, et täiendavaks kompensatsioonimeetmeks metsaomanikele võiks olla metsa kasutusõiguse looduskaitse eesmärgil riigile võõrandamine.** Ka 24. mail 2025 kinnitatud koalitsioonileppes lepid kokku, et täiendatakse looduskaitse piirangute hüvitamise võimalusi väikemetsaomanikele, töötades välja metsa kasutusõiguse ostu meetme. Kavandatava meetmega ei saa riik kinnisasja omanikuks ning meetmega kompenseeritakse maaomanikule metsa väärtus.

Tulevikulahendus seisneks selles, et eraisikutel (füüsilised isikud), kelle metsamaa kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, tekib lisaks kinnisasja täielikule võõrandamisele valik võõrandada riigile metsa kasutusõigus looduskaitse eesmärgil nii, et maa jääb senise omaniku omandisse, riik ei saa kinnisasja omanikuks. Isikule hüvitatakse metsa väärtus, lähtudes Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määrusest nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ (**määrus nr 22**). Selleks on vajalik riigi ja maaomaniku vahel sõlmida notariaalne leping, milles pannakse paika konkreetsed tingimused. Metsa kasutusõiguse riigile omandamine toimiks ühekordse kompensatsioonina.

Analüüsi metoodika

Dokumendianalüüs

6. **Dokumendianalüüsi käigus töötati läbi varasemate asjakohaste uuringute ja analüüside aruanded.** Dokumendianalüüsi käigus saadi ülevaade võrdlusriikide asjakohasest praktikast, samuti ettepanekutest, mida asjaomased Eesti asutused on teinud seoses olemasolevate ja kavandatud kompensatsioonimeetmetega. Dokumendianalüüs hõlmas nii avalikult kättesaadavaid materjale kui ka avalikult internetis mitte kättesaadavaid, kuid asjassepuutuvatele ekspertidele läbi vastavate töökeskkondade piiratud ligipääsetavaid materjale.
7. Olulisemad analüüsis kasutatud dokumendid on toodud allolevas tabelis.

DOKUMENT	KOOSTAJA	KATEGOORIA	PEAMISED JÄRELDUSED
<i>Voluntary agreements to protect private forests: a realist review. Forest Policy and Economics</i>	Miljand, M., Bjärstig, T., Eckerberg, K., Primmer, E., & Sandström, C.	Teadusartikkel, Link .	Looduskaitse nähakse vabatahtlike looduskaitse lepinguid (<i>voluntary agreements</i>) kui potentsiaalselt paindlikumat ja kuluefektiivsemat alternatiivi regulatiivsetele meetmetele. Need toetavad valikuvabadust ja autonoomiat ning aitavad kaasa usalduse loomisele. ⁹ Muu hulgas rakendatakse vabatahtlike looduskaitse lepingud Soomes, Norras ja Rootsis.
<i>METSO – The Forest Biodiversity Programme for Southern Finland.</i>	N/A	Asutuse veebileht, Link	Soomes koormatakse lepingu esemeks olev metsamaa (hoidumis-)servituudiga, seega on leping asjaõiguslik. Lepingu kestvus on 10-20 aastat.
<i>Facts on the Swedish Forest Agency's formal protection and compensations.</i>	N/A	Asutuse veebileht, Link	Rootsis sõlmitakse võlaõiguslik leping (mille alusel saab soovi korral teha märkeid ka kinnistusraamatusse), mis saab olla kas lühiajaline (1-5 aastat), keskmise kestusega (10-30 aastat) või pikaajaline (kuni 50 aastat)

⁹ Miljand, M., Bjärstig, T., Eckerberg, K., Primmer, E., & Sandström, C. (2021). Voluntary agreements to protect private forests: a realist review. *Forest Policy and Economics*, 128, lk 1. [Link](#).

Keskkonnaameti ettepanekud kaitstavate alade erametsatoetuse uuendamiseks	N/A	Asutusesisene dokument	Tehakse ettepanekud toetuse metoodika ülevaatamiseks.
---	-----	------------------------	---

Ekspertintervjuud

8. **Hetkeolukorrast parema ülevaate saamiseks ning tulevikulahenduse osas ootuste väljaselgitamiseks viidi läbi intervjuud RMK, KeA ja KIK-iga.** Intervjuud kaasatud asutuste esindajatega viidi läbi perioodil 12.08.2025 – 19.08.2025. Ekspertintervjuude peamised järeldused on kajastatud õiguslikus arvamuses. Kokkuvõtted ekspertintervjuudest on edastatud tellijale õigusliku arvamuse lisana.

Õiguslik analüüs

1. Metsa kasutusõiguse võõrandamise kui pikaajase meetme õiguslik käsitus, sh võimalikud alternatiivsed lahendused¹⁰

10. **Looduskaitseliste piirangute seadmisel on kehtiva õiguse kohaselt maaomanike jaoks peamiseks hüvitismeeetmeks lisaks toetustele maade omandamine riigi poolt.** Selline hüvitusmeede ei ole atraktiivne maaomanikele, kes soovivad omandiõigust maale säilitada, nt tulenevalt põlvkondade ülesest seosest kinnisasjaga. Tekkinud on vajadus alternatiivse meetme järele ning ühe lahendusena on välja pakutud looduskaitsealuse maa kasutusõiguse riigile võõrandamist. Sellest lähtuvalt hindame plaanitava kompensatsioonimeetme võimalikke õiguslikke aluseid ning nende alternatiive.
11. **Metsa kasutusõiguse võõrandamine kui kompensatsioonimeede seisneb kõige üldisemalt riigile õiguste andmises, mis seonduvad kinnisasjal kasvava metsaga.** See võib seisneda nii piiratud asjaõiguse seadmisel kui ka võlaõigusliku kokkuleppe sõlmimises. Allpool käsitleme asjakohaseid alternatiive – kasutusvaldust, isiklikku kasutusõigust, hoonestusõigust ning rendilepingut või muud võlaõiguslikku lepingut. Allpool ei käsitleta neid instrumente, mis pole kompensatsioonimeetme puhul põhimõtteliselt sobivad – nt realservituuti (kuna see seatakse kinnisasja, mitte isiku kasuks), reaalkoormatist (mis on piiratud vaid raha maksmisega), ostueesõigust, omandireservatsiooni jne.
12. **Kompensatsioonimeetme loomisel võib üheks eeskujuks olla teistes riikides kasutatavad vabatahtlikud looduskaitselepingud.** Looduskaitstes nähakse vabatahtlikke looduskaitselepinguid (*voluntary agreements*) kui potentsiaalselt paindlikumat ja kuluefektiivsemat alternatiivi regulatiivsetele meetmetele. Need toetavad valikuvabadust ja autonoomiat ning aitavad kaasa usalduse loomisele.¹¹ Muu hulgas rakendatakse vabatahtlikke looduskaitselepinguid Soomes, Norras ja Rootsis. Nendes riikides toimib protsess sarnaselt ning näeb välja järgnev: ametiasutused koostavad olemasolevate teadmiste põhjal lepingu projekte väärtuslike metsaalade või metsaaladel kaitset vajavate tunnuste osas, maaomanikud esitavad ettepanekuid alade kohta, mida nad soovivad kaitsta, ametiasutused hindavad ettepanekuid ning kui hinnang on positiivne, alustatakse läbirääkimisi kokkuleppe sõlmimiseks.¹² Rootsis sõlmitakse võlaõiguslik leping (mille alusel saab soovi korral teha märkeid ka kinnistusraamatusse), mis saab olla kas lühiajaline (1-5 aastat), keskmise kestusega (10-30 aastat) või pikaajaline (kuni 50 aastat).¹³ Soomes koormatakse lepingu esemeks olev metsamaa (hoidumis-)servituudiga, seega on leping asjaõiguslik. Lepingu kestvus on 10-20 aastat.¹⁴
13. **Samas on Soomes, Norras ja Rootsis sõlmitavate vabatahtlike looduskaitselepingute sisuks ja erisuseks mitte metsa kasutusõiguse andmine riigile, vaid kinnistuomaniku kohustus hoiduda teatud tegevustest (metsaraiest, kinnistu kasutamisest teatud otstarbel jmt).** Selliseid lepinguid sõlmitakse vabatahtlikkuse alusel olukorras, kus kinnistul looduskaitsele piiranguid kehtestatud ei ole. Seega on tegu olemuslikult teistsuguste instrumentidega, mis Eestis sarnaneksid pigem hoidumisservituudiga, mitte kasutusõigusega. Ka Eestis sõlmib KIK vääriselupaiga kaitseks eraomandis kinnisasja omanikuga isikliku kasutusõiguse lepinguid. Leping saab sõlmida väljaspool kaitstavat

¹⁰ Analüüsi küsimus 1. Hinnata Kliimaministeeriumi väljapakutud pikaajast meedet ja pakkuda välja võimalikud alternatiivsed õiguslikud instrumendid metsa kasutusõiguse riigile võõrandamiseks, st olukorras, kus isik jääb maaomanikuks, kuid ta ei saa oma metsa ise kasutada ja talle kompenseeritakse metsa väärtus. Palume võimalikke õiguslikke instrumente omavahel võrrelda ja analüüsida nende plusse ja miinuseid, arvestades eesmärki ja mõjusid (mõju riigile ja mõju maaomanikule).

¹¹ Miljand, M., Bjärstig, T., Eckerberg, K., Primmer, E., & Sandström, C. (2021). Voluntary agreements to protect private forests: a realist review. *Forest Policy and Economics*, 128, lk 1. [Link](#).

¹² *Ibid.*

¹³ Facts on the Swedish Forest Agency's formal protection and compensations. [Link](#).

¹⁴ METSO – The Forest Biodiversity Programme for Southern Finland. [Link](#).

loodusobjekti asuva Eesti looduse infosüsteemi kantud vääriselupaiga kaitseks¹⁵. Lepingu sisuks ei ole mitte riigi õigused ja kohustused seoses kinnisasja kasutamisega, vaid kinnistuomaniku kohustused ja piirangud kinnistu majandamisele. Olemuselt sarnaneb see leping seega Skandinaavias kasutusel olevate vabatahtlike lepingutega.

1.1. Kasutusvaldus

14. **Kasutusvalduse sisu.** Kasutusvaldus on kinnisasja koormav piiratud asjaõigus ja üks servituudi liikidest. Kasutusvaldus annab õigustatud isikule õiguse kasutada kinnisasja ja omandada kinnisasja vilju (AÕS § 201). Sisu poolest on kasutusvaldus üldjoontes sarnane rendilepinguga.
15. **Kasutusvalduse sobivus.** Kasutusvaldus on kavandatava meetme kontekstis sobiv, kuivõrd selle sisu vastab kompensatsioonimeetme olemusele – kasutada metsa ja omandada vilja.¹⁶ Oluline on osundada, et ehkki looduskaitsete piirangute korral on metsa majandamine olulises osas piiratud, ei ole metsaraie siiski täielikult välistatud – nt võib kaitse-eeskirjaga lubada maaparandussüsteemi hoiutõid (millisel juhul võib osutuda ka vajalikuks tee-, kraavi- või trassiraie), samuti on piiratud ulatuses raie võimalik piiranguvõondis. Lisaks võib vili seisneda ka õigusviljas¹⁷, nt tasud erinevatest süsiniku ja elurikkuse programmides osalemise eest. Teatud raied võivad olla vajalikud ka loodushoiutööde raames. Kasutusvalduse pooled saavad sõlmida kasutusvalduse sisuks olevaid õigusi täpsustavaid kokkuleppeid (vt allpool p 76 ja 78). Seega võimaldab kasutusvaldus ka paindlikkust, millega täita võimalikult suurel määral nii riigi kui ka maaomaniku eesmärgid. Kasutusvaldus on asjaõigusliku alusena pikaajaline, s.o kasutusvalduse kestus on seotud kasutusvaldaja surma või lõppemisega ning juriidilise isiku puhul 100 aasta möödumisega kasutusvalduse tekkimisest. Eelnev välistab ühtlasi kasutusvalduse seadmise tähtajatult.

1.2. Isiklik kasutusõigus

16. **Isikliku kasutusõiguse sisu.** Sarnaselt kasutusvaldusega, on isiklik kasutusõigus üks servituudi liikidest. Isiklik kasutusõigus koormab kinnisasja selliselt, et isik, kelle kasuks see on seatud, on õigustatud kinnisasja teatud viisil kasutama või teostama kinnisasja suhtes teatud õigust, mis oma sisult vastab mõnele reaalservituudile (AÕS § 225 lg 1). Seega on isikliku kasutusõiguse puhul õigustatud isikuks konkreetne isik. Isiklik kasutusõigus võib olla oma sisult ka hoidumisservituut, s.o maaomaniku kohustus hoiduda teise isiku kasuks teatud viisil metsa kasutamisest, majandamisest. Seega võiks isiklik kasutusõigus sobida eelnevalt kirjeldatud vabatahtliku looduskaitselepingu õigusliku alusena. Silmas tuleb aga pidada seda, et sellisel juhul tulenebki piirang metsa kasutusele lepingust endast, mitte aga seadusest või muust õigusaktist. Nii näiteks on ka KIK-i poolt vääriselupaikade kaitseks sõlmitavate lepingute sisuks maaomaniku kohustus hoiduda metsa tavapärasest majandamisest.¹⁸ Siiski tuleb silmas pidada, et sellised lepinguid saab sõlmida üksnes metsa osas, mis asub väljaspool kaitstavat loodusobjekti.

¹⁵ Isikliku kasutusõiguse seadmise õiguslikuks aluseks on MS § 23 lg 4.

¹⁶ Valdamise õigus on kasutusvaldajal nii kinnisasja omaniku kui ka kolmandate isikute suhtes. Valduse rikkumise korral saab kasutusvaldaja oma õigusi kaitsta omandi kaitse (AÕS §-d 80 ja 89) ning valduse kaitse sätete järgi.

¹⁷ TsÜS § 62 lg 3: Õigusvili on tulu, mida õigustatud isik saab õigusest vastavalt selle eesmärgile, samuti tulu, mida õigus annab õigussuhte tõttu.

¹⁸ Keskkonnaministri 04.01.2007. a määruse nr 2 „Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, kaitse korraldamine ning vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja kasutusõiguse tasu arvutamise täpsustatud alused“ §-i 27 lg 5 kohaselt keelatakse lepinguga: vääriselupaigas metsast lamapuidu eemaldamine, metsa kuivendamine, metsateede ehitamine, metsa uuendamine, telkimine, lõkke tegemine ja metsa raiumine, välja arvatud erakorralised raied Keskkonnaameti nõusolekul.

17. **Isikliku kasutusõiguse peamiseks erisuseks kasutusvalduse ees on õiguse puudumine viljadele.** Lisaks eristab isikliku kasutusõigust selle üleantavus, milline võimalus kasutusvalduse puhul puudub¹⁹. Arvestades, et kompensatsioonimeetme sisuks on anda üle kogu metsa majanduslik kasutus (sh õigus viljadele), millest lähtub ka tasu suurus, ei ole isiklik kasutusõigus õigusliku alusena sobilik.

1.3. Hoonestusõigus

18. **Hoonestusõiguse sisu.** Hoonestusõigus on võõrandatav ja pärandatav tähtajaline õigus omada kinnisasjal ehitist (AÕS § 241 lg 1). Seega on hoonestusõigus suunatud ehituse kasutamisele või püstitamisele.
19. **Hoonestusõigus ei sobi kavandatava meetme õiguslikuks aluseks, sest kompensatsioonimeetme iseloom oleks olulises vastuolus hoonestusõiguse olemuse ja sisuga.** Hoonestusõigust ei või kitsendada selle õiguse olemusega vastuolus olevate tingimustega (AÕS § 248). Hoonestusõiguse olemusega vastuolus olevateks saab lugeda kokkuleppeid, mis muudavad hoonestusõiguse olemuse ja sisu olulisel määral teistsuguseks kui seadusjärgse hoonestusõiguse olemuse ja sisu. Näiteks ei saa hoonestusõiguse sisuks olla kokkulepe, et kinnistule seatakse hoonestusõigus, kuid hoonestaja ei või kinnistule selle alusel ühtegi ehitist ehitada ega kinnistul ühtegi ehitist omada.²⁰ Kuivõrd kokkulepe, mille riik ja metsaomanik kompensatsioonimeetme eesmärgi arvestades tõenäoliselt sõlmiksid, muudaks hoonestusõiguse olemust ja sisu olulisel määral teistsuguseks, kui see on seadusjärgselt, pole hoonestusõigus vastavas kontekstis meetme õigusliku alusena sobiv.

1.4. Rendileping või muu võlaõiguslik leping

20. **Rendilepingu sisu.** Rendilepinguga annab rendileandja rentnikule kasutamiseks rendilepingu eseme ning võimaldab rentnikule selle korrapärase majandamise järgi saadava vilja (VÕS § 339). Rendilepingu esemest saadav vili on asja vili või õigusvili. Asja vili on loodusjõul või inimese kaasabil tulenev saadus, samuti tulu, mida rendiese annab õigussuhte tõttu (TsÜS § 62 lg 2). Õigusvili on tulu, mida õigustatud isik saab õigusest vastavalt selle eesmärgile, samuti tulu, mida õigus annab õigussuhte tõttu (TsÜS § 62 lg 3).
21. **Rendilepingu sobivus.** Metsa kasutusõigusega kaasneb õigus omandada vilja ehk metsaraie tulemusena saadavat puitu. Seega on rendileping sobilik instrument kompensatsioonimeetme puhul. Nagu öeldud, sarnaneb rendileping majandusliku sisu poolest kasutusvaldusega – selle erisusega, et kasutusvaldus on asjaõiguslik, rendileping aga võlaõiguslik instrument. Rendilepingu puhul pole rendi perioodiline maksmine kohustuslik, vaid renti on võimalik tasuda ka ühekordse maksena ette, nagu kavandatud kompensatsioonimeetme puhul. Siiski võib pikaajalise meetme puhul osutada problemaatiliseks see, et kumbki lepingupool võib pikemaks kui 30 aastaks sõlmitud rendilepingu pärast 30 aasta möödumist VÕS §-s 312 sätestatud tähtaega järgides üles öelda (VÕS § 318 lg 1). Kui välja arvata viimati nimetatud probleemkoht, on rendileping kavandatava meetme perspektiivist sobiv instrument.
22. **Põllumajanduslik rendileping pole kompensatsioonimeetmeks sobiv.** Rendilepingu üks alaliik on põllumajanduslik rendileping (VÕS § 340 lg 1). Põllumajandusliku rendilepingu kohta sätestatud on võimalik kohaldada ka metsamajandusliku kinnisasja rendilepingule, kui kinnisasi kuulub rendile antud põllumajandusliku ettevõtte vara hulka (VÕS § 340 lg 2). See tähendab, et metsakasutusõigus saab olla põllumajandusliku rendilepingu esemeks vaid juhul, kui mets on osa põllumajanduslikust ettevõttest (nt talust). Kompensatsioonimeetme ulatus ja eesmärgid ei ole piiratud üksnes põllumajanduslike

¹⁹ AÕS § 215.

²⁰ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 117.

ettevõtetega, mistõttu pole põllumajanduslik rendileping kompensatsioonimeetme instrumendiks sobiv.

23. **Muu võlaõigusliku lepingu, sh kombineeritud lepingu sõlmimine ei ole otstarbekas.** Iseenesest võib olla võimalik lahendada kompensatsioonimeede ka muude võlaõiguslike lepingute kombinatsioonina, nt:

- kasvava metsa müügileping koos lepinguga kinnistu tasuta kasutamiseks – sellisel juhul säilitatakse senine omandiõigus, kuid võõrandatakse omandiõigus kasvavale metsale (sarnane nt raieõiguse võõrandamisele, kuid selle erisusega, et lepingu esemeks on kasvava metsa säilitamine);
- metsamaa rendileping koos teenuse osutamise lepinguga – nt juhul kui on vaja näha ette kinnistuomaniku ehk rendileandja aktiivseid kohustusi kinnistu või metsa hooldamiseks vm, mis vastavad nt teenuse osutamise lepingu tunnustele (nõ looduskaitse leping). Sellisel juhul oleks tegemist segalepinguga, milles rendileping oleks peamine element ning teenuse osutamise vm leping – kõrval element.

Võlaõiguslike lepingute kombinatsiooni kasutamine ei ole siiski otstarbekas, sest kavandatud kompensatsioonimeede sarnaneb võlaõiguslikest instrumentidest sisult enim rendilepingule. Märkime, et viitame edaspidi rendilepingule ka siis, kui see sisaldab teatud muu lepinguliigi elemente.

1.5. Alternatiivide omavaheline võrdlus

24. **Tabelis on välja toodud võimalike alternatiivsete õiguslike instrumentide eelised ja puudused.** Eelneva põhjal on eeskätt sobivad õiguslikud instrumendid kasutusvaldus ja rendileping. Oleme hinnanud nende sobivust nii meetme pikaajalist kui ka lühiajalist alternatiivi silmas pidades.

	KASUTUSVALDUS (AÕS § 201)	RENDILEPING (VÕS § 339)
SOBIVUS PIKAAJALISEKS MEETMEKS	Sobib, kui võrd on võimalik seada tähtaegselt kuni 100 aastaks (AÕS § 211 lg 2 ²¹).	Sobib piiratult (vt sobivus lõppemise või lõpetamise aluste seisukohalt).
SOBIVUS LÜHIAJALISEKS MEETMEKS	Kuigi seadus otsesõnu tähtajalise kasutusvalduse seadmist ette ei näe, tuleb seda siiski pidada lubatavaks. ²²	Sobib piiratult (vt sobivus lõppemise või lõpetamise aluste seisukohalt).
SOBIVUS LÕPPEMISE VÕI LÕPETAMISE ALUSTE SEISUKOHALT	Sobib, kui võrd kinnisasja omanikul on väga piiratud võimalused kasutusvalduse lõpetamise nõudmiseks (AÕS § 212 lg 2). Arvestades siiski lõpetamise võimalust kasutusvaldaja poolt, tuleks lepingus	Ei sobi, kui võrd on rentnikule liialt eba-kindel. Juhul kui leping on sõlmitud pikemaks kui 30 aastaks, võib kumbki lepingupool pärast 30 aasta möödumist lepingu sellest vähemalt kolm kuud ette

²¹ Samuti lõpeb kasutusvaldus juriidilisest isikust kasutusvaldaja lõppemise korral. See tuleneb vastava õiguse iseloomust, kui võrd kasutusvaldus on isikliku iseloomuga õigus (pole ülekantav ning on seotud konkreetse isikuga).

²² P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 33.

**PÜSIMAJÄÄMINE
KINNISTU
VÕÕRANDAMISEL**

reguleerida ka hüvitise või tasutud kasutusvalduse tasu tagastamine kasutusvaldajale. Kasutusvaldaja saab kasutusvalduse lõpetamist nõuda, teatades sellisest soovist kuus kuud ette ning hüvitades kasutusvalduse lõpetamisest tekkiva kahju (AÕS § 212 lg 1¹).

teatades üles öelda (VÕS § 318 lg 1). Rendilepingus ei pruugi olla võimalik leppida kokku teistmoodi.²³

See tähendab, et rendilepingu puhul ei ole riigil kindlust, et 30 aasta möödumisel kinnisasja omanik lepingut ei lõpeta.

Kasutusvaldus kehtib igakordse kinnisasja omaniku suhtes.

Selleks, et kasutusvaldus püsiks kinnisasja müügi korral täite- ja pankrotimenetluses, tuleb see seada kinnistusraamatus hüpoteekidest kõrgemale järjekohale (vt p 79).

Rendileping säilib kinnisasja omaniku vahetumisel, sh täite- ja pankrotimenetluses (VÕS § 291 lg 1). Seda aga vaid eeldusel, et kinnisasi on juba üle antud rentniku otsesse valdusesse. Ka on kinnisasja omandajal õigus rendileping üles öelda, välja arvatud, kui lepingu kohta on tehtud märkus kinnistusraamatusse (VÕS § 323 ja 324).

Samuti lähevad üle vaid rendilepingule iseloomulikud kohustused²⁴ - st segalepingu puhul (vt p 23) ei pruugi leping tervikuna üle minna.

Lisaks ei ole rentnik kaitstud siis, kui kinnisasjale seatakse piiratud asjaõigus (VÕS § 291 lg 2 ja 3)²⁵.

**MUUDE KULUDE
KANDMISE
KOHUSTUS**

Seaduses pandud kohustus kasutusvaldajale, kuid võimalik teisiti kokku leppida.

Seadusest tulenevalt kannab rentnik kõrvalkulusid ning makse ja koormiseid üksnes siis, kui pooled on selles kokku leppinud. Kokkuleppe puudumisel kannab nimetatud kulusid rendileandja.

**SEOTUS TEISTE
ASJAÕIGUSTEGA**

Juhul kui kasutusvaldusel on kinnistusraamatus järjekoht, mis on hüpoteegist tagapool, kustub kasutusvaldus hüpoteegi täitmisel.²⁶ Seega tuleks kasutusvalduse seadmisel tagada eesolevate hüpoteekide kustutamine.

Hoonestusõiguse või kasutusvalduse seadmisel renditud asjale pärast asja rentniku valdusse andmist lähevad rendilepingust tulenevad õigused ja kohustused asja omanikult üle piiratud asjaõiguse omajale (VÕS § 291 lg 2).

25. **Vahekokkuvõte: Kasutusõiguse võõrandamisel on piiratud asjaõigustest sobivaks õiguslikuks instrumendiks kasutusvaldus. Võlaõiguslikest kokkulepetest on sobiv rendileping. Kasutusvaldus sobib kompensatsioonimeetme eesmärkide täitmiseks siiski oluliselt paremini kui rendileping. Muu hulgas ei ole rendileping sobilik lõppemise aluste seisukohalt, kuna rendilepingus ei pruugi olla võimalik välistada kinnistuomaniku õigust öelda leping 30 aasta möödumisel üles.**

²³ VÕS § 312 eesmärki arvestades võib § 312 lg 1 osutada imperatiivseks. - VÕS II komm., § 318 komm. nr 4.

²⁴ VÕS II komm., lk 289, § 291 komm. nr 3.3.

²⁵ Hoonestusõiguse või kasutusvalduse seadmisel renditud asjale pärast asja üürniku valdusse andmist lähevad rendilepingust tulenevad õigused ja kohustused asja omanikult üle hoonestajale või kasutusvaldajale. Reaalservituudi ja isikliku kasutusõiguse seadmisel asjale lähevad rendileandja õigused ja kohustused üle reaalservituudi või isikliku kasutusõiguse järgi õigustatud isikule, kui servituudi teostamine kitsendab rentniku õigusi.

²⁶ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 31.

2. Kasutusvalduse detailsem käsitus

2.1. Kasutusvalduse tekkimine ja kestus

26. **Kasutusvalduse tekkimiseks on nõutav käsutusõigust omava isiku ja teise poole notariaalselt tõestatud asjaõiguslepingu sõlmimine ja kohase kande tegemine kinnistusraamatusse.** Kanne kantakse kinnistusraamatus kolmandasse jakku. Kasutusvalduse tekkimise eelduste näol on tegemist üldiste kinnisomandi ja kinnisasjaõiguste tekkimise eeldustega (AÕS § 64¹).
27. **Kasutusvalduse võib seada tähtajaliselt või ka tähtaega määramata.** Kuigi seadus otsesõnu tähtajalise kasutusvalduse seadmist ette ei näe, tuleb seda siiski pidada lubatavaks.²⁷ Juriidilisest isikust kasutusvaldaja korral lõpeb kasutusvaldus igal juhul 100 aasta möödumisel kasutusvalduse tekkimisest (AÕS § 211 lg 2).²⁸ Seega on kasutusvaldus kavandatava meetme vaatest sobiv, kuivõrd sobib nii pikaajalise (100 aastaks) kui ka lühiajalise meetme (kestus vastavalt vajadusele) õiguslikuks aluseks.

2.2. Kasutusvalduse tingimused

28. **Kasutusvaldusest tulenevad õigused ja kohustused määratakse kindlaks kasutusvalduse aluseks oleva seaduse või tehinguga.** Tehinguks on asjaõigusleping, mille raames kinnisasja omanik ja kasutusvaldaja kasutusvalduse sisus kokku lepivad. Selleks aga, et kasutusvalduse seadmise asjaõiguslepinguga määratletud õigused ja kohustused kasutusvalduse osaks muutuksid, tuleb ka kasutusvalduse kandes viidata seaduses sätestatust erinevatele kokkulepetele. Seega peab kasutusvalduse seaduses sätestatust erinev sisu nähtuma vastavast kinnistusraamatu kandest kas otse või vähemalt viite kaudu vastavale asjaõiguslepingu punktile. Kasutusvaldus võimaldab kinnisasja omanikul ja kasutusvaldajal kasutusvalduse sisu puudutavaid õigusi ja kohustusi luua, lõpetada või muuta ka pärast kasutusvalduse tekkimist läbi kasutusvalduse muutmise.²⁹ Küll aga ei saa pooled kasutusvalduse kui piiratud asjaõiguse olemuse tõttu kokku leppida ükskõik millistes kasutusvalduse sisu puudutavates õigustes või kohustustes. Kasutusvaldaja ja kinnisasja omanik võivad sõlmida kokkuleppeid, mis täpsustavad kasutusvalduse sisuks olevaid õigusi ega lähe vastuollu seaduses sätestatuga.³⁰
29. **Kasutusvalduse sisu hulka võiksid kuuluda kokkulepped, mis täpsustavad kasutusvalduse sisuks olevaid õiguseid.** Kokkulepped, mis puudutavad kasutusvalduse ruumilist ulatust ning kasutusvalduse teostamise sisu (nt lepivad kinnisasja omanik ja kasutusvaldaja kokku, et kasutusvaldaja peab kasutamisel lähtuma mingitest piirangutest või hoiduma teatud kasutusviisist), võiksid olla lubatavateks kokkulepeteks. Lubatavateks kokkulepeteks võib pidada ka asja korrashoiukohustust puudutavaid kokkuleppeid, milles need puudutavad korrashoiukohustuse täpset viisi ega jaota seda võrreldes seaduses sätestatuga ümber. Senise majandamisviisi säilitamise ning selle täpse sisu kindlaksmääramisega seotud kokkulepped võiksid samuti kuuluda kasutusvalduse sisu hulka. Täpsustavalt võiks kasutusvalduse sisu raames reguleerida ka seda, kuidas peab omanik täitma kohustust mitte takistada kasutusvaldajal asja kasutamist. Kasutusvalduse sisu hulka kuuluvateks kokkulepeteks võiksid olla ka kokkulepped, mis puudutavad selle tasu ja tähtaega ning kokkulepped, mis reguleerivad viljade ja kasu saamist.³¹ Tasu osas on võimalik kokku leppida selles, et riik tasub tema kasuks kasutusvalduse seadmise eest kinnisasja omanikule ühekordse kompensatsiooni. Seega ei

²⁷ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 33.

²⁸ Seega ei ole võimalik kasutusvaldust sõlmida igaveseks.

²⁹ *Ibid.*, lk-d 41-42.

³⁰ *Ibid.*, lk 42.

³¹ *Ibid.*, lk 43.

tekiks maa omandi üleminekul uuel omanikul selle väljaküsimise õigust, kui tasu on eelmisele omanikule makstud. Kuivõrd kasutusvalduse pooled saavad sõlmida kasutusvalduse sisuks olevaid õigusi täpsustavaid kokkuleppeid, võimaldab kasutusvaldus vajadusel ka paindlikkust, millega täita võimalikult suurel määral nii riigi kui ka maaomaniku eesmäärke.

2.3. Kasutusvalduse poolte õigused ja kohustused

2.3.1. Kasutusvaldaja õigused ja kohustused

30. **Peamisteks kasutusvaldaja õigusteks on asja valdamise ja kasutamise õigus ning õigus omandada kasutusvaldusega koormatud asja vilju.** Valdamise õigus on kasutusvaldajal nii kinnisasja omaniku kui ka kolmandate isikute suhtes. Valduse rikkumise korral saab kasutusvaldaja oma õigusi kaitsta omandi kaitse (AÕS §-d 80 ja 89) ja valduse kaitse sätete järgi. Kuivõrd tehnilises kirjelduses on plaanitavat meedet iseloomustatud selliselt, et maaomanik jääks maaomanikuks, kuid ei saaks kasutusõiguse võõrandamise järel oma metsa ise kasutada, on kasutusvaldus sobiv.
31. **Kasutusvalduse lõppemisel on kasutusvaldaja kohustatud asja tagastama seisukorras, milles see oleks olnud, kui seda oleks korrapäraselt majandatud.** Kasutusvaldajal lasub kohustus hoida kinnisasja korras, selle kohustuse täpsemat sisu saab reguleerida kasutusvalduse lepingus (vt ka allpool p 65 ja 76). Korrashoiukohustus lasub sõltumata sellest, kes vajaduse selleks põhjustas, ehk asja tuleb korras hoida nii siis, kui asja seisund halvenes kasutusvaldaja enda tegevuse tagajärjel, kui ka siis, kui selle seisund halvenes kolmanda isiku süülise tegevuse tagajärjel või vääramatu jõu tõttu. Juhul kui kinnisasi, mis kasutusvaldusega koormatakse, oli enne kasutusvalduse seadmist koormatud servituutidega, tuleb kinnistusraamatu järjekohdade tähenduses eespool olevaid servituute taluda ning nendest tulenevate kitsendustega arvestada. Samuti on kasutusvaldajal kohustus kinnisasja omanikku viivitamatult teavitada, kui kasutusvalduses olevat asja kahjustatakse või selle alalhoiuks on vaja teha parandusi või uuendusi, mis väljuvad kasutusvaldaja kohustustest. Arvestades kasutusvalduse pikaajalist kestust ning sellega tekkivat omandilaadset positsiooni, oleks põhjendatud vastavad kohustused panna täielikult kasutusvaldajale.
32. **Seaduses sätestatu kohaselt kannab kasutusvalduse esemel lasuvad maksud, võlaintressid ja koormatise ning majandamis- ja muud kulud kasutusvaldaja³².** Riigikohtu seisukoha järgi on võimalik kokku leppida ka sellest erinevalt.³³ Vaatamata eeltoodud sätte sõnastusele ei pea kasutusvaldaja kandma kohustusi, mis on tagatud kinnisasja koormava hüpoteegiga, sh ka mitte kinnisasja omaniku poolt kinnisasja omandamiseks võetud ja kinnisasja koormava hüpoteegiga tagatud laenulepingust tulenevaid rahalisi kohustusi.³⁴ Eelnev on eriti oluline kasutusvalduse lõppemise seisukohast, s.o sõlmitava lepinguga peaks olema välistatud hüpoteegi realiseerimine tagatava kohustuse täitmiseks, kuivõrd see tooks automaatselt kaasa kasutusvalduse lõppemise. Eeskätt saaks seda vältida sellega, et kasutusvalduse seadmisel kustutatakse ka eesolevad hüpoteegid.

³² AÕS § 223.

³³ [RKTKo 3-2-1-106-08](#), p 12.

³⁴ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 54.

2.3.2. Kinnisasja omaniku õigused ja kohustused

33. **Kinnisasja omanikul on kohustus taluda kasutusvaldajapoolset asja kasutamist, valdamist ja vilja saamist.** Kinnisasja omanikul ei ole aktiivsete soorituste tegemise kohustust. Kinnisasja omanikul pole ka asja korrashoiukohustust.³⁵ Kinnisasja omanikul on õigus kasutusvaldajalt nõuda tagatist, kui kasutusvaldaja tegevusest ilmneb oluline omaniku õiguste rikkumise oht³⁶. Oht peab tekkima kasutusvaldaja kohustuste rikkumise tulemusena tema tegevuse või tegevusetuse tagajärjel. Tagatise nõudmise aluseks pole mingi objektiivne, kasutusvaldajast sõltumatu oht või asjaolu, mis kinnisasja väärtust vähendada võib. Tagatise suurus peaks katma võimaliku ohu tagajärjel tekkida võiva kahju, kuid ei tohiks siiski ületada kasutusvalduse väärtust. Tegemist on esmase õiguskaitsevahendiga ohu korral. Kui aga oht realiseerub, saab rakendada muid õiguskaitsevahendeid, eelkõige kahju hüvitamist.³⁷

2.3.3. Kasutusvalduse lõppemine

34. **Juriidilisest isikust kasutusvaldaja korral lõpeb kasutusvaldus tähtaja saabumisel, kuid igal juhul 100 aasta möödumisel kasutusvalduse tekkimisest**³⁸. Samuti lõpeb kasutusvaldus juriidilisest isikust kasutusvaldaja lõppemise korral. See tuleneb vastava õiguse iseloomust, kuivõrd kasutusvaldus on isikliku iseloomuga õigus (pole ülekantav ning on seotud konkreetse isikuga). Kasutusvaldus võib lõppeda ka tähtajaliselt seatud kasutusvalduse tähtaja saabumisega.
35. **Lisaks seaduses sätestatud lõppemise alustele võib kasutusvalduse lõpetada ka kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku ja kasutusvaldaja kokkuleppel.** Tegemist on piiratud kinnisasjaõiguse lõppemisele suunatud kokkuleppega. Selle lõpetamiseks on seega nõutav pooltevaheline kokkulepe ning vastavasisulise kande tegemine kinnistusraamatusse.³⁹ Seega saab kasutusvalduse lõpetada ka poolte kokkuleppel, kuid selleks on nõutav mõlema poole vastav tahe. Juhul kui üks pooltest kasutusvalduse lõpetamisega nõus ei ole, võib teine vastava õigussuhte pooltest nõuda kasutusvalduse lõpetamist, kuid seda saab teha siiski seaduses sätestatud alustel.
36. **Kasutusvaldaja võib igal ajal ilma põhjust näitamata nõuda kasutusvalduse lõpetamist.** Eeltoodud nõue tuleb esitada kuus kuud ette ning sel alusel kasutusvalduse lõpetamise korral kaasneb kasutusvaldajale kahju hüvitamise kohustus⁴⁰. Kahju suuruse määratlemiseks tuleb võrrelda olukorda, kui kasutusvaldus kehtib, olukorraga, kui kasutusvaldus ei kehtiks, arvestades aega, mil kasutusvaldus muul juhul lõpeks. Hinnata tuleb kõikide kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku jaoks kasutusvaldusest tulenevate positiivsete mõjude väärtust (sh tasu ning korrashoiukohustuse täitmise või koormatiste kandmise ärajäämist).⁴¹
37. **Kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku õigus nõuda kasutusvalduse lõpetamist on võrdlemisi piiratud.** Vastava nõude saab kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omanik esitada kolmel alternatiivsel juhul⁴². Esimesel juhul peab kasutusvaldus olema kasutusvaldaja jaoks kaotanud igasuguse tähtsuse. Seda tuleb hinnata konkreetsete asjaolude alusel. Eelkõige tuleks kinnisasja omanikul näidata ära asjaolud, millest saaks järeldada, et kasutusvaldaja kasutusvaldust ei teosta, et asjaolud, mille tõttu kasutusvaldajal kasutusvalduse vastu huvi esines, on ära langenud,

³⁵ *Ibid.*, lk-d 43-44.

³⁶ AÕS § 224.

³⁷ *Ibid.*, lk 54.

³⁸ AÕS § 211 lg 2

³⁹ *Ibid.*, lk 39.

⁴⁰ AÕS § 212 lg 1¹.

⁴¹ *Ibid.*, lk 40.

⁴² AÕS § 212 lg 2 p-d 1-3.

kasutusvaldajal kasutusvalduse vastu huvi ei ole, ning et vastava huvi tekkimist tulevikus ei saa mõistlikult eeldada.⁴³ Teisel juhul peab kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku kahju olema kasutusvaldaja kasust oluliselt suurem. Vastava lõpetamise nõude tekkimiseks peab vahe olema oluline ning kinnisasja omaniku kahju peab kaaluma üles kasutusvaldaja huvi, mis tal on suunatud kasutusvalduse püsimisele. Teoreetiliselt võib selline olukord tekkida juhul, kui kinnisasja omanikul on võimalik kinnisasja kasutada õiguslikult lubataval ning majanduslikult tulutooval viisil ning kinnisasja omanikule laekuda võiv tulu ületab märkimisväärselt tasu, mida kinnisasja omanik on saanud kasutusvaldajalt. Arvestades, et kinnisasjal lasuvad looduskaitseelised piirangud, mis on tinginud kasutusvaldusega koormamise, ei ole sellise olukorra tekkimine tõenäoline. Lisaks ei saa kasutusvalduse lõpetamise aluseks olla olukord, kus kasutusvaldus seatakse juba selliselt, et vastava suure kahju tekkimine ja väikese kasu saamine on juba kasutusvalduse seadmisel teada.⁴⁴ Viimasel juhul võib kinnisasja omanik nõuda kasutusvalduse lõpetamist siis, kui tal on kasutusvaldaja suhtes tagatise nõue⁴⁵, kuid kasutusvaldaja vastavat tagatist ei anna.

38. **Vahekokkuvõte: Kasutusvaldus sobib nii lühiajalise kui ka pikaajalise kompensatsioonimeetme rakendamiseks. Siiski tuleb arvestada, et seadus seab kasutusvalduse maksimaalseks tähtjaks 100 aastat, s.o võimalik ei oleks kasutusvaldust seada tähtajatult. Kasutusvalduse seadmisel kannab kinnisasjaga seotud maksud (sh maamaksu) ja koormatised ning muud kulud kasutusvaldaja. Kasutusvalduse seadmisel on oluline reguleerida lepingus kasutusvaldaja kohustusi asja korrashoiul, s.o kõik sellised kohustused peaksid lasuma kasutusvaldajal. Samuti on oluline reguleerida kinnisasja omaniku õigusi ja kohustusi kinnisasja kasutamist puudutavalt, nt peaks olema tagatud, et kinnisasja omanik ei tee takistusi vajalike loodushoiutööde teostamisel.**

3. Kompensatsioonimeetme sihtgrupi kitsendamise põhiseaduspärasus⁴⁶

39. **Metsa kasutusõiguse riigile omandamine looduskaitseelisel eesmärgil on seotud omandi põhiõigusega.** Põhiseaduse (PS) § 32 järgi on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud ning igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada.⁴⁷ Looduskaitseeliste piirangute seadmine kui ka metsa kasutusõiguse riigile võõrandamine seondub igaühe õigusega oma omandit vabalt kasutada. Ühelt poolt kujutab looduskaitseeliste piirangute tõttu metsa kasutusõiguse riigile võõrandamise meede endast omandipõhiõigusesse sekkumist omandi kasutuse piiramise teel.⁴⁸ Teisalt on tegemist nn positiivse erimeetmega, mille eesmärgiks on läbi kompenseerimise võrdsuse saavutamine nende isikutega, kelle maadele looduskaitseelisi piiranguid seatud ei ole.
40. **Võrdsuspõhiõigus laieneb kõikidele eluvaldkondadele ja isikutele ning võrdse kohtlemise põhimõtet tuleb järgida ka õigusakte luues ja neid kehtestades.** Võrdsusõigus tuleneb nii PS §-st 32, mille kohaselt tuleb igaühe omandit võrdselt kaitsta kui ka PS § 12 lg-st 1, milles on sätestatud kohustus kohaldada seadusi kõikide isikute suhtes ühtemoodi.⁴⁹ Kohustus järgida võrdse kohtlemise põhimõtet

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ AÕS § 224.

⁴⁶ Kas ja millistel juhtudel on võimalik põhiseadusega kooskõlas kitsendada isikute ringi, st sihtgruppi, kellele meede on suunatud. Meetme sihtgrupiks on füüsilised isikud, kellel on emotsionaalne väärtus esivanemate maa hoidmiseks.

⁴⁷ Omandipõhiõigus laieneb ka juriidilistele isikutele tulenevalt PS §-s 9 sätestatust.

⁴⁸ Ü. Madise, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. Sihtasutus iuridicum: 2020. § 32 komm. [Link](#).

⁴⁹ *Ibid.*, § 12 komm. [Link](#).

eksisteerib ka seadusi luues ja neid kehtestades, vaatamata sellele, et PS § 12 lg 1 sõnastus võimaldab järeldada, et PS nõuab vaid seaduste ühtmoodi rakendamist.⁵⁰

3.1. Sihtgrupi kitsendamine füüsiliste isikutega põlvkondadeülese seose kaudu

41. **Kompensatsioonimeetme sihtgrupiks on mõeldud olema füüsilised isikud, kellele kuuluv metsamaa on olnud ühe perekonna omandis mitme põlvkonna vältel.** Teisisõnu ei ole meede suunatud kõigile füüsilisest isikutest metsaomanikele ega ka mitte juriidilistele isikutele. Kui isik on näiteks hiljuti kinnisasja omandanud ja tema esivanemad ei ole kinnisasja omanikeks varem olnud, siis puuduks isikul ka võimalus metsa kasutusõiguse riigile võõrandamiseks. Selline meetme sihtgrupi kitsendamine võib olla vastuolus PS-is sätestatud võrdsuspõhiõigusega, kui erinevaks kohtlemiseks ei esine mõistlikku ja asjakohast põhjust.
42. **Võrdsuspõhiõiguse riive tähendab, et on tuvastatud sarnases olukorras olevate isikute erinev kohtlemine.** Võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks tuleb leida asjaolusid arvestades sobiv lähtekoht, mille alusel ja keda omavahel võrreldakse ning tuua välja, milles erinev kohtlemine ehk võrdsuspõhiõiguse riive seisneb.⁵¹ Meetme sihtgrupi kitsendamisel on esmalt kaheks võrreldavaks grupiks looduskaitsealuse metsamaa füüsilisest isikust omanikud (analüüsimise hiljem võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist ka seoses juriidiliste isikutega, vt p 3.2):

- kellele kuuluv metsamaa on kuulunud perekonda põlvkondade üleselt; ning
- kellele kuuluv metsamaa ei ole kuulunud perekonda põlvkondade üleselt.

Kui põlvkondadeülene seos kinnisasjaga puudub, siis ei ole füüsilistel isikutel võimalik kinnisasja kasutusõigust riigile võõrandada. See võib tähendada selliste isikute ebasoodsamasse olukorda seadmist, sest sõltuvalt asjaoludest võib kasutusõiguse võõrandamine olla isikule soodsam lahendus kui looduskaitsealuse kinnistu riigile tervikuna võõrandamine – ühel juhul säilitab isik omandiõiguse, teisel juhul mitte. Eelnevast saab järeldada ka võrdsuspõhiõiguse riive olemasolu, sest kahte erinevasse võrdlusgruppi kuuluvaid füüsilisi isikuid, kelle maale on seatud looduskaitsepiiranguid, koheldakse erinevalt. Erinev kohtlemine ei tähenda automaatselt võrdsuspõhiõiguse rikkumist.

43. **Võrdsuspõhiõiguse riive on õigustatud, kui erinevaks kohtlemiseks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus.**⁵² Riigikohus on selgitanud, et erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik ja asjakohane põhjus ning selle väljaselgitamiseks tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust.⁵³ Kui seadusandjal on valikute tegemisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu.⁵⁴ Kompensatsioonimeetmega soovitakse anda füüsilistele isikutele võimalus võõrandada riigile neile kuuluva metsamaa kasutusõiguse kinnistu võõrandamise asemel. Erineva kohtlemise eesmärk on luua võimalus hüvitise saamiseks neile füüsilistele isikutele, kes ei ole huvitatud maa riigile võõrandamisest. Vaieldamatult aitab kasutusõiguse võõrandamine seda eesmärki saavutada ning maa kuulumine ühele perekonnale mitme põlvkonna vältel võib olla iseenesest mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks, kuid hinnata tuleb ka erineva kohtlemise võimalike tagajärgi ning sellest lähtuvalt erineva kohtlemise põhjuste kaalukust. Võrdsuspõhiõiguse riive ei oleks lubatav, kui erinevast kohtlemistest tulenevad osadele isikutele

⁵⁰ *Ibid.*, § 12 komm.

⁵¹ *Ibid.*, § 12 komm.

⁵² RKPSJVKo 3-4-1-11-10, p 54.

⁵³ RKPSJVKo 5-24-26, p 63.

⁵⁴ RKPSJVKo 5-24-26, p 64.

märkimisväärselt ebasoodsamad tagajärjed kui teistele ilma, et selliseks vaheteoks esineksid kaalukad põhjused.

44. **Ebavõrdse kohtlemise põhjused peavad olema kaalukamad olukorras, mil ebavõrdne kohtlemine on seotud asjaoludega, mis ei sõltu isiku tahtest.** Riigikohus on selgitanud, et võrdsuspõhiõiguse riive puhul tuleb arvestada ka seda, et ebavõrdse kohtlemise põhjused peavad olema kaalukamad siis, kui ebavõrdne kohtlemine on seotud asjaoludega, mis ei sõltu isiku tahtest.⁵⁵ Sellisteks isiku tahtest sõltumatuteks tunnusteks on näiteks rass, vanus, puue, geneetilised omadused või emakeel.⁵⁶ Ka praegusel juhul on ebavõrdse kohtlemise aluseks asjaolu, mis ei sõltu isiku tahtest, s.o maa kuulumine isiku perekonnale mitme põlve vältel. Esiteks oleks põlvkondade ülene seos raskesti määratletav. Kui asuda sisustama vastavat tingimust õigusakti tasandil, esineb oht, et meetme kohaldamisala piiratakse suvaliselt – jäetakse välja kohaldamisjuhtumid, mis võiksid asjaolusid arvestades olla põhjendatud ja ka vastupidi. Kui aga jätta põlvkondade ülene seos õigusakti tasandil sisustamata ning juhinduda haldusorgani kaalutusõigusest, on tagajärjeks suurenev halduskoormus ning õiguslik ebaselgus. Ühel või teisel moel tähendaks see ka suurt õigusvaidluste riski. Teiseks, selleks, et põlvkondadeülesest seosest lähtuvat erinevat kohtlemist pidada lubavataks, peaks erineval kohtlemisel ebasoodsad tagajärjed puuduma, olema vähesed või peaks eksisteerima mõni ülekaalukas avalik huvi, mis sellist ebavõrdest kohtlemist õigustaks.

45. **Ebavõrdest kohtlemisest tulenevad tagajärjed on raskesti ettenähtavad, s.o need sõltuvad nii kompensatsioonimeetme kestusest, kasutatavast meetodikast kui ka asjaoludest, mida pooled ei saa mõjutada.** Nagu p-s 43 selgitatud, tuleb erineva kohtlemise väljaselgitamiseks kaaluda ka tekitatud erineva olukorra raskust. Metsa kasutusõiguse riigile võõrandamisel hüvitatakse isikule metsa harilik väärtus, lähtudes määruses nr 22 sätestatust. Selliselt ei maksta metsamaa kasutusõiguse riigile võõrandamisel hüvitist nõ toormaa eest, mille omandiõigus jääb füüsilisele isikule alles. Seega on kasutusõiguse tasu väiksem tasust kinnisasja võõrandamise korral ning üldjuhul võiksid füüsilised isikud eelistada kinnisasja võõrandamist kasutusõiguse võõrandamisele. Omandi säilitamine ei pruugi seejuures omada kasutusõigusega koormatud kinnisasja omanikule vähemalt lühemas ajalisel perspektiivis majanduslikku väärtust, sest majanduskäibes selline kinnisasi kasutusõiguse kehtivuse ajal tõenäoliselt ei osale.

Samas ei ole võimalik ette näha kõiki võimalikke tagajärgi omandile, mida isikute erinev kohtlemine kaasa toob. See, millised on ühel või teisel juhul kaasnevad tagajärjed, sõltub nii kasutusõiguse võõrandamise kestusest kui ka muudest asjaoludest, nt milline on kinnistu looduskaitseline režiim kasutusõiguse lõppemisel, milline on metsa küpsus kasutusõiguse võõrandamisel ja selle lõppemisel.

Näide 1:

- kinnistu võõrandamisel makstakse kinnistu omanikule kasvava metsa väärtus (25 000 eurot) ning lisaks metsaaluse maa väärtus (2 000 eurot), s.o kokku 27 500 eurot.
- kasutusõiguse võõrandamisel makstakse kinnistu omanikule välja kasvava metsa väärtus (25 000 eurot), kasutusõigus lõppeb 60 aasta möödumisel, kinnistu on looduskaitse alt välja arvatud, kinnistul on kasvav mets, millel on väärtus 50 000 eurot.

Näide 2:

- kinnistu võõrandamisel makstakse kinnistu omanikule kasvava metsa väärtus (25 000 eurot) ning lisaks metsaaluse maa väärtus (2000 eurot), s.o kokku 27 500 eurot.

⁵⁵ RKPSJVKo 5-22-13, p 59.

⁵⁶ RKÜKo 3-4-1-12-10, p 32.

- kasutusõiguse võõrandamisel makstakse kinnistu omanikule välja kasvava metsa väärtus (25 000 eurot), kasutusõigus lõppeb 60 aasta möödumisel, kinnistu on jätkuvalt looduskaitse all, kinnistul on küll kasvav mets, kuid majanduslikus mõttes sellel rangete piirangute tõttu väärtus puudub.

Eeltoodud näidete pinnal järeldub, et kasutusõiguse võõrandamise võimalus võib teatud juhtudel asetada maaomaniku oluliselt soodsamasse olukorda. Sellele on osundanud intervjuu käigus ka KeA, tuues välja, et pikemat ajalist perspektiivi hinnates võiksid kõik maaomanikud eelistada kasutusõiguse võõrandamist kinnistu võõrandamisele, sest kasutusõiguse lõppedes on ühtlasi teoreetiline võimalus, et säilib või tekib metsa majandamise võimalus. See võiks seada meetme adressaadiks olevad füüsilised isikud ja nende õigusjärglased oluliselt soodsamasse positsiooni võrreldes teiste isikutega, kes kompensatsiooni meetme sihtgruppi ei kuulu. Metsa majandusliku väärtuse säilimine võib samas sõltuda mitmetest asjaoludest, mis ei ole maaomaniku ega ka kasutusvaldaja võimuses.⁵⁷

46. **Ebavõrdse kohtlemise põhjuste kaalukuse hindamisel tuleb arvestada seda, mis on riigi huvi erinevaks kohtlemiseks - administratiivseid ja tehnilist laadi raskuseid ei ole varasemas kohtupraktikas erineva kohtlemise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks peetud⁵⁸**
Kompensatsioonimeetme loomisest tuleks mh hinnata, millised võimalikud ebasoodsad tagajärjed avalikele huvidele saabuksid juhul, kui jätta kompensatsioonimeetme adressaatide ring kitsendamata, s.o kasutusõiguse võõrandamist saaks alternatiivina kinnisasja võõrandamisele kasutada kõik füüsilised isikud või ka kõik juriidilised isikud. Eelduslikult ei kaasneks sellega vähemalt lühikeses perspektiivis täiendavat koormust riigieelarvele, arvestades, et tegemist oleks alternatiiviga maade võõrandamisele, vastupidi – isikutele väljamakstav tasu oleks väiksem kui kinnisasja võõrandamise korral. Negatiivne tagajärg avalikele huvidele võiks kasutusõiguse võõrandamise korral seisneda teatavates administratiivsetes ja tehnilist laadi raskustes (milliseid on erinevad osapooled ka välja toonud). Silmas tuleb pidada aga seda, et eelduslikult tuleks kompensatsioonimeetme rakendamiseks nii või teisiti välja töötada uus tasu arvestamise meetodika sõltuvalt kasutusõiguse kestusest ning seda sõltumata sellest, kui kitsale ringile kompensatsioonimeetme suunatud on. Lisaks võiks põlvkondade ülesusega seonduvatest kitsendavatest tingimustest loobumine halduskoormusele sootuks positiivselt mõjuda, kuivõrd puuduks vajadus selle asjaolu eraldiseisvaks tuvastamiseks ning väheneks ka vaidluste risk.
47. **Vahetähtsuse: Kompensatsioonimeetme sihtgrupi kitsendamine üksnes füüsiliste isikutega, kellel on maaga põlvkondadeüleline seos, ei ole meie hinnangul kooskõlas võrdsuspõhiõigusega. Põlvkondade üleline seos on kriteeriumina praktikas raskesti määratletav ning isiku tahtest sõltumatu, mistõttu peaksid esinema ülekaalukad põhjused, mis sellist erikohtlemist õigustavad. Sellistel asjaoludel isikute erinevat kohtlemist on peetud lubatavaks tuginedes ülekaalukatele avalikele huvidele, mida praegusel juhul ei esine. Seejuures ei saa välistada, et kompensatsioonimeetme sihtgrupi kitsendamine kavandatud viisil võiks selle adressaadid asetada olulisse eeliseisundisse võrreldes isikutega, kes kompensatsioonimeetme sihtgruppi ei kuulu.**

⁵⁷ KIK-i hinnangul ei eksisteeri vähemalt vääriseelupaikade näitel ülekompanseerimise riski, sest vääriseelupaiga kriteeriumitele vastav mets kaotab majanduslikus mõttes ajas väärtust, s.o maaomanik võib küll lepingu lõppedes saada õiguse metsa majandada ja teenida sellelt tulu (lisaks varasemalt saadud tasule), kuid selleks hetkeks on mets märkimisväärselt juba kaotanud majanduslikku väärtust. Aja möödudes ka metsa omadused muutuvad, sh väheneb vastupanuvõime erinevatele kahjulikele mõjutustele. Samuti leiab KIK, et range kaitsereežiimiga sihtkaitsevööndite ja metsaelupaikade puhul on väga tõenäoline, et need piirangud jäävad suures enamuses kehtima ilma lõpptähtajata, mistõttu ei teki maaomanikul ka tulevikus võimalust saada sellelt maalt tavapärasest majanduslikku tulu

⁵⁸ [RKPJKo 3-4-1-7-03, p 39](#)

3.2. Sihtgrupi laiendamine juriidilistele isikutele⁵⁹

48. **Omandipõhiõigus ja võrdsuspõhiõigus laieneb ka juriidilistele isikutele.** PS § 9 lg 2 kohaselt laienevad PS-is loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Kohtupraktikas on kinnitatud, et kooskõlas juriidiliste isikute eesmärkidega ning omandiõiguse kaitse mõttega laieneb PS §-s 32 sätestatu ka juriidilistele isikutele.⁶⁰ Samuti on kohtupraktikas leitud, et ka võrdsuspõhiõigus laieneb juriidilistele isikutele.⁶¹
49. **Võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamine.** Nagu p-s 42 selgitatud, tuleb võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks moodustada võrreldavad grupid. Meetme sihtgrupi kitsendamisel füüsiliste isikutega on kaheks võrreldavaks grupiks looduskaitsealuse metsamaa:
- füüsilisest isikust omanikud, kellele kuuluv metsamaa on kuulunud perekonda põlvkondade üleselt; ning
 - juriidilisest isikust omanikud, kelle puhul on võimalik tuvastada metsamaa põlvkondade ülene kuuluvus füüsilise isiku (nt tegeliku kasusaaja) kaudu.
- Seega erinevad võrreldavad grupid üksteisest selle poolest, kas tegemist on füüsiliste isikutega (kellel on ka põlvkondadeülene seos maaga) või juriidiliste isikutega, kellel põhimõtteliselt sellist põlvkondade ülest seost tekkida ei saa (juriidiline isik on õiguslik abstraktsioon), kuid kellega seotud füüsilistel isikutel võib selline põlvkondadeülene seos olla tekkinud. Kui tegemist on juriidilise isikuga, siis ei oleks isikul võimalik metsa kasutusõigust riigile võõrandada, seda ka vaatamata nt asjaolule, et juriidiline isik on moodustatud ühe perekonna liikmete poolt perekonna omanduses põlvkondade vältel olnud metsamaa majandamiseks.
50. **Sihtgrupi kitsendamiseks üksnes füüsiliste isikutega ei pruugi esineda mõistlikku ja asjakohast põhjust.** Nagu p-s 43 selgitatud, on võrdsuspõhiõiguse riive õigustatud, kui erinevaks kohtlemiseks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus. Kompensatsioonimeetme laiem eesmärk on pakkuda alternatiivi tänasele looduskaitsealuse maa võõrandamisele olukorras, kus maaomanik on huvitatud maa omandiõiguse säilitamisest. Põlvkondade ülese seose olemasolul põhineks isikute erinev kohtlemine üksnes sellel, kas kinnistu kuulub juriidilisele või füüsilisele isikule. Sisuliselt on võrreldavad grupid siiski sarnases olukorras – muu hulgas saaks isiku põlvkondade ülene seos kinnistuga väljenduda mitte otseses omandis, vaid omandis juriidilise isiku kaudu (nt kui juriidilise isiku osalus on saadud pärandina).
51. **Meetme sihtgruppi tuleks laiendada kõikidele isikutele sõltumata põlvkondade ülesest seosest ning sellest, kas maa omanik on füüsiline isik või juriidiline isik.** Põhimõtteliselt on ka juriidiliste isikute puhul võimalik tõendada talujärjepidevust või isikute põlvkondade ülest seotust kinnisasjaga – seda eeskätt juriidilise isikuga seotud füüsiliste isikute kaudu, s.o eelkõige tegeliku kasusaaja kaudu. Sellisel juhul tuleks täpselt kindlaks määrata, milliste füüsiliste isikute kaudu tuleks juriidilistel isikutel seos tuvastada ja kui kaugele peaks talujärjepidevus või metsamaa kuulumine ühele perekonnale ulatuma selleks, et isikul oleks võimalik metsa kasutusõigus riigile võõrandada. Samas, nagu eelnevalt osundasime, on juba ainuüksi põlvkondade ülese seose kui eeltingimuse seadmine problemaatiline. Analüüsi käigus tõusetus ühtlasi küsimus sellest, kas põhjendatud on kompensatsioonimeetme kohaldamine üksnes metsamaale, arvestades, et kompensatsioonimeetme on mõeldud alternatiivine

⁵⁹ Hinnata, kas on võimalik sihtgruppi laiendada juriidiliste isikutega, st kas on võimalik eristada teistest juriidilistest isikutest isikud, mille puhul on tõestatud talujärjepidevus, metsamaa mitmendat põlve ühele perekonnale kuulumine?

⁶⁰ RKÜKo 3-2-1-143-03, p 18.

⁶¹ RKPSJVKo 5-24-26, p 63.

LKS §-is 20 toodud looduskaitsealuste maade võõrandamisele, mis sellist piirangu ette ei näe.⁶² Vastav küsimus vajaks aga eraldiseisvat analüüsi, mis väljub praeguse analüüsi aluseks oleva tellimuse raamidest.

52. **Vahekokkuvõte: Arvestades, et puudub mõjuv põhjus isikute erinevaks kohtlemiseks lähtuvalt isikute põlvkondadeülesest seosest kinnisasjaga, puudub ka mõistlik põhjus füüsiliste ja juriidiliste isikute erinevaks kohtlemiseks. Juhul, kui kompensatsioonimeedet soovitakse luua, tuleks seda rakendada kõikide isikute suhtes võrdsetel alustel.**

4. Lühiajalise meetme vajalikkus ning selle erisused pikaajalisest meetmest⁶³

53. **Lühiajalist kompensatsioonimeedet on põhjendatud kohaldada mitmel juhul.** Esiteks olukorras, kus esineb vajadus ajutiseks liigikaitseks, mis mõjutab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist. Teiseks on lühiajalise kompensatsioonimeetme kohaldamine asjakohane siis, kui LKS § 20 eeldused ei ole küll formaalselt täidetud, kuid faktiliselt on kujunenud olukord, kus looduskaitsealised kitsendused ei võimalda kinnisasja vastavalt sihtotstarbele kasutada. Viimatinimetatud alus sarnaneb KAHOS § 4 lõikes 3 toodud olukorraga, mille puhul § 4 lõikes 1 toodud alused pole täidetud, kuid esineb intensiivne omandiõiguse piirang. KeA-ga läbi viidud intervjuu põhjal leiame, et ajutise liigikaitse puhul on sobilik kasutusvalduse tähtaeg eelduslikult 10 aastat ning siis, kui kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine on piiratud, 20 aastat.
54. **Kasutusvaldus on rakendatav ka lühiajalise meetme korral.** Seadus ei sätesta piiranguid kasutusvalduse minimaalsele tähtajale⁶⁴ ning näeb ette poolte õiguse leppida kokku kasutusvalduse lõpetamise tingimustes⁶⁵. Seega saab kasutusvalduse kestuseks olla mis tahes ajavahemik, kui see ei ületa lubatud pikimat tähtaega, s.o 100 aastat. Seega on kasutusvaldust võimalik seada ka lühemaks perioodiks kui 99 aasta, sh võimaliku lühiajalise meetme kestvuseks (10 või 20 aastat).
55. **Lühiajalise meetme väljatöötamisel tuleks luua uus metoodika tasu arvestamiseks.** Kui hüvitist soovitakse maksta ühekordse maksena, siis kasutusvalduse seadmisel üksnes nt 10 või 20 aastaks tuleks arvestada sellega, et hüvitise arvutamine ei saaks toimuda täpselt samamoodi nagu pikaajalise meetme puhul. Määruses nr 22 sätestatud metsa väärtuse arvutamise metoodikast lähtumine võib tuua kaasa ülekompenseerimise, sest maa tagastamisel 10-20 aasta pärast (nt põhjusel, et kaitsealuse liigi elupaik on muutunud) oleks maaomanikul võimalik lisaks ka metsalt tulu teenida. Metoodika puhul võiks üheks lähtealuseks olla teoreetilised raied, mis jääksid kasutusvalduse perioodil teostamata ning mida ei ole võimalik teostada ka kasutusvalduse perioodi lõppedes. Sellise tasu arvestamise metoodika loomine, mis arvestaks õiglaselt kõiki olulisi asjaolusid, mis seejuures võivad olla ajas muutuvad, on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu. Metoodika väljatöötamise keerukusele on juhtinud tähelepanu ka KeA, kelle hinnangul oleks mõistlikum (sh lühiajalist kompensatsioonimeedet silmas pidades) muuta olemasolevat toetuskeemi selliselt, et toetused arvestaks kehtivaid ning ajas muutuvaid piiranguid. Teisalt ei ole KIK ülekompenseerimise riski suureks pidanud. Sisuliselt toimub ka KIK-i poolt sõlmitavate isikliku kasutusõiguse lepingute alusel maaomanikule kasvava metsa väärtuse

⁶² Asjakohaseks põhjuseks metsamaade eristamiseks saaks olla eelkõige asjaolu, et neid on võimalik majandada ja saada selle eest vilja. Siiski on see võimalik ka muu sihtotstarbega maa (nt põllumajandusmaa, mäetööstusmaa) puhul.

⁶³ Pakkuda lahendus(ed) kaitsealuse liigi või liikide vajadustest lähtuvalt 10 või 20 aasta vaates metsa väärtuse hüvitamiseks juhaks kui kaitsekorra piirangud ei vasta omandamise kriteeriumitele. Kas ja millisel juhul peaks olema selleks eraldi meede. Analüüsida pikaage, nt 99 aastaks sõlmitava lepingu ja 10 või 20 aastaks sõlmitava kokkuleppe sisu (mh mis nüanssidega peab arvestama sõltuvalt lepingu pikkusest) ja mõju erinevust? Ühe pikaage meetme variandina palume analüüsida olukorda, kui riik omandaks kasutusõiguse igaveseks.

⁶⁴ AÕS § 211 lg 2.

⁶⁵ AÕS § 212 lg 1.

hüvitamine (erisuseks on see, et maksed toimuvad võrdsetes osades 20 aasta vältel). KIK on olnud seisukohal, et selle perioodi jooksul kaotab mets oluliselt majanduslikku väärtust ning lepingu lõppedes ei oleks maaomanikul tegelikult võimalust märkimisväärselt tulu teenida.

56. **Lühiajalise meetme väljatöötamisel ja metoodika loomisel võib võtta eeskuju vääriselupaiga kaitseks sõlmitavast lepingust.** MS § 23 lg 4 järgi võib väljaspool kaitstavat loodusobjekti asuva vääriselupaiga kaitseks sõlmida eraomandis kinnisasja omanikuga notariaalse lepingu, mille alusel koormatakse kinnisasi isikliku kasutusõigusega riigi kasuks tähtajaga 20 aastat. Isiklik kasutusõigus on riigi õigus kasutada kinnisasja vääriselupaiga kaitseks ning õigus keelata või piirata majandustegevust vääriselupaiga kaitse-eesmärgist tulenevalt. Sellele vastab metsaomaniku kohustus tagada vääriselupaiga säilimine (MS § 23 lg 5). KIK selgituste kohaselt on praktikas sellise lepingu raskuskese siiski mitte niivõrd riigi positiivsetel kohustustel seoses kinnisasja kasutamisega, vaid kinnistuomaniku kohustustel ja piirangutel kinnistu majandamisele (selles mõttes sarnaneb see leping välisriikides kasutatavate vabatahtlike looduskaitselepingutega, vt p 12-13). Isikliku kasutusõiguse lepingu sõlmimise ja selle alusel kinnisasja koormamise korraldab riik KIK-i kaudu, kuid lepingu sõlmimisele eelneva menetluse viib läbi ning lepingu objekti säilimist kontrollib KeA (Keskkonnaministri 04.01.2007 määruse nr 2 „Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, kaitse korraldamine ning vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja kasutusõiguse tasu arvutamise täpsustatud alused“ (**määrus nr 2**) § 27 lõiked 1 ja 2). KIK-i kinnitusele on tegu toimiva meetmega, kuigi isikliku kasutusõiguse lepingu sõlmimise ja täitmise kaasneb arvestatav halduskoormus. Leiame, et ka lühiajalise meetme väljatöötamisel võib vääriselupaiga kaitseks sõlmitavast lepingust võtta eeskuju, sh poolte kohustuste ja tasu osas. Muu hulgas saab lühiajalise meetme puhul kasutusvalduse lepingus paindlikumalt reguleerida poolte kohustusi kinnistu kasutamisel, sh (erinevalt pikaajalisest meetmest) näha ette kohustused kinnistu korrashoiuks mitte ainult riigile kui kasutusvaldajale, vaid ka kinnistuomanikule.

Isikliku kasutusõiguse lepingu sõlmimisel makstakse kinnisasja omanikule vääriselupaiga metsakasutuse kitsendustega põhjustatud kahju ja arvestuslik vääriselupaiga hooldamise kulu hüvitis isikliku kasutusõiguse kehtivuse ajal iga-aastaste võrdsete maksetena (MS § 23 lg 8). Kasutusõiguse tasu arvutamise alused ja metoodika on reguleeritud määruses nr 2. KIK-i intervjuul antud selgituste järgi on tegemist praktikas toimiva meetodiga, mis lähtub kasvava metsa väärtusest isikliku kasutusõiguse lepingu sõlmimise ajal. Metoodika täpsem hindamine väljub samas käesoleva analüüsi raamidest. Siiski saab lühiajalise meetme tasu arvestuse aluseks oleva metoodika väljatöötamisel juhinduda vääriselupaiga kaitseks sõlmitava lepingu regulatsioonist määruses nr 2.

57. **Vahekokkuvõte:** Lühiajalise meetme puhul oleks sarnaselt pikaajalisele kompensatsioonimeetmele kohaseks õiguslikuks aluseks kasutusvalduse seadmine. Lühiajalise kompensatsioonimeetme loomisel on peamiseks väljakutseks kasutusõiguse tasu arvestamise metoodika keerukus. Siiski saab siinjuures võtta eeskuju vääriselupaiga kaitseks sõlmitavast lepingust ja selle tasu arvestamise metoodikast. Nii ajas muutuvate kui ka ajutiste piirangute korral võib olla mõistlikumaks lahenduseks olemasolevate toetuskeemide ülevaatamine ja täpsustamine, et need arvestaks paremini kohalduvate piirangute majanduslikku mõju kinnisasja omanikule.

5. Erisused sõltuvalt finantseerimisest⁶⁶

58. **Pikaajalise kasutusvalduse seadmisel tuleks tasu maksmist finantseerida sarnaselt kinnisasja omandamisega.** LKS § 20 lõikes 2 on sätestatud, et kinnisasja riigile omandamisega seotud kulud kannab riik ja omandamist finantseeritakse riigieelarvest igaks eelarveaastaks määratud summa piires

⁶⁶ Kas ja millised on erinevused meetme rakendamisele sõltuvalt sellest, kas seda finantseeritakse riigieelarvest või riigitulundusametuse eelarvest?

või riigitulundusasutuse – RMK eelarvest. MS § 63 lg 1 järgi omandab RMK vara riigimetsa majandamiseks või tulu saamiseks või LKS §-s 20 sätestatud riigi ülesande täitmiseks RMK eelarves selleks määratud vahendite arvelt. LKS § 20 alusel vara omandamise otsustajaks on aga valdkonna eest vastutav minister (MS § 64 lg 1 p 5). Kasutusvalduse seadmisel tuleks tehingu finantseerimine lahendada sarnaselt riigile kinnisasja omandamisega.

59. **RMK ei ole huvitatud kasutusvalduse seadmisest ja sellega seotud rahaliste kohustuste võtmisest.** RMK on selgitanud, et kasutusvalduse seadmine ja ühekordse makse tegemine võiks oluliselt koormata RMK kui tulundusasutuse eelarvet ning seeläbi ka raskendada RMK-l tema põhikirjaliste eesmärkide saavutamist. Seejuures on oluline silmas pidada, et kuigi LKS § 20 lg 2 jätab justkui valikuvabaduse tehingu rahastamiseks, s.o kas riigieelarvest või RMK eelarvest, toimub see faktiliselt siiski üksnes RMK eelarvest. RMK vaatest on looduskaitseliste maade omandamise tehingud riigile kahjumlikud, niisamuti oleks kahjumlik ka kasutusvalduse seadmine, sest omandatud või kasutusvaldusega koormatud metsamaad majandada tegelikkuses võimalik ei ole.
60. **Kasutusvalduse seadmine ei võimaldaks riigil kasutusvaldajana tulu teenida.** Kompensatsioonimeede lähtub sellest, et kasutusõiguse võõrandamisel, s.o praegusel juhul kasutusvalduse seadmisel makstakse maaomanikule ühekordne tasu. Kuigi üldjuhul tuleks kasutusvalduse seadmisel võtta kasvav mets raamatupidamises arvele bioloogilise varana, ei saaks seda looduskaitseliste maa puhul teha. Raamatupidamise Toimkonna Juhendi (RTJ) 7 „Bioloogilised varad“⁶⁷ p-i 11 kohaselt kajastatakse bioloogilist vara bilansis ainult juhul kui (a) vara on ettevõtte poolt kontrollitav, (b) on tõenäoline, et ettevõtte saab vara kasutamisest tulevikus majanduslikku kasu ja (c) vara õiglane väärtus või soetusmaksumus on usaldusväärselt hinnatav mõistliku kulu ja pingutusega. Looduskaitsealuse maa koormamisel kasutusvaldusega ei oleks võimalik sellel kasvavat metsa bilansis kajastada, sest ei saa pidada tõenäoliseks, et RMK saab vara kasutamisest tulevikus majanduslikku kasu. RMK on selgitanud, et looduskaitsealusest metsast viljade, s.o tulu saamine sõltub ala tüübist ja kohalduvatest piirangutest (s.o millised raied on lubatavad), kuid enamjaolt nendel juhtumitel, kus juba omandamise alused esinevad, tulu saamise võimalus puudub või on see marginaalne. Seejuures tuleb arvestada ka täiendavate kulutustega, mida kasutusvaldajal tuleb kanda seoses kinnisasjaga (vt p 65). Seejuures rahastatakse RMK poolt LKS § 20 alusel kinnisasjade omandamist kinnisasjade müügist saadavast tulust, kuid see ei ole RMK kui riigi tulundusasutuse ülesandeid silmas pidades pikas perspektiivis jätkusuutlik.
61. **Lühiajalise kasutusvalduse puhul tuleks finantseerimine lahendada sarnaselt KIK-i sõlmitavate isikliku kasutusõiguse lepingutega.** Lühiajaline kompensatsioonimeede oleks sarnane vääriselupaikade kaitseks sõlmitavate lepingutega. Sellisel juhul tuleks riigil ühtlasi näha ette KIK-ile eelarvelised vahendid selliste lepingute sõlmimiseks, sest täna maksab KIK erametsatoetusi ja isikliku kasutusõiguse tasu iga-aastaste maksetena.
62. **Vahekokkuvõte: Pikaajalise kasutusvalduse seadmisel tuleks tehingu finantseerimine lahendada sarnaselt riigile LKS § 20 lg 1 alusel kinnisasja omandamisega. Samas tasub üle vaadata tänase finantseerimismudeli asjakohasus. Looduskaitsealuste maade omandamist finantseeritakse RMK eelarvest kinnisasjade müügist saadavast tulust, mis ei ole jätkusuutlik. Lühiajalise kasutusvalduse seadmisel tuleks finantseerimine lahendada sarnaselt täna KIK-i poolt sõlmitavate isikliku kasutusõiguse lepingutega, tagades selleks piisavad rahalised vahendid.**

⁶⁷ Rahandusministri 22. detsembri 2017. a määruse nr 105 “Raamatupidamise Toimkonna juhendite kehtestamine” muutmine Lisa 7. [Link](#).

6. Riigi õigused ja kohustused kasutusõiguse omandamisel⁶⁸

63. **Riik on kohustatud tasuma kasutusvalduse seadmise eest tasu ehk hüvitama kasvava metsa väärtuse.** Õiguskantsler on selgitanud, et omandiõiguse põhiseaduslik kaitse ei tähenda, et eraomandi kasutamist ei võiks reguleerida ega piirata, kuid omandipõhiõigusele piirangute seadmine nõuab teatud juhtudel piirangute hüvitamist.⁶⁹ Nii tuleb riigil maksta maaomanikule õiglast hüvitist ka olukorras, mil isiku omandipõhiõigust piiratakse üldistes huvides suuremal määral, kui see oleks üksikisiku huve arvestades mõõdukas.⁷⁰ Arvestades, et meetme eesmärk on maksta hüvitist looduskaitseliste piirangute eest, siis tuleb pooltel leppida kokku kasutusvalduse seadmises tasu eest. Tasu ehk hüvitise määramisel lähtutakse määruses nr 22 sätestatust ehk maaomanikule hüvitatakse vastavalt määruses nr 22 sätestatule metsa väärtus. Kui kasutusvalduse seadmine tasu eest on kokku lepitud, siis tekib riigil kohustus ka vastavat tasu maksta. Kasutusvalduse seadmisel tuleks täpselt kindlaks määrata ka hüvitise maksmise kord, sh kas kinnisasja omanikule tasutakse ühekordse kompensatsiooni, kui suur vastav hüvitis on ning millal on maksetähtpäev.⁷¹
64. **Riik on kohustatud teostama kasutusvaldust ise.** Kui kasutusvalduse tekkimise aluseks oleva seaduse või tehinguga ei ole sätestatud teisiti, siis on üksnes riik õigustatud ja kohustatud kasutusvaldust teostama. Oluline on kindlaks määrata, kes riigi nimel kasutusvaldust teostab, s.o RMK, Keskkonnaamet või KIK.
65. **Riik on kohustatud säilitama kinnisasja senise majandusliku otstarbe, kasutama kinnisasja korrapäraselt ja heaperemehelikult ning hoidma kinnisasja omal kulul korras.** Kasutusvaldaja ei või asja oluliselt muuta ega ümber kujundada (AÕS § 218 lg 1) ning peab säilitama kinnisasja majandusliku otstarbe. Seejuures tuleb kinnisasja majandusliku otstarbena käsitada mitte senist kinnisasja kasutust, vaid seda, mida pooled majandusliku otstarbena kasutusvalduse seadmisel kokku leppisid. Mis puudutab asja muutmist, siis üldiselt peetakse lubatavaks kõiki neid muudatusi, mis tulenevad avalik-õiguslikest nõuetest.⁷² Looduskaitseliste piirangutega metsamaa majanduslik otstarve seisneb tõenäoliselt üksnes metsamaa jätkusuutlikus kasutamises, mis võib mh hõlmata ka piiratud ulatuses raietööde vm tegevusega tegelemist, kui see on lubatud tulenevalt kaitse-eeskirjades sätestatust. Korrashoiukohustusest tulenevalt on riik kohustatud metsamaad ka omal kulul korras hoidma ja tegema asja tavaliseks korrashoiuks vajalikke parendusi ja uuendusi (AÕS § 219). Korrashoiukohustuse täpne viis tuleks lepingus kokku leppida. Seega näiteks kui looduskaitselistel eesmärkidel tuleb metsas teha raietöid, siis sellega seotud kulud peab kandma riik ehk kasutusvaldaja. Tavalist korrahoidu ületavatest parandustest või uuendustest tuleb kinnisasja omanikku ka teavitada (AÕS § 220).
66. **Riik on kohustatud taluma enne kasutusvalduse seadmist seatud piiratud asjaõigusi.** Kui kinnistusraamatusse on enne kasutusvalduse seadmist seatud teisi piiratud asjaõigusi (nt servituute), siis tuleb kinnistusraamatu järjekohade tähenduses eespool olevaid servituute riigil taluda ning nendest tulenevate kitsendustega arvestada.
67. **Riik on kohustatud kandma kasutusvalduse esemel lasuvad maksud, võlaintressid ja koormatised⁷³.** Muu hulgas tähendab see maamaksu tasumise kohustust. Maamaksuseaduse

⁶⁸ Millised õigused ja kohustused tulevad üle riigile metsa kasutusõiguse omandamisega ja kes neid täidab?

⁶⁹ Ü. Madise. Ettepanek looduskaitseaduse § 20 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. [Link](#).

⁷⁰ Ü. Madise. Ettepanek looduskaitseaduse § 20 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. [Link](#).

⁷¹ KIK-i hinnangul võiks pikaajaline meede olla metsaomanike jaoks vastuvõetav, kui selles lepitakse kokku kogu lepinguperioodi eest hüvitamise põhimõtted (iga-aastased maksed edaspidise metsa kasvatamise/hoidmise eest või näiteks uus metsa väärtuse arvutuslik hüvitamine arvutusliku metsa raieringi möödudes, ca 70 aasta pärast, võttes arvesse uue makse tegemise ajal kehtivat metsa väärtust).

⁷² P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, § 218 komm. nr 3.2.

⁷³ AÕS § 223.

(MaaMS) kohaselt maa koormamisel hoonestusõiguse või kasutusvaldusega maksab maamaksu hoonestaja või kasutusvaldaja⁷⁴. Kuigi sihtkaitsevööndi maa on vabastatud maamaksust (MaaMS § 4 lg 1¹), kohalduv maamaks piiranguvööndis asuvale maale – maamaksu makstakse 50 protsenti maamaksumäärast (MaaMS § 4 lg 2).

68. **Riigil on õigus kinnisasja vallata ja kasutada ning õigus asja viljale.** Nagu selgitatud p-s 30, on riigil kasutusvaldajana õigus asja vallata ja kasutada ning õigus omandada asja vilju. Arvestades, et kompensatsioonimeetme sisuks on anda üle kogu metsa majanduslik kasutus (sh õigus viljadele), millest lähtub ka tasu suurus, siis tuleks kasutuslepingus reguleerida ka viljade ja kasu saamise õigust.
69. **Vahekokkuvõte: Riigi kohustused kasutusvaldajana on sarnased omaniku kohustustele, s.o kasutusvaldajana on riik kohustatud taluma kinnistul lasuvaid piiratud asjaõigusi ja piiranguid, kandma kinnistuga seotud maksud, koormatised. Lisaks on kasutusvaldajana riigi peamiseks kohustuseks tasuda kasutusvalduse eest tasu, mis praegusel juhul seisneks metsamaal kasvava metsa väärtuse hüvitamises lähtuvalt kohalduvast metoodikast. Kasutusvaldusega kaasnevaks peamiseks õiguseks on õigus kinnisasja vallata ning õigus viljale. Samas ei ole looduskaitseliste piirangute tõttu saadavatel viljadel majanduslikku väärtust.**

7. Erinevate alternatiivide mõju Keskkonnaametile, RMK-le, KIK-ile⁷⁵

70. **Keskkonnaametile kaasneks kompensatsioonimeetme rakendamisel suur halduskoormus, millel on mõju nii organisatsiooni eelarvele kui ka personalile.** Lisaks jooksvale halduskoormusele tuleks välja töötada ka uued tasu arvestuse metoodikad, mis saab olema suureks väljakutseks (vt ka eespool p 55). Osade väärtust mõjutavate parameetrite õiglane sisustamine võib seejuures osutuda võimatuks. Põhjendatud ei oleks lähtuda ka nõ raieküpse metsa amortisatsioonist, sest sellist ühtset amortisatsioonimäära ei eksisteeri või amortisatsioon sootuks puudub sõltuvalt liigist, kasvukohatüübist ja muudest bioloogilistest aspektidest. Arvestades, et KeA on ühtlasi tehingule eelneva menetluse läbiviijaks, kaasneks KeA-le täiendav koormus seoses kompensatsioonimeetme kohaldamise eelduste kontrolliga. Selline täiendav koormus võib seisneda nii määratlemata õigusmõistete sisustamise kui ka üldisemalt diskretsiooniliste aluste kontrolliga, nt lühiajalise meetme korral tuleks tõenäoliselt läbi viia põhjalikum analüüs seoses kohalduvate piirangutega kui seda tuleks teha täna seoses LKS § 20 lg 1 alusel maade omandamisega.
71. **RMK-le kaasneks kompensatsioonimeetme rakendamisel keskse asutuse rolli täites suur halduskoormus, millel on mõju nii organisatsiooni eelarvele kui ka personalile.** RMK on praktikas sõlminud märkimisväärsel hulgal isikliku kasutusõiguse lepinguid, millest tulenevalt on RMK-l ka tugev praktiline baas ja vajalikud ressursid sarnaste lepingute sõlmimiseks. Siiski tuleb arvestada, et isikliku kasutusõiguse lepingute ese on erinev, s.o need ei ole olnud suunatud looduskaitsealuse metsa valitsemisele. Kasutusvalduse lepinguid teadaolevalt looduskaitsealasel eesmärgil sõlmitud ei ole. Oluliselt erinev on ka kasutusõiguse lepingutega seonduv halduskoormus võrreldes omandamise lepingutega, mistõttu kompensatsioonimeetme kasutuselevõtt ja RMK-le sellega seotud ülesannete panemine eeldaks ka töökorralduslike muutusi. Kasutusvalduste seadmisega kaasnevad kulud ja kompensatsioonid mõjutaks ebasoodsalt ka RMK eelarvet (mille võrra saab vähem teostada metsamajandustegevusi/maksta dividende).
72. **KIK võiks lühiajalise meetme korral olla isikuks, kes sõlmib maaomanikuga lepingu riigi nimel.** KIK-il on kogemus isikliku kasutusõiguse lepingute sõlmimisel ning tegemist võiks olla analoogse

⁷⁴ MaaMS § 10 lg 2.

⁷⁵ Tuua välja erinevate valikute mõju Keskkonnaametile ja Riigimetsa Majandamise Keskusele. Palume ka analüüsida olukorda, kui riigi poolseks lepingu sõlmijaks oleks sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus.

meetmega. Seejuures võiks ka väljatöötatava tasu metoodika puhul võtta aluseks isikliku kasutusõiguse lepingute sõlmimisel kasutatava. KIK tegeleb ka erametsatoetuse taotluste menetlemisega, mistõttu oleks tegemist ühe kompetentsikeskusega, kelle on olemas laiapõhine teave ning ka võimekus maaomanike nõustamiseks erinevaid toetusmeetmeid puudutavates küsimustes. Ka oleks „ühe akna“ lahendus kasutajasõbralikum. Samuti kontrollib KIK nõuetest kinnipidamist. Kasutusvalduse lepingute sõlmimisega kaasneb küll täiendav halduskoormus nii lepingute sõlmimise ajal kui ka lepingute kestel, kuid KIK-i hinnangul on see siiski mõistlikult hallatav.⁷⁶ Arvestada tuleb, et nii isikliku kasutusõiguse lepingute sõlmimisel kui ka kasutusvalduse lepingute sõlmimisel jäävad ettevalmistavad tegevused KeA kanda.

73. **Vahekokkuvõte: KeA, RMK ning KIK-i arvamused kompensatsioonimeetme osas on lahknevad. KeA ning RMK hinnangul ei ole uue kompensatsioonimeetme loomine põhjendatud ning sellega kaasneks neile täiendav halduskoormus. RMK seisukohast on problemaatiline ühekordse maksega kaasnev suur koormus asutuse eelarvele. KIK näeb pigem perspektiivsesena lühiajalist kompensatsioonimeedet, mis võiks olla alternatiivseks lahenduses teistele KIK-i poolt pakutavatele toetusmeetmetele ning mida KIK oleks valmis ka pakkuma.**

8. Vajalikud muudatused õigusaktides ja tingimused lepingutes⁷⁷

8.1. Muudatused õigusaktides

74. Kõige üldisemalt reguleerib kaitsvat loodusobjekti sisaldava kinnisasjaga seotud hüvitismeetmeid LKS § 20, regulatsiooni täpsustab määrus nr 242. Kompensatsioonimeetme kohaldamiseks on vaja täiendada LKS-i, MS-i ja määruse nr 242 regulatsiooni. Samuti on vajalik täiendada määrust nr 22 ning RMK ja Keskkonnaameti põhimäärust ja KIK-i põhikirja.

Õigusakt	Muudatus	Sisu	Selgitus
LKS	Täiendamine §-iga 20 ³	„§ 20³. Kaitstavat loodusobjekti sisaldavale kinnisasjale kasutusvalduse seadmine (1) Käesoleva seaduse § 20 lõigetes 1-1³ toodud eelduste täitmisel võib riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga seada kinnisasjale või selle osale kasutusvalduse 99 aastaks. (2) Kui käesoleva seaduse § 20 lõigetes 1-1³ toodud eeldused ei ole täidetud, võib riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga seada kinnisasjale või selle osale kasutusvalduse juhul, kui: 1) kinnisasjal või selle osal esineb vajadus ajutiseks liigikaitseks, mis mõjutab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist - kuni 10 aastaks; 2) kinnisasjale või selle osale kehtestatud looduskaitseks kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele – kuni 20 aastaks. (3) Kasutusvalduse seadmise ettepaneku tegemise õigus on kinnisasja omanikul, kaitstava loodusobjekti valitsejal või valdkonna eest vastutaval ministril. Kasutusvalduse seadmise algatamise ning omandamise otsustab valdkonna eest vastutav minister. Kasutusvalduse seadmisega seotud kulud kannab riik ja seda	Paragrahviga luuakse uus kompensatsioonimeede kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omaniku jaoks kinnistu omandamise (LKS § 20) kõrval, mille sisuks on kasutusvalduse seadmine. Paragrahv reguleerib nii pikaajalist (99 aastat) kui ka lühiajalist (10-20 aastat) meedet. Paragrahvi lõikes 4 toodud viites on peetud silmas määrust nr 22 (vt määruse nr 242 § 7³). Kasutusvalduse sobivus on kirjeldatud eespool peatükis 1, lühiajalise meetme vajadus peatükis 4 ning kompensatsioonimeetme kooskõla põhiseadusega – peatükis 3.

⁷⁶ 19.08.2025 intervjuu KIK-ga.

⁷⁷ Milliseid õigusakte on vaja muuta, sõltuvalt õigusliku instrumendi valikust? Millised tingimused tuleb kehtestada seaduses? Millised lepingus? Teha konkreetsed ettepanekud õigusaktide täiendamiseks. Analüüsi koostamisel tuleb teha ettepanekud vajalike normide sõnastamiseks ja tuua välja selgitus, mida saab kasutada eelnõu seletuskirja koostamisel.

Õigusakt	Muudatus	Sisu	Selgitus
		finantseeritakse riigieelarvest igaks eelarveaastaks määratud summa piires või riigitulundusasutuse eelarvest. (4) Kasutusvalduse seadmisel on tasu suuruse aluseks kinnisasjal kasvava metsa väärtus, lähtudes Vabariigi Valitsuse määruses toodust. Tasu makstakse välja ühekordselt kasutusvalduse seadmisel. Juhul, kui kinnisasja omanik rikub kasutusvalduse tingimusi, ning kasutusvalduse ennetähtaegsel lõpetamisel on riigil õigus nõuda kinnisasja omanikult terves ulatuses tagasi makstud tasu ning lisaks leppetrahvi, mis moodustab 10% hüvitisest. (5) Juhul, kui kinnisasja koormavad hüpoteegid, tuleb kasutusvaldus seada hüpoteekidest kõrgemale järjekohale. (6) Kasutusvalduse seadmisele käesoleva paragrahvi alusel kohaldatakse vastavalt käesoleva seaduse § 20 lõigetes 4-7 toodut.“	
	§ 20 lg 3 muutmine	“(3) Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja sellele kasutusvalduse seadmise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused ning kasutusvalduse seadmise lepingus kokkulepitavad tingimused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.”	Volitusnormi muutmine määruse nr 242 täiendamiseks.
MS	§ 63 täiendamine	Vara omandamine (1) RMK omandab vara riigimetsa majandamiseks või tulu saamiseks või looduskaitseseaduse §-s 20 ja §-s 20³ sätestatud riigi ülesande täitmiseks RMK eelarves selleks määratud vahendite arvelt.	Paragrahvi täiendamine on vajalik, et täpsustada RMK õigusi vara omandamisel. Täna kehtivas sõnastuses omandab RMK vara LKS §-is 20 toodud riigi ülesande täitmiseks. Arvestades, et kasutusvalduse seadmine on alternatiivseks kompensatsioonimeetmeks LKS §-is 20 toodud kinnisasja võõrandamisele, tuleks vastavas osas ka sätet täiendada. Seejuures on vara omandamiseks vastavalt MS § 63 lg 2 p-ile 3 ka teistele isikutele kuuluvate kinnisasjade koormamine piiratud asjaõigustega. <i>Märkus: Tänane regulatsioon on vastuoluline, sest õiguslikult RMK ei oma looduskaitsealust maad. Maa omandab siiski riik Kliimaministeeriumi kaudu ning RMK on üksnes riigimetsa valitsema volitatud asutus. Seejuures vajab lahtimõtestamist riigimetsa mõiste, s.o kas sinna alla mahub ka maa, mis ei ole riigi omandis. Tänane mõistekasutus on</i>

Õigusakt	Muudatus	Sisu	Selgitus
			segadusttekitav ning puudub süsteemne käsitus.
Määrus nr 242	§ 1 täiendamine	„Määrus kehtestab kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja sellele kasutusvalduse seadmise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused ning kasutusvalduse seadmise lepingus kokkulepitavad tingimused.“	Määruse kohaldamisala laiendamine.
	Täiendamine peatükiga 3 ¹	„3¹. peatükk KASUTUSVALDUSE SEADMINE § 11¹. Kasutusvalduse seadmise menetlus (1) Kasutusvalduse seadmise menetlusele kohaldatakse vastavalt käesoleva määruse peatükkides 2 ja 3 sätestatud, arvestades käesolevast peatükist tulenevaid erisusi. (2) Looduskaitseseaduse § 20³ punktis 1 sätestatud juhul korraldab riik lepingu sõlmimise ja selle alusel kinnisasja koormamise kasutusvaldusega riigi kasuks riigitulundusasutuse kaudu. Leping sõlmimisele eelneva menetluse viib läbi Keskkonnaamet. (3) Looduskaitseseaduse § 20³ punktis 2 sätestatud juhul korraldab riik lepingu sõlmimise ja selle alusel kinnisasja koormamise kasutusvaldusega riigi kasuks Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu. Leping sõlmimisele eelneva menetluse viib läbi Keskkonnaamet. § 11². Kasutusvalduse lepingu tingimused (1) Kasutusvalduse seadmise lepingus lepatakse kokku järgmistes tingimustes: 1) kasutusvalduse tähtaeg; 2) kasutusvalduse tasu ja selle maksmise kord; 3) kinnisasja omaniku ja kasutusvaldaja õigused ja kohustused kinnisasja kasutamisel ja korrashoiul; 4) maksude ja koormatiste kandmine; 5) kasutusvalduse ennetähtaegse lõpetamise alused; 6) kasutusvalduse tasu tagastamise kord kasutusvalduse ennetähtaegsel lõpetamisel; 7) kinnistu looduskaitseliste eesmärgiga seonduvad kohustused; 8) vajadusel muud küsimused. (2) Looduskaitseseaduse § 20³ lõikes 2 sätestatud juhul keelatakse kasutusvalduse seadmise lepingus metsast lamapuidu eemaldamine, metsa kuivendamine, metsateede ehitamine, metsa uuendamine, telkimine, lõkke tegemine ja metsa raiumine, välja arvatud erakorralised raiad Keskkonnaameti nõusolekul.“	Määrust nr 242 täiendatakse vastavalt LKS-i täiendustele, luues eraldi peatüki, mis puudutab kompensatsioonimeedet kasutusvalduse näol. Reguleeritakse kasutusvalduse lepingu põhitingimused ning asutuste pädevus kompensatsioonimeetme rakendamisel. Kasutusvalduse seadmisel on otstarbekas kohaldada kehtivaid menetlusnorme, lisades vajadusel peatükki 3¹ konkreetsed erisused.

Õigusakt	Muudatus	Sisu	Selgitus
Määrus nr 22	§ 33 lg 1 p 2 täiendamine	§ 33 Metsaga kinnisasja hindamise alused (1) Metsaga kinnisasja väärtus hinnatakse 2) osade kaupa maatüki väärtuse ja sellel kasvava metsa väärtuse summana <u>või eraldi väärtusena</u> , lähtudes käesolevas peatükis kirjeldatud meetodikast.	Määruses on vaja luua selge alus kasvava metsa väärtuse eraldiseisvaks hindamiseks, kuivõrd tegemist on kasutusvalduse seadmisel tasu arvestamise alusega. * Uue kompensatsioonimeetme loomisest tuleks lisaks hinnata olemasolevate meetodikate kohaldatavust.
RMK põhi-määrus	§-ide 9 ja 10 täiendamine	“§ 10. RMK õigused ja kohustused RMK-l on järgmised õigused ja kohustused: /.../ 17) sõlmida riigi nimel lepingud kasutusvalduse seadmiseks looduskaitseaduse § 20 ³ alusel.”	Muudatus on vajalik, et selgemini sätestada RMK pädevus kompensatsioonimeetme rakendamisel. Pikaajalise meetme puhul on kasutusvalduse lepingu sõlmimine otstarbekas korraldada RMK kaudu, kelle kaudu toimub praegu kinnistute omandamine LKS § 20 alusel.
KeA põhi-määrus	§ 7 täiendamine	„§ 7. Ameti tegevusvaldkond ja ülesanded (2) Oma tegevusvaldkondades täidab amet järgmisi ülesandeid: /.../ 17 ¹) viib läbi looduskaitseaduse § 20 ³ alusel kasutusvalduse lepingu sõlmimisele eelneva menetluse;“	Muudatus on vajalik, et selgemini sätestada Keskkonnaameti pädevus kompensatsioonimeetme rakendamisel. LKS § 20 kohaldamise eelduste, samuti kavandatud lühiajalise meetme eelduste kontrollimine eeldab keskkonnavalaseid eriteadmisi, mistõttu on otstarbekas jätta see Keskkonnaameti pädevusse.
KIK-i põhikiri	P 2.2 täiendamine	“2.2 Punktis 2.1 nimetatud eesmärgist tulenevalt on KIK-i ülesandeks: /.../ 2.2.x. sõlmida riigi nimel lepingud kasutusvalduse seadmiseks looduskaitseaduse § 20 ³ lg 2 alusel.”	Muudatus on vajalik, et selgemini sätestada KIK-i pädevus kompensatsioonimeetme rakendamisel. Lühiajalise meetme puhul on kasutusvalduse lepingu sõlmimine otstarbekas korraldada KIK-i kaudu, kes administreerib kinnistuomanikule makstavaid toetusi ning kelle kaudu toimub praegu ka lepingute sõlmimine vääriselupaikade kaitseks.
Perioodi 2023-2027 Natura 2000 erametsades elurikkuse soodustamise toetus	§ 6 lg 4 täiendamine	§ 6. Nõuded toetusõigusliku maa kohta (4) Toetust ei anta: 6) Metsamaa kohta, mille kohta on sõlmitud kasutusvalduse leping looduskaitseaduse § 20 ³ alusel.	Muudatus on vajalik, et selgemini sätestada, et toetusele puudub õigus, kui isikule on kompensatsioon looduskaitseliste piirangute eest kasutusvalduse seadmise tasuna juba välja makstud.

Õigusakt	Muudatus	Sisu	Selgitus
Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatud nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord	§ 13 ³ lg 9 täiendamine	§ 13 ³ . Väljaspool Natura 2000 võrgustiku ala asuvate erametsaalade looduskaitsete piirangute hüvitamise toetus (9) Toetust ei või taotleda: 4) Metsamaa kohta, mille kohta on sõlmitud kasutusvalduse leping looduskaitse seaduse § 20 ³ alusel.	Muudatus on vajalik, et selgemini sätestada, et toetusele puudub õigus, kui isikule on kompensatsioon looduskaitsete piirangute eest kasutusvalduse seadmise tasuna juba välja makstud.

8.2. Tingimused lepingus

75. **Kasutusvaldusest tulenevad õigused ja kohustused määratakse kindlaks kasutusvalduse aluseks oleva lepinguga.** Tegu on asjaõiguslepinguga, mille raames kinnisasja omanik ja kasutusvaldaja lepivad kokku kasutusvalduse sisus. Küll aga ei saa pooled kasutusvalduse kui piiratud asjaõiguse olemuse tõttu kokku leppida ükskõik millistes kasutusvalduse sisu puudutavates õigustes või kohustustes – sõlmida saab selliseid kokkuleppeid, mis täpsustavad kasutusvalduse sisuks olevaid õigusi ega lähe vastuollu seaduses sätestatuga.⁷⁸
76. **Lubatavateks kokkulepeteks on peetud⁷⁹ näiteks:**
- kokkuleppeid, mis puudutavad kasutusvalduse ruumilist ulatust ning kasutusvalduse teostamise sisu (nt lepivad kinnisasja omanik ja kasutusvaldaja kokku, et kasutusvaldaja peab kasutamisel lähtuma mingitest piirangutest või hoiduma teatud kasutusviisist);
 - asja korrashoiukohustust puudutavaid kokkuleppeid, mis puudutavad korrashoiukohustuse täpset viisi ega jaota seda võrreldes seaduses sätestatuga ümber. Nagu selgitatud eespool, annab kasutusvalduse regulatsioon pooltele suure otsustusruumi korrashoiukohustuse reguleerimisel, sh ka asja kasutamise otstarbe määramisel (vt p 65);
 - senise majandamisviisi säilitamise ning selle täpse sisu kindlaksmääramisega seotud kokkuleppeid. Täpsustavalt võiks kasutusvalduse sisu raames reguleerida ka seda, kuidas peab omanik täitma kohustust mitte takistada kasutusvaldajal asja kasutamist;
 - kokkuleppeid, mis puudutavad kasutusvalduse tasu ja tähtaega;
 - kokkulepped, mis reguleerivad viljade ja kasu saamist.
77. **Selleks, et kasutusvalduse lepingu tingimused kehtiksid ka kinnisasja võõrandamise korral, on vaja viidata neile kinnistusraamatu kandes.** Et kasutusvalduse seadmise lepinguga määratletud õigused ja kohustused muutuksid kasutusvalduse osaks, tuleb lisaks sellele, et vastavaid õigusi või

⁷⁸ Ibid, lk 42.

⁷⁹ Ibid, lk 43.

kohustusi ettenägevad kokkulepped tuleb määratleda asjaõiguslepingu raames, viidata seaduses sätestatud erinevatele kokkulepetele ka kasutusvalduse kandes (AÕS § 57¹ ja § 64¹). Vastavad lepingutingimused peavad nähtuma kinnistusraamatu kandest kas otse või viite kaudu vastavale asjaõiguslepingu punktile.⁸⁰

78. **Kasutusvalduse lepingus tuleb kindlasti lahendada järgmised küsimused:**

- a. Tasu ja selle maksmise kord. Tasu osas on võimalik kokku leppida selles, et riik tasub kasutusvalduse seadmise eest kinnisasja omanikule ühekordse kompensatsiooni. Seega ei tekiks maa omandi üleminekul uuel omanikul selle väljaküsimise õigust, kui tasu on eelmisele omanikule makstud.
- b. Kinnisasja omaniku õigused. Lepingus tuleb reguleerida, mis ulatuses ja viisil saab kinnisasja omanik kinnisasja kasutada – näiteks viibimiseks, marjade ja seente korjamiseks, jahiks jne. Võimalik on ka näha ette kinnisasja omaniku õigused kinnistuosiude suhtes, mis pole metsaga kaetud.
- c. Kinnistu korrashoiukohustus. Kinnisasja omanikul on seaduse järgi kohustus taluda kasutusvaldaja poolt asja kasutamist, valdamist ja vilja saamist, samas pole kohustust teha aktiivseid sooritusi. Kinnisasja omanikul pole ka asja korrashoiukohustust.⁸¹ Kasutusvalduse lõppemisel on kasutusvaldaja kohustatud asja tagastama seisukorras, milles see oleks olnud, kui seda oleks korrapäraselt majandatud. Kasutusvaldajal on sisuliselt omanikuga sarnane positsioon ning sellest tulenevalt lasuks temal asja korrashoiukohustus sõltumata sellest, kes vajaduse põhjustas – st asja tuleb korras hoida nii siis, kui asja seisund halvenes kasutusvaldaja enda tegevuse tagajärjel, kui ka siis, kui selle seisund halvenes kolmanda isiku süüliise tegevuse tagajärjel või vääramatu jõu tõttu. Seetõttu soovitame pikaajalise kasutusvalduse korral näha lepingutingimustes ette, et kasutusvaldaja ei vastuta kahju eest, mis on kinnistule ja sellel kasvavale metsale tekkinud looduslike tingimuste mõjul (nagu nt kahjud tormi, tulekahju või metsloomade ja kahjurite poolt).

Samuti on kasutusvaldajal kohustus kinnisasja omanikku viivitamatult teavitada, kui kasutusvalduses olevat asja kahjustatakse või selle alalhoiuks on vaja teha parandusi või uuendusi, mis väljuvad kasutusvaldaja kohustustest. Soovitav oleks lepingus reguleerida, kes vastutab metsa teenindamiseks vajaliku n-ö taristu korrashoiu eest – teed, rajad, kraavid, tammid, aiad, sillad jmt. Samuti on lepingu lisana võimalik koostada kinnistu majandamise või korrashoiu kava.

- d. Maksude ja koormatiste kandmine. Seaduse järgi kannab kasutusvalduse esemel lasuvad maksud ja koormatiseid kasutusvaldaja (AÕS § 223), kuid Riigikohtu seisukoha järgi on võimalik kokku leppida ka sellest erinevalt.⁸² Praegu sellist vajadust ei esine – maamaksukohustus peab lasuma kasutusvaldajal. Lisaks, vaatamata AÕS § 223 sõnastusele ei pea kasutusvaldaja kandma kohustusi, mis on tagatud kinnisasja koormava hüpoteegiga.⁸³
- e. Lõpetamise alused. Seaduse järgi on kasutusvalduse lõpetamise alused järgmised:
 - i. Kokkulepe. Lisaks seaduses sätestatud lõppemise alustele võib kasutusvalduse lõpetada ka kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku ja kasutusvaldaja kokkuleppel.

⁸⁰ Samas.

⁸¹ *Ibid*, lk-d 43-44.

⁸² [RKTKo 3-2-1-106-08](#), p 12.

⁸³ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, T. Puri. Asjaõigusseadus II. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2014, lk 54.

Kasutusvalduse lõpetamiseks on seega nõutav pooltevaheline kokkulepe ning vastavasisulise kande tegemine kinnistusraamatusse.⁸⁴

- ii. Kasutusvaldaja initsiatiiv. Seaduse järgi võib kasutusvaldaja igal ajal ilma põhjust näitamata nõuda kasutusvalduse lõpetamist. Eeltoodud nõue tuleb esitada kuus kuud ette ning sel alusel kasutusvalduse lõpetamise korral kaasneb kasutusvaldajale kahju hüvitamise kohustus (AÕS § 212 lg 1¹).⁸⁵

Kinnistuomaniku initsiatiiv. Kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku õigus nõuda kasutusvalduse lõpetamist on võrdlemisi piiratud. Vastava nõude saab esitada kolmel alternatiivsel juhul (AÕS § 212 lg 2 p-d 1-3). Esimesel juhul peab kasutusvaldus olema kasutusvaldaja jaoks kaotanud igasuguse tähtsuse.⁸⁶ Kasutusvaldaja huvi kaotamist eeldatakse, kui ta ei ole 10 aasta jooksul kasutusvaldust kasutanud või kui ta on sama aja jooksul lubanud kinnisasja kasutamist viisil, mis on vastuolus kasutusvaldusega (AÕS § 213 lg 3 ja § 177 lg 2). Teisel juhul peab kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku kahju olema kasutusvaldaja kasust oluliselt suurem.⁸⁷ Sellisel juhul saab kasutusvaldust lõpetada vaid tingimusel, et kinnisasja omanik hüvitab kasutusvaldajale tekkiva kahju (AÕS § 213 lg 3 ja § 177 lg 1). Viimasel juhul võib kinnisasja omanik nõuda kasutusvalduse lõpetamist siis, kui tal on kasutusvaldaja suhtes tagatise nõue (AÕS § 224), kuid kasutusvaldaja vastavat tagatist ei anna.

Kuna AÕS § 212 lg 2 p-d 1-3 on üldsõnalised ja võivad põhjustada vaidlusi, siis selguse huvides peaks kasutusvalduse lepingus nende kohaldamise välistama või oluliselt täpsustama.

- f. Lõpetamise tagajärjed. kahju AÕS § 212 lg 1¹ järgi saab kasutusvaldaja kasutusvalduse lepingut alati lõpetada, teatades sellisest kuus kuud ette ning hüvitades kasutusvalduse lõpetamisest tekkiva kahju. Arvestades seda võimalust tuleb lepingus reguleerida ka seda, millises ulatuses jääb kinnistuomanikule saadud hüvitis. On võimalik kaaluda varianti, kus hüvitis tagastatakse võrdeliselt möödunud kasutusvalduse perioodi osaga ning lisaks saab kinnistuomanik preemiana nt 10% või 20% tasust. Samuti on võimalik kasutusvalduse lepingus välistada AÕS § 212 lg 1¹ kohaldamise.
- g. Leppetrahv. Vääriselupaiga kaitseks sõlmitava lepingu (p 56 jj) eeskujul on otstarbekas näha ette, et juhul, kui kinnisasja omanik rikub kasutusvalduse tingimusi, või kasutusvalduse ennetähtaegsel lõpetamisel on riigil õigus nõuda kinnisasja omanikult lisaks leppetrahvi, mis moodustab 10% makstud hüvitisest. Vastav tingimus on eesolevas tabelis lisatud otse LKS § 20³ lõikesse 4, kuna tegu on olulise lepingutingimusega.

⁸⁴ *Ibid*, lk 39.

⁸⁵ Kahju suuruse määratlemiseks tuleb võrrelda olukorda, kui kasutusvaldus kehtib, olukorraga, kui kasutusvaldus ei kehtiks, arvestades aega, mil kasutusvaldus muul juhul lõpeks. Hinnata tuleb kõikide kasutusvaldusega koormatud kinnisasja omaniku jaoks kasutusvaldusest tulenevate positiivsete mõjude väärtust (sh tasu ning korrashoiukohustuse täitmise või koormatiste kandmise ärajäämist). - *Ibid*, lk 40.

Riigikohus on leidnud, et omaniku kahju ja kasutusvaldaja kasu võrdlemisel (§ 212 lg 2 p 2) tuleb arvestada kasutusvalduse tasu, kasutusvalduse tähtaega, kasutusvalduse üleminekut pärijale ja kasutusvalduse sisu. Pikaajalise kasutusvalduse puhul ei pea kasu saabuma esimestel aastatel. - Vt RKTko 3-2-1-46-08, p 13.

⁸⁶ Seda tuleb hinnata konkreetsete asjaolude alusel. Eelkõige tuleks kinnisasja omanikul näidata ära asjaolud, millest saaks järeldada, et kasutusvaldaja kasutusvaldust ei teosta, et asjaolud, mille tõttu kasutusvaldajal kasutusvalduse vastu huvi esines, on ära langenud ning kasutusvaldajal kasutusvalduse vastu huvi ei ole ning et vastava huvi tekkimist tulevikus ei saa mõistlikult eeldada. - *Ibid*.

⁸⁷ Vastava lõpetamise nõude tekkimiseks peab vahe olema oluline ning kinnisasja omaniku kahju peab kaaluma üles kasutusvaldaja huvi, mis tal on suunatud kasutusvalduse püsimisele. Kasutusvalduse lõpetamise aluseks ei saa olla olukord, kus kasutusvaldus seataksegi juba selliselt, et vastava suure kahju tekkimine ja väikese kasu saamine on juba kasutusvalduse seadmisel teada. - *Ibid*.

- h. Ala looduskaitse eesmärgiga seonduvad kohustused. Lühiajalise meetme puhul ei pruugi olla tegemist kaitstava loodusobjektiga, mille kasutamist reguleerib seadus. Seega on lühiajalise meetme puhul lepingus vajalik reguleerida poolte kohustusi seoses looduskaitse eesmärkide täitmisega.
79. **Kasutusvaldus tuleb kinnistusraamatus seada hüpoteekidest kõrgemale järjekohale.** Kinnisasja täitemenetluses müügi korral kehtib põhimõte, mille järgi püsima jäävad sissenõudja nõude või selle tagatiseks oleva õiguse järjekohast eespool ja samal järjekohal olevad kinnistusraamatust nähtuvad õigused, kuid järjekohas tagapool olevad õigused lõpevad (täitemenetluse seadustiku (TMS) § 158 lõiked 1 ja 3). Sama põhimõte kehtib ka pankrotimenetluse korral (pankrotiseaduse § 139 lg 2). See tähendab, et juhul, kui kinnisasi on koormatud hüpoteegiga, mis on kasutusvaldusest eespool, siis hüpoteegi realiseerimisel täitemenetluses kasutusvaldus kustub ning riik jääb metsa kasutusõigusest ilma. Kuigi sel juhul on riigil õigus nõuda kasutusvalduse eest hüvitist⁸⁸, ei pruugi see õigus täite- või pankrotimenetluse korral olla realselt ellu viidav. Järelikult on kasutusvaldus vältimatult vajalik seada nii, et see oleks kinnisasja koormavatest hüpoteekidest kõrgemal järjekohal. Selleks on kasutusvalduse seadmisel vaja kõrgemal järjekohal olevad hüpoteegid kas kustutada või muuta nende järjekohta. Mõlemal juhul on vajalik hüpoteegipidaja nõusolek.
80. **Vahekokkuvõte: Lisaks seaduses sätestatud olulistele tingimustele (metsa väärtuse hüvitamine, leppetrahv kasutusvalduse lepingu rikkumise ja lõppemise korral), tuleb poolte kohustusi reguleerida kasutusvalduse seadmise lepingus. Eelkõige tuleb üksikasjalikumalt reguleerida poolte kohustusi kinnisasja kasutamisel ja korrashoiul, kinnistu looduskaitse eesmärgiga seonduvaid kohustusi ning lepingu lõpetamist. Selleks, et kasutusvalduse lepingu tingimused kehtiksid ka kinnisasja võõrandamise korral, on vaja viidata neile kinnistusraamatu kandes. Kasutusvaldus tuleb kinnistusraamatus seada hüpoteekidest kõrgemale järjekohale.**

⁸⁸ Kui isiku kinnistusraamatusse kantud õigus kinnisasja müügiga lõpeb, võib õiguse omanik nõuda TMS § 176 lg 1 järgi tulemist TMS § 108 lg-s 2 sätestatud korras hüvitist kustutatud õiguse eest vastavalt kustutatud õiguse endisele järjekohale. Isik, kelle õigus sundtäitmisega lõpeb, võib TMS § 108 lg 2 esimese lause järgi enne asja müüki esitada kohtutäiturile avalduse, milles ta taotleb lõppenud õiguse eest hüvitist tulemist. – RKTko [3-2-1-60-11](#), p 19.

OLULINE TEADA!

- ≡ **Muudatused tulevikus.** Me ei vastuta õiguslikus arvamuses toodud järelduste kooskõla eest tulevikus avaldatavate juhismaterjalidega, kohtupraktika, pädevate asutuste arvamustega ega arvamuse koostamise ajal mittekehtivate õigusaktidega.
- ≡ **Tuginemine õiguslikule arvamusele.** Juhul kui kolmandad isikud otsustavad toetuda õigusliku arvamusele, teevad nad seda omal vastutusel ja teadmises, et õiguslik arvamus ei pruugi olla neile asjakohane ja vastata nende huvidele ning vajadustele.

TEGOS

ADVOKAADIBÜROO

