

Õiguslik analüüs RMK uuendusraiate kohustuse kohta

Kärt Vaarmari, Tiina Georg, Merlyn Mannov

Aprill 2022



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

1. Lähteülesanne

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on anda vastus küsimusele, kas Riigimetsa Majandamise Keskusel (RMK) on õiguslik kohustus uuendusraie tegemiseks.

Analüüsi tellijaks on Päästame Eesti Metsad MTÜ. Analüüsi koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus juristid Kärt Vaarmari, Tiina Georg ja Merlyn Mannov.

2. Probleempüstitus

Küsimus, kas RMK-l on uuendusraie kohustus, on praktikas tekkinud ennekõike niinimetatud kõrgendatud avaliku huviga (KAH) aladel metsatööde planeerimise menetlustes.¹ RMK on tagasi lükanud mitmeid ettepanekuid KAH aladel raiete või lageraie plaanist loobumiseks, kasutades sõnastust, millest kogukonnad ja/või keskkonnaühendused on aru saanud nii, nagu viitaks RMK oma kohustusele teha üksnes uuendusraiet.

Nimelt on RMK kohalike kogukondade ettepanekutele mitte teha lageraiet, kasutada muid raieliike (nt hooldusraiet) või seada raiepiirangud, vastanud ühe tüüpvastusena *“pole võimalik arvestada”*, lisades põhjendusena *„RMK-l on seadusjärgne kohustus tegeleda metsa järjepideva majandamise ja uuendamisega“*.² Teise tüüpvastusena on ettepanekutele mitte teha lageraiet või kasutada muid raieliike, RMK küll vastanud *“arvestame kava koostamisel”* ning lisanud põhjendusena *“metsa uuendamiseks valitakse raieliik, mis tagab uue metsa väljakasvatamise raiealal”*³, ent kokkuvõttes on enamjaolt siiski määranud need alad metsatööde kavas uuendusraie alla.⁴

¹ Metsaseaduse (MS) § 43 lg 9 kohaselt kaasab riigimetsa majandaja asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Praktikas nimetab RMK neid alasid kõrgendatud avaliku huviga (KAH) aladeks.

² Näiteks RMK vastus Kose kaitse- ja puhkeväertusega metsa osas esitatud ettepanekutele.

Ettepanekute ja vastuste koond seisuga 17.05.2021 RMK veebilehel:

https://media.rmkk.ee/files/Harjumaa_Kose_kaitse-ja_puhkevaartusega_mets_kava_projekti_ettepanekute_koondtabel-2021-05-17.pdf

³ Näiteks RMK vastus Põlvamaal Kooraste massiivi osas esitatud ettepanekutele. Ettepanekute ja vastuste koond seisuga 21.04.21 RMK veebilehel:

https://media.rmkk.ee/files/Polvamaa_Kooraste_massiiv_ettepanekute_koondtabel_2021-04-21.pdf

⁴ Näiteks Kooraste metsamassiivi alal oli lageraie pindala nii RMK avalikustatud metsatööde kava eelnõus kui kinnitatud metsatööde kavas 19,4 ha.

Eeltoodust nähtub, et RMK ei pruugi olla otseselt väitnud, nagu oleks ta kohustatud uuendusraiet teostama. RMK on väitnud, et tal on metsa majandamise ja metsa uuendamise kohustus, ning olukordades, kus RMK otsustab raieliigi valiku üle, valib ta raieliigi, „*mis tagab uue metsa väljakasvatamise raialal*“ – mis on RMK praktikas sageli aga tähendanud uuendusraiet.

Vastuseks Päästame Eesti Metsad MTÜ 6.11.21 teabenõudele on RMK kinnitanud, et puudub õigusakt, mis välistaks püsimetsanduse riigimetsas.⁵

Ka SA Keskkonnaõiguse Keskus on küsinud 9.12.21 teabenõudega RMK-lt, millisest dokumendist ilmneb, kas RMK-l on riigimetsas uuendusraie tegemise kohustus. RMK on sellele vastanud 16.12.21: *“RMK juhindub metsade majandamisel Eesti Vabariigi seadustest, Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvaheliste konventsioonide ja lepingute, millega Eesti Vabariik on ühinenud, nõuetest, Vabariigi Valitsuse määrustest ja korraldustest, keskkonnaministri määrustest ja käskkirjadest, teiste ministrite asjaomastest määrustest ning Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärusest. Kuigi uuendusraie on de facto kõige efektiivsem metsauuendamise viis, ei kohusta ükski eelnevalt mainitud õigusaktidest RMK-d seda tegema.”⁶*

Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul on RMK senised seisukohad vastuolulised. Ühest küljest on RMK selgelt välja öelnud, et RMK-l ei ole õigusaktidest tulenevat uuendusraiate kohustust, ent sel juhul jääb ebaselgeks, miks on KAH aladel plaanitavate metsatööde menetlustes ettepanekutele mitte lageraie teha vastanud RMK sageli „*ei ole võimalik arvestada*“. Keskkonnaõiguse Keskus on küsinud selle vastuolu kohta RMK-lt ka selgitust koos viidetega konkreetsetele juhtumitele praktikas. RMK on sellele vastanud: *“Metsa säästva majandamise põhimõtte järgimisel ei ole määrav, milline raieviis tulemuse saavutamiseks valitakse. Metsa uuendamise otsuste vastuvõtmisel tuleb esmajärjekorras arvesse võtta, kas raialal on uuendamiseks valitud raieviisi kasutades võimalik uusi puid välja kasvatada. Kui nende asjaoludega on arvestatud ja valitud raieviis võimaldab tulemusliku metsa uuendamise, on metsa majandamine jätkusuutlik ning on tagatud ka kõrge väärtustega riigimetsa säilimine pikemas perspektiivis. Kõikide Teie selgitustaotluses toodud juhtumite korral on RMK vastamisel lähtunud selles metsas esinevatest konkreetsetest looduslikest oludest.”⁷*

Et praktikas on RMK seisukohtade tõttu kujunenud arusaam, nagu peaks RMK uuendusraiet enda jaoks kohustuslikuks ning de facto on RMK valinud raieliigiks uuendusraie ka olukordades, kus ta sai valida ka muu raieliigi, on käesolevas analüüsis hinnatud kõigepealt küsimust, kas ja mis juhtudel võib RMK-l uuendusraie kohustus tekkida, seejärel küsimust, milliseid kaalutlusi peaks RMK raieliigi valikul silmas pidama.

⁵ RMK 12.11.21 kiri nr 1-23/2021/6391 (vastus MTÜ Päästame Eesti Metsad 6.11.21 teabenõudele)

⁶ RMK 16.12.12 kiri nr 3-2.1/2021/7130 (vastus SA Keskkonnaõiguse Keskus 6.12.21 teabenõudele)

⁷ RMK 16.02.22 kiri nr 3-1.60/2022/1 (vastus SA Keskkonnaõiguse Keskus 18.01.22 selgitustaotlusele)

3. RMK õiguslik seisund ja ülesanded

3.1. Riigi ülesanded ja nende jaotus

Riigil on metsaseaduse (MS) § 6 lg 1 kohaselt metsanduses mitmeid ülesandeid, sh metsanduse suunamine ning selleks metsandust käsitleva valdkonna arengukava ja metsandust reguleerivate õigusaktide väljatöötamine (p 1), metsa hea seisundi tagamine (p 2), metsaressursi arvestuse pidamine (p 3), riigimetsa valitsemine ja majandamine (p 5) ning metsaelustiku mitmekesisuse kaitse tagamine (p 7).

Nende ülesannete täitmist koordineerib Keskkonnaministeerium (MS § 6 lg 2). Teatud metsandust puudutavates küsimustes annab metsaseadus pädevuse Riigikogule (nt metsanduse valdkonna arengukava kinnitamisel, MS § 7 lg 5) või Vabariigi Valitsusele (nt õigus seada piiranguid uuendusraie langi pindalale, kui on põhjendatult alust eeldada, et raie maht võib ületada majandatava metsa juurdekasvu, MS § 6 lg 2¹). Raiete kohta esitatud metsateatiste kinnitamine – ja seega raiete lubamine või mittelubamine – on Keskkonnaameti pädevuses (MS § 41).

Riik on ka *metsaomanikuks*. MS § 5 lg 1 sätestab, et keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutamise tagamiseks peab riigimetsamaa pindala moodustama vähemalt 20 protsenti Eesti Vabariigi maismaa pindalast. Metsa omanikuna peab riik täitma MS §-s 42 nimetatud kohustusi, mida iga metsaomanik peab metsa majandamisel järgima.

Eeltoodust nähtuvalt täidab riik metsaseadusest tulenevalt mitmeid rolle/ülesandeid – tal tuleb metsandust suunata ja tagada selle säästev areng, ent lisaks majandada riigimetsa metsaomanikuna nõ heaperemehelikult ning metsaseaduses jm õigusaktides sätestatud tingimuste kohaselt. Riigil, sh riigil kui metsaomanikul, on metsaga seonduvalt ka looduskaitsekohustused, mis tulenevad looduskaitseadusest.

3.2. RMK kohustused riigimetsa majandamisel

Vastavalt MS § 43 lõikele 1 *korraldab* riigimetsa majandamist ja selle majandamise finantseerimist *riigivara valitseja*, kelle valitseda riigimets riigivarana riigivaraseaduse kohaselt on antud. Riigimetsa *majandab* riigivara valitseja määratud isik või riigiasutus (edaspidi riigimetsa majandaja). Lõige 2 täpsustab, et Keskkonnaministeeriumi, Kaitseministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsetavat riigimetsa *majandab* ja selle majandamist finantseerib Riigimetsa Majandamise Keskus. Kaitseministeeriumi valitsetava riigimetsa majandamine toimub valdkonna eest vastutava ministri määratud asutusega sõlmitud kokkuleppe alusel.

MS § 47 lg 1 kohaselt on Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) riigitulundusasutus, kes riigimetsa majandajana tegutseb Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas metsaseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhimääruse alusel.

RMK ülesanded metsaseaduse kohaselt

RMK põhiülesanne on talle majandada antud riigimetsa majandamine (MS § 48 lg 1). Metsa majandamise mõiste on defineeritud MS §-s 16: metsa majandamine hõlmab metsa uuendamist, kasvatamist, kasutamist ja metsakaitset. Need mõisted on metsaseaduses omakorda sisustatud järgmiselt:

- **metsa uuendamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub, ent MS § 24 lõikes 2 antud metsa uuendamise võtete loetelu kohaselt on metsa uuendamine puuseemnete külvamine ja puude istutamine või selleks maapinna ettevalmistamine, samuti metsakultuuri hooldamine, ent ka loodusliku uuenduse tekke ja arengu soodustamine muul viisil;
- **metsa kasvatamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub; MS § 27 lg 1 loetleb üksnes tegevused/võtted, mida on metsa kasvatamiseks lubatud teha (hooldusraie, metsamulla vee- ja toiterežiimi reguleerimine);
- **metsa kasutamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub⁸;
- **metsakaitse** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub; MS §-s 40 sätestatust võib järeldada, et metsakaitse hõlmab metsakahjustuste ärahoidmist ja nende leviku tõkestamist, ammendavalt ei ole MS sätetest aga selge, mida lugeda metsakahjustuseks.

Kokkuvõtvalt ei ole MS metsa majandamist puudutavatest sätetest ammendavalt selge, milliseid ülesandeid riigimetsa majandamine tegelikult hõlmab.

Täpsemalt on RMK tegevuse piirid määratletud RMK tegevusalade kaudu, mis on loetletud nii MS § 48 lõikes 2 kui RMK põhimääruses (vt analüüsi järgmine punkt).

RMK tegevusalad

MS § 48 lg 2 sätestab eraldi RMK tegevusalad, milleks on mh riigimetsa korraldamine, majandamine ja kasutusse andmine (p 1), kasvava metsa raieõiguse, metsamaterjali ja metsasaaduste müük (p 2), riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine (p 4) ning loodusväärtuste kaitse (p 5). Nende tegevusalade loetelu lisati metsaseadusesse 2008. aasta muudatustega, eesmärgiga *muuta RMK tegutsemise ulatus läbipaistvaks ja määrata seaduse tasandil kindlaks, millistes valdkondades on RMK õigustatud tegutsema*.⁹

⁸ Kuni 31.12.2008. a kehtinud metsaseaduse §-s 34 loetleti metsa kasutusviisidena 1) kaitstavate loodusobjektide hoidmine; 2) maastiku ja selle erimi, mulla ja vee kaitsmine; 3) inimese kaitsmine tootmisobjektidelt ja sõidukitelt leviva saaste ning ilmastiku kahjuliku mõju eest; 4) rekreatiivne kasutamine; 5) kõrvalkasutus, nagu puude seemnete, metsamarjade, seente, ravim- ja dekoratiivtaimede ning nende osade, sambla, samblike, pähklite, heina, okste, dekoratiivpuude, puukoore ja -juurte, vaigu ja kasemahla varumine, mesipuude paigutamine ja loomade karjatamine; 6) teadus- ja õppetöö; 7) puidu saamine; 8) jahindus; 9) riigikaitse.

⁹ Vastavalt eelnõu seletuskirjale, vt Metsaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 327 SE menetlusdokumente Riigikogu kodulehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06648e28-443a-0416-8fd4-de3a005eb236/Metsaseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus>

RMK tegevusalad on täpsemalt lahti kirjutatud RMK põhimääruses.¹⁰ RMK põhimääruse §-s 9 sätestatud loetelu erineb seejuures MS § 48 lõikes 2 esitatud tegevusalade loetelust märkimisväärselt. Ühelt poolt on põhimäärus ehk õigustatult täpsem – näiteks metsa majandamise tegevusala asemel on põhimääruses tegevusaladena loetletud *metsa uuendamine, metsa kasvatamine ja metsakaitse ning metsa kasutamine*, mis MS § 16 kohaselt kuuluvad tõesti metsa majandamise mõiste alla. Teisalt paistab, et RMK põhimääruses on vähemalt osasid MS § 48 lõikes 2 nimetatud tegevusalasid alusetult kitsendatud: näiteks loodusväärtuste kaitset kui tegevusala RMK põhimääruse §-s 9 kirjas ei ole; loodusväärtuste kaitset puudutavate tegevusaladena on põhimääruse loetelus üksnes *RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine* (p 8); *maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine* (p 9); *praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal* (p 10) ning *kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine* (p 11). Samuti on RMK põhimääruse loetelus tegevusalasid, mida MS § 48 lõikes 2 ei ole üldse nimetatud.

Tabel 1. RMK tegevusalade loetelud metsaseaduses ja RMK põhimääruses

RMK tegevusalad MS § 48 lõikes 2	RMK tegevusalad RMK põhimääruse §-s 9
<p>(2) RMK tegevusalad on:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) riigimetsa korraldamine, majandamine ja kasutusse andmine; 2) kasvava metsa raieõiguse, metsamaterjali ja metsasaaduste müük; 3) metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müük; 4) riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine; 5) loodusväärtuste kaitse; 6) kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja looduskaitseseaduse § 20 alusel omandamine. 	<p>RMK tegevusalad on:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) metsa korraldamine; 2) metsa uuendamine; 3) metsa kasvatamine ja metsakaitse; 4) metsa kasutamine ja kasutusse andmine puidu saamiseks, kõrvalkasutuseks, rekreatsiooniks, jahinduseks ning teadus- ja õppetöök; 5) metsamaterjali ja teiste metsasaaduste müümine; 6) metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müümine; 7) metsataimede kultiveerimismaterjali ja dekoratiivtaimede kasvatamine ja müümine ning puuseemnete varumine ja müümine; 8) RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine; 9) maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine; 10) praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal; 11) kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine; 12) riigile jäetud jahipiirkondades jahinduse, jahilukite asurkondade seire ning jahindusalase väljaõppe korraldamine, jahipidamise heade tavade, viiside ja jahilukite hooldamise tänapäevaste kogemuste rakendamine ning loomaökoloogilise teadus- ja õppetöö läbiviimine;

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112018003>

	<p>13) konsultatsioonitegevus, metsandusteabe kogumine, analüüsimine ja väljastamine, metsandusliku oskusteabe vahendamine, arendusprojektide elluviimine ja teabematerjalide kirjastamine;</p> <p>14) oma tegevusega seonduva täiendus- ja ümberõppe korraldamine või läbiviimine;</p> <p>15) kruusa ja liiva kaevandamine ja müümine;</p> <p>16) turismiteenuste pakkumine ja osutamine;</p> <p>17) riigimetsa riigikaitseks kasutada andmine ja riigimetsale pandud avalike funktsioonide täitmine;</p> <p>18) käesolevas paragrahvis nimetatata muu tegevus, mis on vajalik riigimetsa võimalikult ulatuslikuks mitmekülgseks kasutamiseks seaduses või seaduse alusel antud õigusaktides sätestatud alusel ja viisil.</p>
--	--

Käesoleva analüüsi ülesandeks ei ole anda põhjapanevat hinnangut RMK tegevuse õiguslike aluste õiguspärasusele, selgusele ega terviklikkusele. Sellise hinnangu andmine eeldaks oluliselt põhjalikumat ja mahukat analüüsi. Küll võib juba pealiskaudsel vaatlusel täheldada, et seaduse tasandil ei ole RMK rolli ega ülesandeid selgelt määratletud. RMK on ainus riigi tulundusasutus, kusjuures talle on seatud nii riigile tulu teenimise kui riigimetsa avalike funktsioonide täitmise tagamise ja loodusväärtuste kaitse ülesanded. Need on ühelt poolt riigi jaoks väga olulised ülesanded ja teisalt on neisse juba eos sisse kirjutatud vastuolud. Millistest põhimõtetest lähtuvalt peaks RMK neid vastuolusid lahendama, ei ole lõpuni selge. Laias plaanis tuleb kindlasti lähtuda MS § 2 lõikes 2 sätestatud metsa säästva majandamise põhimõttest, ent see ei pruugi olla piisav.

Käesoleva analüüsi seisukohalt on oluline, et nii MS kui RMK põhimääruse sätete kohaselt on RMK tegevusalade hulgas ühest küljest küll riigimetsa majandamine, millega on seotud uuendusraie võimalik kohustuslikkus (vt analüüsi p 4), teisalt aga ka avalike funktsioonide täitmine ning loodusväärtuste kaitse (neid on käsitletud lähemalt analüüsi punktides 5.2 ja 5.3).

4. Uuendusraie kohustus

4.1. Uuendusraie mõiste ja seos metsa uuendamise kohustusega

Uuendusraie kui üks lubatud raieliike on toodud MS § 28 lg 4 p-s 1. Uuendusraie hulka kuuluvad lage- ja turberaie. MS § 28 lg 6 täpsustab, et uuendusraiet tehakse selleks, et võimaldada metsa uuendamist või uuenemist.¹¹ Seega võib metsa uuendamisele või

¹¹ Kuni 01.01.2009 kehtinud MS redaktsioonis oli säte sõnastatud järgmiselt: „Uuendusraiet on lubatud teha, et võimaldada metsa uuendamist või uuenemist.“

uuenemisele eelne da uuendusraie, kuid sõnaselget kohustust uuendusraiet teha MS sätetest siiski ei tulene.

Metsa uuendamise võtted on toodud MS § 24 lõikes 2. Nendeks on maapinna ettevalmistamine puuseemnete külvamise ja puude istutamise võimaldamiseks või loodusliku uuenduse tekkele kaasaaitamiseks (p 1), puuseemnete külvamine (p 2), puude istutamine (p 3), metsakultuuri hooldamine (p 4), loodusliku uuenduse tekke ja arengu soodustamine muul viisil (p 5).

Seos metsa uuenemise ja raie vahel on toodud MS § 24 lõikes 3, mille kohaselt on metsaomanik kohustatud rakendama metsa uuendamise võtteid ulatuses, mis *hiljemalt viis aastat* ning loo, siirdesoo, madaloo, raba, osja, tarna ja lodu metsakasvukohatüüpides *kümme aastat pärast raiet* või metsa hukkumist tagab uuenenud metsa. Lisaks sätestab MS § 25 lg 1 metsaomaniku kohustuse rakendada metsa uuendamise võtteid vähemalt 0,5 hektari suuruse pindalaga hukkunud metsaosades või *raiesmikel* kahe aasta jooksul hukkumisest või raiest arvates. Seega eelneb metsa uuenemisele MS tähenduses ja loogika kohaselt kas metsa hukkumine või raie.

MS ja metsa majandamise eeskiri¹² sätestavad tingimused, millele vastamise korral loetakse mets uuenenuks. MS § 24 lg 4 kohaselt loetakse mets uuenenuks, kui alal, kus mets hukkus või maha raiuti, kasvab ülepinnaalset paikneva metsakasvukohatüübile sobiva liigi puid, mille mõõtmed ja kogus tagavad uue metsapõlve tekke. Puude olemasolu pole nõutav hukkunud metsaosas või raiesmikul paiknevates looduslikes sulglohkudes, oksavallidel ja raidmetega tugevdatud kokkuveoteedel. Metsa majandamise eeskirjas §-s 16 täpsustatakse metsa uuenenuks lugemiseks nõutav puude minimaalne arv hektaril ja arvesse võetavate puude minimaalne kõrgus jm olulised tingimused.

Looduslikku uuenemist ilma inimese sekkumiseta õigusaktid märkimisväärselt ei reguleeri. Metsaseaduses on nimetatud ära üksnes tegevused, mida loetakse metsa looduslikule uuenemisele kaasaaitamiseks (nt MS § 24 lg 2 p-d 1 ja 5). See ei tähenda, nagu oleks metsaseadusest tulenevalt loodusliku uuenemise võimalus välistatud.

Põhiküsimuseks analüüsi probleemipüstituse kontekstis on, kas metsa uuendamise kohustus tekib raie järel või hõlmab ka (uuendus)raiet. Nagu eelpool selgitatud, tuleneb MS ja selle rakendusaktide sätetest koosmõjus, et uuendamisele eelneb (seaduses sätestatud teatud juhtudel) raie. Samas nähtub uuendusraie sätte sõnastusest (MS § 28 lg 6), nagu tehtaks uuendusraiet selleks, et metsa uuenemist võimaldada. Samuti nähtub RMK seisukohtadest, et RMK loeb raiet uuendamist võimaldavaks või koguni selleks vajalikuks tegevuseks – „*otsuste vastuvõtmisel tuleb esmajärjekorras arvesse võtta, kas raialal on uuendamiseks valitud raieviisi kasutades võimalik uusi puid välja kasvatada*“.¹³ Analüüsi koostajad leiavad, et see ei too siiski kaasa uuendusraie tegemise kohustust.

¹² Keskkonnaministri 27.12.2006. a määrus nr 88 „Metsa majandamise eeskiri“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106042021008>

¹³ RMK 16.02.22 kiri nr 3-1.60/2022/1 (vastus SA Keskkonnaõiguse Keskus 18.01.22 selgitustaotlusele)

Uuendamiskohustuse mõte on see, et maharaiutud või hukkunud metsa asemele kasvaks uus mets. Metsa definitsioon tuleneb seejuures MS §-st 3. Metsa, mis vastab definitsioonile, ei pea uuendama. Samuti ei tulene metsaseadusest põhimõttelist kohustust metsa raiuda üksnes selleks, et tekiks kohustus seda uuendada.

4.2. Riigimetsa uuendusraie optimaalse pindala määramise tähendus

MS § 45 lõige 5 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister määrab iga aasta 1. detsembriks arvestuslangi alusel metsa majandavale riigimetsa majandajale järgneva viie aasta *optimaalse uuendusraie pindala*, sealhulgas männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala puuliikide viisi.

MS § 45 lg 6 kohaselt peab riigimetsa majandaja kooskõlastama kavandatava uuendusraie pindala Keskkonnaagentuuriga. Lõpliku otsustuse, kas pakutud optimaalne pindala kehtestada või mitte, teeb lõikest 5 nähtuvalt keskkonnaminister.

Kohustus määrata uuendusraiate optimaalne pindala ei tähenda, et uuendusraied on kohustuslikud. Õigusaktidest ei nähtu, et uuendusraiate optimaalne pindala ei võiks olla o. Seega ei ole optimaalne uuendusraie pindala kohustuslik pindala või minimaalne pindala, vaid pindala, mida keegi peab kõige soodsamaks või parimaks.¹⁴

Optimaalse uuendusraie pindala määramisel tuleb muu hulgas arvestada, et RMK haldab riigimetsa kui rahvuslikku rikkust Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 5 tähenduses, mida PS kohaselt tuleb kasutada säästlikult. Säästva arengu seaduses (SäAS) rõhutatakse säästva arengu tingimusena, et inimestele rahuldav elukeskkond ja majandusarenguks vajalikud ressursid tuleb tagada looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades (SäAS § 2) ning et majandustegevuse põhinoueteks on looduskeskkonna saastamise minimeerimine ja loodusvarade kasutamine loodusliku tasakaalu säilitavates kogustes (SäAS § 3 lg 3).

Riigikontroll analüüsis 2010. aastal, kas Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olevaid riigimetsi majandatakse jätkusuutlikult ehk sel moel, et ka tulevased põlvkonnad saaksid riigimetsi samamoodi kasutada.¹⁵ Teisisõnu, kas riigimetsast saab ka aastakümnete pärast raiuda samas mahus samasugust metsamaterjali, kui RMK on saanud, ning kas metsade ökoloogiline seisund ei halvene. Riigikontroll andis toona hinnangu, et RMK ei majanda riigimetsi jätkusuutlikult, ohustades sellega tulevaste põlvkondade võimalusi riigimetsa kasutada. Riigikontrolli hinnangul oli RMK teinud auditile eelnenud kümne aastaga riigimetsades lageraieid suuremal pindalal kui varasematel aastakümnetel, mistõttu raieküpsete metsade pindala majandamise tagajärjel vähenes. Riigikontroll prognoosis, et samas mahus raiumist jätkates väheneks vanade metsade pindala

¹⁴ Et tegemist on „parima võimaliku mahuga“, on selgitatud nt metsaseaduse jt seaduste muutmise seletuskirjas, vt Metsaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 327 SE menetlusdokumente Riigikogu kodulehel:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06648e28-443a-0416-8fd4-de3a005eb236/Metsaseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus>

¹⁵ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2152/language/et-EE/Default.aspx>

paremates metsatüüpides oluliselt, mistõttu metsade ökoloogiline seisund halveneks ja väheneks tulevikus riigimetsast saadav tulu.

Probleemi põhjusena oli välja toodud see, et Keskkonnaministeerium riigivara valitsejana ei olnud riigimetsade majandamise jätkusuutlikkust analüüsinud ega loonud õiguslikku raamistikku, mis tagaks jätkusuutliku majandamise. Metsamajandust reguleerivate õigusaktide koostamisel ja muutmisel oli Keskkonnaministeerium Riigikontrolli hinnangul jätnud analüüsimata nende mõju metsade liigilisele ja vanuselisele struktuurile, kaitsealade sidususele ning II ja III kaitsekategooria liikide elu- ja kasvukohtadele väljaspool kaitsealasid. Riigikontroll tõi välja, et lageraiet lubavaid vanuseid oli korduvalt alandatud ja raiuma hakatud järjest nooremaid ja peenemaid metsi.

Keskkonnaministeerium Riigikontrolli soovitusi ei järginud, vaid võimaldas lageraiete pindala järgnevatel aastatel suurendada.¹⁶ Metsandusekspert Rainer Kuuba on hinnanud 2020. aastal, et kui RMK teeks tulundusmetsades järgmised kümme aastat lageraiet ministri poolt 2019. aasta lõpus kinnitatud määruse järgi, siis kümne aasta pärast peab lageraiete mahtu vähendama korraga rohkem kui kolmandiku võrra, sest uusi raieküpsiks saanud metsi lihtsalt rohkem ei ole.¹⁷

Aastateks 2022-2026 optimaalse pindala määramisel esitas RMK oma ettepaneku Keskkonnaministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva riigimetsa kohta (RMK hallatavates metsades taotleti optimaalseks uuendusraie pindalaks 52 450 ha, Kaitseministeeriumi valitsemisalas 1250 ha).¹⁸ Keskkonnaminister jättis aga optimaalse uuendusraie pindala 2021. a sügisel taotletud mahus kehtestamata ning esitas optimaalse pindala kehtestamise asemel Keskkonnaagentuurile kooskõlastamiseks vähendatud mahu. Kooskõlastuse saamise järel kehtestas keskkonnaminister RMK hallatavates metsades Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas optimaalseks uuendusraie pindalaks 47 329 ha, Kaitseministeeriumi valitsemisalas 1250 ha.¹⁹

RMK kehtivast arengukavast nähtuvalt arvestab RMK optimaalse uuendusraie pindalaga raiemahu ning sellest tuleneva puidumüügi mahu prognoosimisel. RMK arengukavas 2021-2022 märgitakse: „RMK puiduvarumise võimalused määrab ära keskkonnaministri igal aastal kinnitav riigimetsa puuliigilisest ja vanuselisest koosseisust lähtuv uuendusraie arvestuslank.“²⁰ Seega võib uuendusraie optimaalse pindala määramine RMK otsuseid raiete tegemiseks praktikas kindlasti sisuliselt mõjutada, ent ei võta RMK-lt kohustust arvestada oma tegevuse planeerimisel ka muude

¹⁶ Kuuba, Rainer. Riigimetsad kümme aastat pärast riigikontrolli auditit. I osa, Sirp 6.03.2020, <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/riigimetsad-kumme-aastat-parast-riigikontrolli-auditit-i-osa/>

¹⁷ Kuuba, Rainer. Riigimetsad kümme aastat pärast riigikontrolli auditit. II osa. Sirp 13.03.2020, <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c21-teadus/riigimetsad-kumme-aastat-parast-riigikontrolli-auditit-ii-osa/>

¹⁸ Keskkonnaagentuuri 16.11.2021 kiri nr 8-16/21/1768-2, <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=d88b4cc5-bf84-49c9-a7ca-080fe4fd6a1a>

¹⁹ Keskkonnaministri määruse „Riigimetsa majandajatele aastateks 2022–2026 riigimetsas uuendusraie optimaalse pindala määramine“ eelnõu seletuskiri, lk 2.

²⁰ RMK arengukava 2021-2022, lk 5; https://media.rmke.ee/files/RMK_arengukava_2021%E2%80%932022.pdf

funktsioonidega peale tulu teenimise (erinevate RMK ülesannete kaalumise kohustust on käsitletud analüüsi punktis 5).

4.3. RMK otsustusõigus raieliigi valikul

Eeltoodust nähtub, et RMK-l on raieliigi määramisel põhimõtteliselt valikuõigus.

Formaalselt on RMK raieks loa taotlemisel metsaomaniku rollis – raie tegemiseks peab ta nagu iga teine metsaomanik esitama Keskkonnaametile metsateatise kavandatavate raiete kohta (MS § 41 lg 1 p 1). Keskkonnaamet kontrollib kavandatud raiete vastavust õigusaktide nõuetele ja seaduses ettenähtud juhtudel kehtivatele inventeerimisandmetele või tegelikele andmetele metsa seisundi, vanuse, rinnaspindala ning varude suuruse kohta, kui inventeerimisandmed ei vasta tegelikkusele (lg 7). Kui raied nõuetele ei vasta, võib Keskkonnaamet raiete lubamisest keelduda (lg 8). Nõuetelevastavuse korral aga registreerib Keskkonnaamet raie metsaregistris (lg 8¹).

Juhul, kui RMK taotletud uuendusraie ei ole vastuolus õigusaktide nõuetega ja kui Keskkonnaamet on metsateatise menetluses järginud haldusmenetluse nõudeid, ei ole Keskkonnaametil otsest alust metsateatise kinnitamisest keelduda²¹. Sellisel juhul on raieliigi valik sisuliselt RMK enda otsustada.

5. Kaalutlused raieliigi valikul

5.1. RMK kohustus teenida tulu

RMK valikuvõimalus raieliigi või raie teostamise valikul võib olla piiratud asjaoluga, et RMK-l on tulundusasutusena riigile tulu teenimise kohustus. MS § 47 lg 1 kohaselt on RMK riigitulundusasutus. MS § 48 lg 5 sätestab: *RMK puhaskasumist riigieelarvesse kantava summa kinnitab Vabariigi Valitsus valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul. Taotluse koos RMK nõukogu kinnitatud majandusaasta aruandega esitab valdkonna eest vastutavale ministrile valdkonna eest vastutav minister.*

Kuna kasumit ei saa kohustuslikuna ette planeerida, ei saa ainuüksi riigi kasumiootusest tuletada RMK kohustust valida valikuvõimaluse korral raieliigiks kindlasti uuendusraie (või igal võimalikul juhul raiet kindlasti teha). See saab olla üheks kaalutluseks. Nagu nähtub RMK vastusest KÕKi 9.12.21 teabenõudele, on RMK üheks kaalutluseks praktikas tõepoolest, et uuendusraie on “*de facto kõige efektiivsem metsamajandamise viis*”. Samas tuleb RMK-l tuleb raie ning selle liigi valikul kaaluda ka muid olulisi asjaolusid ning talle täitmiseks kohustuslikke ülesandeid.

Ka Riigikohus on oma praktikas leidnud, et [loodusväärtusi kahjustada võivate] raiete teoks tegemise kasuks räägib vastassuunaline avalik huvi metsa hooldada ja teenida riigile tulu. Konkreetnes asjas lahendas Riigikohus küll üksnes esialgse õiguskaitse küsimust ning leidis, et avalik huvi metsa hooldada ja riigile tulu teenida ei saa oluliselt

²¹ Eraldi küsimuseks on, kas juhul, kui RMK ei ole tegelikult täitnud MS § 43 lõikes 9 sätestatud kaasamise nõuet, tuleks seda lugeda MS nõuete rikkumiseks, mis omakorda võiks olla aluseks KeA keeldumisele metsateatise andmiseks, või vähemalt KeA poolt lisatingimuste seadmisele metsateatises.

kahjustada, kui raie mõnevõrra edasi lükkub, mistõttu jäi prevaleerima looduskaitseline avalik huvi (ja raied peatati).²²

Praktikast nähtuvalt on RMK oma arengukavas raie- ja puidumüügi eesmärgke seades lähtunud siiski keskkonnaministri kehtestatud optimaalse uuendusraie pindalast ning muid kaalutlusi arvestanud ei ole.²³

5.2. Riigimetsa avaliku funktsiooni täitmine

Riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine RMK tegevusalana lisati metsaseadusesse 2008. a seadusemuudatusega. Nii metsaseaduses kui toonase seadusemuudatuse seletuskirjas puudub aga selgitus, mida mõiste „avalik funktsioon“ all silmas on peetud.

Üks võimalik riigimetsa avaliku funktsioonide loetelu nähtub omaaegse, 1998.a a metsaseaduse eelnõu seletuskirjast, mida korratakse ka Keskkonnaministeeriumi 2016. a analüüsis RMK juriidilise vormi võimaliku muutmise kohta: *Riigimetsa funktsioon ei ole ainult riigikassasse täiendava tulu saamine. Kolmandal Euroopa metsade kaitsele pühendatud ministrite konverentsil Lissabonis kirjutati alla ülddeklaratsioonile ja resolutsioonidele, mille kohaselt ta kohustub tunnustama metsade sotsiaal- ja majandusfunktsioonide tähtsust koos keskkonna-, ökoloogia- ja kultuurifunktsioonidega kooskõlas säästva metsanduse üleeuroopaliste kriteeriumidega. Euroopas tunnustatud kriteeriumide kohaselt tuleb arvestada avalikku huvi riigimetsade majandamise erinevates valdkondades: keskkonnaseisundi tagamisel – mets on olulisemaid keskkonna tasakaalustajaid, bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel – erivõtete rakendamisel metsade majandamisel, puhkevõimaluste loomisel – rahva tavaliste ja traditsiooniliste õiguste, metsale juurdepääsu tagamisel, tööhõive tagamisel – metsaga seotud tööhõive tagamisel maapiirkondades, rahva kultuuriliste vajaduste rahuldamisel – metsamajanduse planeerimisel tuleb arvestada tunnustatud kultuuriväärtuste ja traditsioonidega, puiduturu stabiliseerimisel – majanduse arengu ja stabiliseerimise huvides tootjate varustamisel toormega, riigipoolsete kohustuste täitmisel, teaduse ja teadlikkuse tagamisel – võimaluste loomisel teadustööks ja enesetäiendamiseks. Riigimetsade majandaja ei ole oma otsuste tegemisel vaba ning ei saa lähtuda ainult võimalikult suurest rahalisest tulust vaid peab arvestama eeltoodud valdkondadest tuleneva avaliku huviga.²⁴*

²² Vt RKHKm 11.12.2020 asjas nr 3-20-605, p 17. Lahend: <https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-20-605/61>

²³ RMK arengukava 2021-2022 lk 5: „Kehtiva arengukava 6 aasta jooksul on RMK varunud ja müünud keskmiselt 3,8 miljonit m³ puitu aastas. Kuna keskkonnaministri kehtestatud arvestuslank on järgmisel 5 aastal stabiilne, samuti pole põhjust näha ette olulisi muutusi ka teiste raiete osas, seame järgmiseks 2 aastaks eesmärgiks senise keskmise raie- ning puidumüügi mahu säilitamise.“ Arengukava dokument: https://media.rmk.ee/files/RMK_arengukava_2021%E2%80%932022.pdf

²⁴ 1998. a metsaseaduse eelnõu seletuskiri, lk 4:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/df570a77-8c20-3e59-a510-b668c37ad3bd/Metsaseadus>; RMK juriidilise vormi analüüs. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi dokumendiregistris: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=7b1b4cbf-2672-43ef-9877-69fb14e35e72> (24.03.22)

Ka metsaseaduse sätetest võib tuletada vähemalt mõned avalikud funktsioonid, mida riigimets peab täitma: MS § 5 lõikest 1 tulenevalt on riigimetsa üheks oluliseks funktsiooniks kindlasti keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutuse tagamine.

Alates 1.09.2017 kehtib ka metsaseaduse § 43 lg 9, mis sätestab, et asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Sellest võib järeldada, et ka asustusüksuse lähedal asuval riigimetsal on avalik funktsioon, millega tuleb metsamajandamise tööde planeerimisel arvestada. MS § 43 lg 9 kehtib alates 1. septembrist 2017. a ning selle sätte metsaseadusesse lisamise põhjendus oli järgmine: *“Muudatusettepanek tuleneb asjaolust, et mets on kohalik elukeskkond mitte ainult elusloodusele vaid ka kohalikele elanikele, kes kasutavad metsa pakutavaid avalikke hüvesid. Igapäev võiks olla õigus teada, milliseid muutusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Kaasamise kaudu peaks RMK arvestama võimalusel kohalike kogukondade seisukohtadega. Antud muudatusettepanek on esimene samm selleks, et riigimetsa majandajal oleks selge kohustus enne metsatöödega alustamist suhelda nende kogukondadega, kes igapäevaselt seda metsa kasutavad.”*²⁵ Sellest selgitusest võib selgelt järeldada, et niinimetatud KAH alade metsade avalikuks funktsiooniks on kohalikele elanikele metsa pakutavate avalike hüvede ja elukeskkonna hea kvaliteedi tagamine. On ilmne, et KAH aladel metsatöid planeerides on RMK kohustatud tagama selle avaliku funktsiooni täitmise.

5.3. Loodusväärtuste kaitse

RMK tegevusalade hulgas on loodusväärtuste kaitse toodud MS § 48 lõikes 2 välja eraldiseisvalt riigimetsa avaliku funktsiooni tegevusalast.

Loodusväärtuste kaitse tegevusala selgituseks on 2008. a MS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgitud: *Kui punktides 1-4 toodud tegevusalad on arusaadavad, siis selgitamist vajaks loodusväärtuste kaitse kui tegevusala. Selle all tuleb silmas pidada mitte üksnes riigimetsas paiknevate kaitstavate loodusobjektide kaitset, vaid loodusväärtuste kaitset laiemas mõttes, näiteks looduskoolid, erinevad kampaaniad looduse kaitseks, pärandkultuuri tutvustamine vms.*

Võrreldes metsaseaduse § 48 lõikega 2 on RMK põhimääruse §-s 9 eraldi/täpsema tegevusalana nimetatud muuhulgas RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine (p 8), maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine (p 9), praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal (p 10) ning kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine (p 11).

RMK ülesannete ja tegevusalade loeteludest metsaseaduses ja RMK põhimääruses ei tulene selgelt, kas RMK peab loodusväärtuste hoidmise tegevusala/ülesannet täitma mingite eraldi tegevustega või nendega arvestama ka oma raieplaanides. RMK praktikas

²⁵ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7> (teise lugemise seletuskiri; muudatusettepanek nr 16, lisatud Riigikogu keskkonnakomisjoni poolt)

on raied ja loodusväärtuste kaitse tegevused selgelt eristatud. Näiteks RMK kehtivas arengukavas²⁶ on seatud erinevad ja teineteisest sõltumatud eesmärgid „kasvatatavale puidumahule“ ning elupaikade taastamiseks:

RMK eesmärgid aastateks 2021-2022

1. suurendada riigimetsamaa tootlikkust, kasvatades juurde 4,8 mln m³ puitu aastas;
2. varuda ja müüa riigimetsast 3,8 mln m³ puitu aastas;
3. võtta kaitse- ja puhkealadel vastu 2,8 miljonit külastust aastas;
4. taastada aastal 2021 16 500 ha ja aastal 2022 19 000 ha ohustatud või ebasoodsas seisundis olevaid elupaiku;
5. teenida 33 miljonit eurot kasumit aastas;
6. püsida kümne Eesti hinnatuma tööandja hulgas ning maksta kõigile oma töötajatele konkurentsivõimelist palka
7. suurendada kohaliku elanikkonna kaasamist metsamajandamise planeerimisse.

Veelgi enam, kohtuvaidlustes raiete õiguspärasuse üle on RMK jõuliselt seisnud raiete teostamise vajaduse eest, isegi kui raied on vaidlustatud loodusväärtuste kaitseks. Näiteks kohtuasjas, milles MTÜ Eesti Metsa Abiks taotles metsateatiste peatamist põhjendusega, et teatistega hõlmatud ala jääb II kaitsekategooria kaitsealuse liigi metsise keskkonnaregistris registreeritud elupaika, on RMK esialgsele õiguskaitsele vastu vaielnud järgmise argumendiga: „RMK on riigitulundusasutus, kes peab hoolitsema selle eest, et riigimets oleks hooldatud ja kõik vajalikud raied tehtud. Raiete vaidlustamine ja EÕK kohaldamine kahjustab oluliselt riigi huve.“²⁷

Eeltoodust nähtub, et loodusväärtuste kaitset RMK praktikas oma raieplaanide ja raieliigi valikul olulise kaalutusena arvesse ei võta, vaid peab esmatähtsaks riigimetsas raiete tegemist.

5.4. Kaalutlemise ja põhjendamise kohustus

Kuna käesoleva analüüsi fookuses on peaasjalikult RMK metsatööde planeerimine KAH aladel, on järgnevalt analüüsitud, kas ja kuidas peab RMK erinevate huvidega nende tööde planeerimisel arvestama.

MS § 43 lõikest 9 tuleneb RMK-le õiguslik kohustus: *Asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud.* Selle kohustuse täpne sisu ei ole küll selge – näiteks ei ole sättes selgitatud, mida lugeda asustusüksuse lähedal asuvaks metsaks, millistele nõuetele peab kaasamine vastama või ka see, keda lugeda kohalikuks kogukonnaks või elanikeks (nt kui suure piirkonna elanikke peaks RMK kaasama). Samuti ei ole analüüsi koostajate hinnangul selge, kas RMK-l tulenevad sellest kohustusest haldusorgani kohustused haldusmenetluse läbiviimisel. Sellest hoolimata on ilmne, et MS § 43 lõikes 9

²⁶ <https://www.rmke.ee/organisatsioon/keskkonnategevus/arengukavad>

²⁷ RKHKm 11.12.2020 asjas nr 3-20-605, p 8: <https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-20-605/61>

sätetatud kohustuse täitmiseks ei piisa üksnes kogukonna ja elanike teavitamisest, vaid kaasamine peab olema sisuline, vastasel korral ei ole RMK sättest tulenevat kohustust täitnud.

Sisulise kaasamise jaoks on vajalik võimalus, et RMK kaalub vastavalt esitatud ettepanekutele metsatööde kavades näiteks peale uuendusraie ka muude raieliikide kasutamist või ka metsa intensiivsest majandamisest hoidumist.

Selline kaalumine saab olla tõendatud üksnes siis, kui RMK põhjendab talle kohaliku kogukonna poolt laekunud ettepanekuid kaaludes ja neile vastates, kuidas ta on arvestanud KAH alade kui riigimetsa avaliku funktsiooniga ning kuidas tagab neil aladel selle funktsiooni täitmist vastavalt oma ülesannetele (MS § 48 lg 2 p 4). Senises praktikas ei ole RMK selliseid põhjendusi esitanud.

6. Kokkuvõte

Küsimus, kas RMK-l on uuendusraie tegemise kohustus, on praktikas tekkinud ennekõike niinimetatud kõrgendatud avaliku huviga aladel (KAH aladel) metsatööde planeerimise menetlustes. RMK on lükanud ilma selgete põhjendusteta tagasi kohalike kogukondade ettepanekuid mitte teha KAH aladel lageraiet või üleüldse raieid, kasutades lakoonilisi sõnastusi „ei ole võimalik arvestada“ või „arvestame kava koostamisel“. KAH aladel kinnitatud metsatööde kavades nähtub, et enamjaolt jäävad kavade eelnõus plaanitud uuendusraied kehtima ka kavade kinnitamisel.

RMK põhiülesandeks on talle majandada antud riigimetsa majandamine. RMK tegevusalad on seejuures vastuolulised, kuna ühelt poolt on tal riigi tulundusasutusena kohustus metsa majandamisega riigile tulu teenida, teisalt on RMK tegevusaladeks ka riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine (MS § 48 lg 2 p 4) ning loodusväärtuste kaitse (MS § 48 lg 2 p 5).

RMK-l ei ole õigusaktidest tulenevalt uuendusraie tegemise kohustust. Raie tegemise ning selle liigi valik on RMK enda otsustada. Ainsaks ega ka primaarseks huviks, millega RMK peab riigimetsa majandajana raieplaanide tegemisel arvestama, ei saa seejuures olla üksnes riigile tulu teenimine, vaid ka riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine ning loodusväärtuste kaitse.

Riigimetsa avaliku funktsiooni ei ole õigusaktides selgelt määratletud. Metsaseaduse § 5 lõikest 1 tulenevalt on riigimetsa oluliseks funktsiooniks kindlasti keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutuse tagamine. MS § 43 lg 9 sätestab, et asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Sellest võib järeldada, et ka asustusüksuse lähedal asuval riigimetsal on avalik funktsioon, millega tuleb metsamajandamise tööde planeerimisel arvestada, ning selleks on kohalikele elanikele metsa pakutavate avalike hüvede ja elukeskkonna hea kvaliteedi tagamine. KAH aladel metsatöid planeerides on RMK kohustatud tagama selle avaliku funktsiooni täitmise.

MS § 43 lõikes 9 sätestatud kaasamiskohustuse täitmiseks ei piisa üksnes kogukonna ja elanike teavitamisest, vaid kaasamine peab olema sisuline, vastasel korral ei ole RMK sättest tulenevat kohustust täitnud. Sisulise kaasamise jaoks on vajalik võimalus, et RMK kaalub vastavalt esitatud ettepanekutele metsatööde kavades näiteks peale uuendusraie ka muude raieliikide kasutamist või ka metsa intensiivsest majandamisest hoidumist.

Selline kaalumise saab olla tõendatud üksnes siis, kui RMK põhjendab talle kohaliku kogukonna poolt laekunud ettepanekuid kaaludes ja neile vastates, kuidas ta on arvestanud KAH alade kui riigimetsa avaliku funktsiooniga ning kuidas tagab neil aladel selle funktsiooni täitmist vastavalt oma ülesannetele (MS § 48 lg 2 p 4).