

Eestimaa Looduse Fond,  
Eesti Roheline Liikumine,  
Eesti Ornitoloogiaühing,  
Pärandkoosluste Kaitse Ühing,  
Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering,  
Keskkonnaõiguse Keskus,  
Balti Keskkonnafoorum,  
SEI Tallinn,  
Nõmme Tee Selts,  
Eesti Üliõpilaste Keskkonnakaitse Ühing "Sorex",  
MTÜ Läänerannik,  
Päästame Eesti Metsad

Keskkonnaministeeriumile,  
Rahandusministeeriumile,  
Eesti Planeerijate Ühingule

Teie: 13.10.2021 nr 1-4/21/5067

Meie: 3.11.2021 nr 1-5/21/5220

## **Seisukohad metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõule**

Käesolevaga esitame keskkonnaühenduste poolt seisukohad metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõule.

Eelnõuga plaanitakse täiendada metsaseadust (MS) ja planeerimisseadust (PlanS) selliselt, et kõrgendatud avaliku huviga alad (nn KAH alad) oleksid edaspidi määratud üldplaneeringuga.

Keskkonnaühendused on seisukohal, et MS § 43 lõikes 9 sätestatud regulatsioon vajaks tervikuna ümbervaatamist ja täpsustamist ning seetõttu on soov KAH alade regulatsiooni selgemaks muuta tervitatav ja vajalik. Eelnõuga tutvumise järel oleme aga jõudnud arvamusele, et eelnõus kavandatud täiendustest seniste kitsaskohtade lahendamiseks ei piisa, vaid need üksnes süvendavad KAH aladel metsatööde planeerimise probleeme.

### **1. KAH alade probleemistik - regulatsioon ja praktika**

MS § 43 lg 9 sätestab: "Asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud."

See säte kehtib alates 1. septembrist 2017. a ning 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. Igaühel 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.”<sup>1</sup>*

Praktikas on selgunud, et MS § 43 lg 9 sõnastus on nii üldine, et ei loo osapooltele arusaadavaid õigusi ega kohustusi. Selle täitmist ei ole võimalik tagada ega kontrollida, mistõttu ei täida selle rakendamine praktikas oma eesmärki.

MS § 43 lõikes 9 on mitmeid määratlemata mõisteid või kohustusi, mh:

- 1) ei ole selge, mida kujutab endast “asustusüksuse lähedal asuv mets”;
- 2) mida tähendab kaasamise kohustus, sh milliseid (sisulisi ja ajalisi) nõudeid peab RMK järgima näiteks avalikkuse teavitamisel, metsatööde kavade väljapanekul, arutelude korraldamisel või esitatud seisukohtadele vastamisel ja arutelude tulemustega arvestamisel;
- 3) mida tähendab mõiste “kohalik kogukond või elanikud”.

KAH aladel metsatööde planeerimisse kaasamist korraldatakse RMK enda juhise järgi (edaspidi: RMK juhise), milles on need mõisted ja kaasamise korraldus täpsemalt lahti kirjutatud.

Leiame aga, et RMK juhise ei järgi mitmeski küsimuses seaduse mõtet. Näiteks on juhises määratletud mõiste “kohalik kogukond või elanikud” all üksnes KAH alade “läheduses elavad või kinnistuid omavad inimesed”, mis välistab kaasatavate ringist aga kohaliku kogukonna liikmed või teised otsustest puudutatud isikud, kes kasutavad mingit metsaala marjakorjamise paigana, puhke- ja virgestusalana vmt. Samuti on RMK juhises ära piiritletud teemad, mille kohta kogukonnalt või elanikelt ettepanekuid oodatakse - teemade loetelust nähtub, et RMK ei oota ettepanekuid, mis välistaksid KAH aladel raiete tegemise. Kaasamisprotsessi olulisima otsustusküsimuse välistamine teemade seast muudab kaasamise näiliseks.

Lisaks on RMK-l vaba voli oma juhise igal ajal muuta, asudes sisuliselt seadusandja rolli, ent seda ilma avalikkuse või asjassepuutuvate asutuste võimaluseta muudatuste kavandamises osaleda. Meile teadaolevalt on RMK asunud seisukohale, et KAH aladel metsatööde planeerimine ning sellesse avalikkuse kaasamine ei ole haldusvälise mõjuga ega kvalifitseeru seega haldusmenetluseks. Samuti ei loe RMK end seetõttu neis menetlustes haldusorganiks. Peame sellist lähenemist probleemseks, kuna see lähenemine muudab KAH aladel kaasamise kontrollimatuks ning nõuded läbipaistmatuks, kuna sel juhul ei ole asjast puudutatud inimestel võimalik nõuete rikkumiste korral enda õigusi kaitsta.

Praktikas on KAH aladel metsatööde planeerimisse kaasamises olulisi kitsaskohti - see puudutab nii inimeste teavitamist, avalike arutelude korraldamist kui nende tulemuste vormistamist, aga ka ettepanekutega arvestamata jätmist RMK poolt ilma õiguspäraste põhjendusteta.

Eeltoodud kokkuvõtte ei kujuta endast täielikku ülevaadet kogu KAH aladel metsatööde planeerimise kitsaskohtadest, ent annab siiski märku MS § 43 lõike 9 rakendamise probleemide tõsidusest - nagu ka sellest, et need probleemid ei piirdu kindlasti üksnes küsimusega, millises dokumendis KAH metsaalad määratletakse.

---

<sup>1</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7>  
(teise lugemise seletuskiri; muudatusettepanek nr 16, lisatud Riigikogu keskkonnakomisjoni poolt)

## **2. Plaanitava seadusemuudatuse probleemid**

Kavandatava seadusemuudatusega täiendatakse kehtivat metsaseaduse § 43 lõiget 9 nii, et RMK asemel määrab edaspidi kohalik omavalitsus oma üldplaneeringuga need asustusüksuse lähedal asuvad metsad, mille raiete planeerimisse tuleb RMK-l kaasata kohalik kogukond või elanikud. Lisaks nende nõ KAH alade piiritlemisele üldplaneeringus antakse KOV-le ühtlasi sellise metsa majandamiskava kooskõlastamise õigus.

### **2.1. KAH alade määratlemine “asustusüksuse lähedal asuva metsana”**

MS § 43 lõikes 9 kasutatud mõiste “asustusüksuse lähedal asuv mets” on ebaselge, kuna ei ole täpsustatud, millistest kriteeriumidest lähtuvalt pannakse paika, kas metsaala asub asustusüksuse “lähedal”.

RMK juhise kohaselt peetakse KAH metsaalaks “riigimetsa, mis asub asulate lähedal või mida inimesed aktiivselt kasutavad”. Selline määratlus on sisuliselt kindlasti õigem kui üksnes “asustusüksuse lähedal asuv mets”, kuna suurendab avalikku huvi metsaalal raietööde planeerimise suhtes, sõltumata sellest, kui lähedale jääb mets mõnest asustatud alast.

Samuti leidub riigimetsi, mida kasutavad puhkealadena aktiivselt ka need inimesed, kes ei ela ala lähieümbruses, mistõttu tuleks selliste avalike puhkealade ümbruses asuvate metsade puhul kindlasti arvestada kohalike elanike kõrval ka laiema kaasamisvajadusega. Sellised kohad on näiteks avalikud suusa- ja terviserajad (Nt Haanja, Vooremäe) ning kõik RMK puhkealad, kuhu käiakse ka väljastpoolt asukohajärgset valda ja maakonda.

Kavandatava muudatuse tagajärjel kitsendatakse niisiis praktikas väljakujunenud KAH alade määratlust, mis (oma puudustest hoolimata) on seaduse mõttega paremini kooskõlas.

Keskkonnaühendused teevad ettepaneku defineerida metsaseaduses mõiste “kõrgendatud avaliku huviga alad” ja seda nii, et need hõlmaksid lisaks asustusüksuse lähedal asuvatele metsadele ka teisi kohalike elanike või puhkajate jaoks olulisi metsi.

### **2.2. KAH alade määratlemine üldplaneeringutes**

Eelnõust ei selgu, millisel alusel ja kelle poolt määratletakse KAH alad või kuidas toimub kõrgendatud avaliku huviga aladel raiete planeerimine seni, kuni KOV-d on jõudnud need oma üldplaneeringutes ära määrata.

Kavandatav muudatus rakenduks planeeritud kujul väga pikaldaselt. Ehkki paljudes KOV-des on üldplaneeringud praegu koostamisel ja teoreetiliselt on selle käigus võimalik ka KAH alad määrata, kehtivad paljudes KOV-des ka pärast haldusreformi senised üldplaneeringud ning mitmed KOV-id on pärast haldusreformi uue üldplaneeringu juba kehtestanud. Vastavalt RahM andmetele tuli pärast haldusreformi koostada uus üldplaneering kokku 62 KOV-il (79-st). 1. juuli seisuga oli neist uue üldplaneeringu kehtestanud juba viis, lisaks oli neli üldplaneeringut läbinud vastuvõtmise ja avalikustamise etapid. See tähendab, et ca 25 vallal on kehtivad üldplaneeringud, mida lähiaastatel ilmselt ei muudeta.

Lisaks on paljud ülejäänud KOV-id jõudnud oma üldplaneeringute menetlusega nii kaugemale, et võib osutada keeruliseks hakata selles faasis lisama üldplaneeringusse KAH alade määratlusi. Muuhulgas eeldab KAH alade määratlemine üldplaneeringutes ka selle keskkonnamõju strateegilist hindamist ehk KSH täiendamist, mis tähendab menetluslikult, et KSH-ga tuleb vähemalt mingis osas alustada otsast peale.

Need KOV-d, kelle ÜP menetlus on pooleli ning kes saavad mõistlikult KAH alade määratlemisega ÜP menetluse käigus veel tegeleda, ei pruugi jõuda ÜP kehtestamiseni enne kui alles järgmisel aastal või veelgi hiljem. Seega ei teki praktikas hetke, mil kõik KOVid asuksid ühel ajal ÜPsid uuendama.

Leiame, et plaanitav eelnõu tekitab mitmeks aastaks – isegi kuni 10-15 aastaks – õiguslikult ebaselge olukorra ning vajalikud oleksid vähemalt rakendussätted, mis tagaksid, et kuni KAH alade üldplaneeringutes määratlemiseni kogukonnale olulistel aladel raiet ei tehta.

### **2.3. KAH aladel raietööde tegemise ning piirangute seadmise kord**

Eelnõu kohaselt täiendatakse MS § 43 lõiget 10 KAH aladel metsatööde planeerimise regulatsiooniga. Muudatuse kohaselt “koostab riigimetsa majandaja kohaliku kogukonda ja elanikke kaasates metsamajandamiskava, mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega”. Ühtlasi lisatakse eelnõu kohaselt Planeerimisseaduse § 75 lõige 1 üldplaneeringu ülesannete hulka punktiga 20.1. uus ülesanne - “sellise asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala määramine, kus riigimetsa majandaja peab metsamajandamise tööde planeerimisse kaasama kohaliku kogukonna või elanikud.”

Leiame, et eelnõus pakutud lahendus võib piirata oluliselt omavalitsuste senist ruumilise planeerimise alast otsustusõigust ning kohaliku kogukonna võimalusi neile olulistel metsaaladel raiete planeerimises kaasa rääkida.

Eelnõust ei selgu, kas KAH alad oleksid üldplaneeringus eraldi kategooria lisaks üldplaneeringus käsitletud muudele metsaga seotud aladele, ning mis saab piirangute määramisest nendel aladel, mis kvalifitseeruvad KOV üldplaneeringus samaaegselt nii KAH alaks kui puhke- ja virgestusalaks, või rohevõrgustiku alaks, mille kaitseks KOV-l on kehtiva planeerimisseaduse kohaselt õigus vajadusel kitsendusi seada. Eelnõus kavandatu võib praktikas kaasa tuua olukorra, kus KOV ei saa enam näiteks mõnel rohevõrgustiku alal kitsendusi seada, kuna see kvalifitseerub ühtlasi KAH alaks, millel määrab metsatööde tegemise korra ja mahu RMK, ning KOV jääb üksnes kooskõlastaja rolli.

Lahendus, mille kohaselt KAH aladel määraks raietingimusi RMK, on probleemne veel kahel põhjusel:

- 1) KAH aladel raiete planeerimine on potentsiaalselt olulise keskkonnamõjuga tegevus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) tähenduses ning selle tulemusena tekkiv kava peaks alluma KSH kohustusele. RMK metsamajandamiskavadele KeHJS kohast keskkonnamõju hindamist praktikas ei tehta. Juhul, kui KAH alad määratletakse üldplaneeringutes, on võimalik mõjude hindamine läbi viia üldplaneeringu KSH raames – ent seda üksnes juhul, kui juba üldplaneeringus on võimalik seada KAH aladele metsa raie- ja

uuendamistingimused. Juhul, kui KOV rolliks oleks üldplaneeringutes üksnes KAH alade määramine, mitte aga neil aladel kitsenduste seadmine, ei saaks kitsenduste ja seega ka üldplaneeringu elluviimise keskkonnamõju tegelikult hinnata.

- 2) Planeerimismenetluses on kaasamise nõuded väga selgelt seaduse tasandil paika pandud. Kui raietingimusi hakkab KOV asemel ÜP-s kaaluma RMK, siis ei ole enam õiguslikult tagatud kohalike elanike õigus neid puudutavate otsuste tegemises kaasa rääkida ega neid otsuseid vaidlustada. Sel juhul muutuks KAH alade planeerimisse kaasamine ÜP kaudu üksnes näiliseks ega täidaks oma eesmärki.

Leiame, et KOV-dele tuleb anda raietingimuste seadmise õigus ka KAH aladel. See tagaks nii KAH aladel raiete planeerimisel KOV huvidega arvestamise kui selle, et kogukonnad ja kohalikud elanikud saavad neid puudutavates olulistest otsustes kaasa rääkida. Samuti oleks sel juhul tagatud raieplaanide keskkonnamõtjude hindamine läbi ÜP KSH menetluse.

### 3. Ettepanekud

Leiame, et nn KAH alade kehtivas regulatsioonis on olulisi puudusi, mida plaanitav muudatus ei lahenda. Laiendada tuleks KAH alade mõistet, ent reguleerida ka KAH aladel kitsenduste seadmine viisil, mis võimaldaks puudutatud inimeste tõhusat kaasärääkimist raiete planeerimisel.

Meie hinnangul on KAH alade määramise küsimuse lahendamiseks kaks võimalikku viisi:

- 1) KAH alade määramine ning neil raietingimuste seadmine jääb tervikuna KOV pädevusse;
- 2) KAH alad saavad eraldi õigusliku staatuse ning neis kehtivad peamised piirangud määratakse ära seaduse tasandil; alade paiknemise ja piiride määramine toimuks läbi üldplaneeringute.

Mõlemal juhul peaks KAH alade määramine hõlmama mitte üksnes asulate lähedal asuvaid metsi, vaid kõiki metsaalasid, mis on vajalikud inimeste elukeskkonna kaitseks (sh erosioonikaitseks, puhke- ja virgestusalana jne).

Teisel juhul tuleks seaduses KAH aladel kehtivate piirangute määramisel võtta aluseks konkreetse KAH alal asuva metsa funktsioon (nt erosioonikaitse, tuulekaitse, puhkefunktsioon, marjakorjamise võimalus vm), ning kehtestatud majandamistingimused peaksid tagama KAH metsa funktsiooni püsiva säilimise. KAH aladel oleks asjakohane sel juhul reguleerida näiteks järgmisi tingimusi:

- 1) seada raietingimusi, sh vajadusel keelata uuendusraie;
- 2) suurendada uuendusraiet lubavat minimaalset raievanust;
- 3) piirata raieaega;
- 4) keelata sellise tehnoloogia kasutamine, mis kahjustab metsamulda ja alustaimestikku;
- 5) suurendada nõutavat valik-, turbe- ja harvendusraie järgset puistu rinnaspindala või täiust;
- 6) pikendada turberaie perioodi;
- 7) seada tingimusi raielangi pindalale ja kujule.

Kokkuvõtvalt leiame, et KAH aladel raiete planeerimise seisukohalt nii oluline eelnõu vajaks põhjalikumalt eelanalüüsi ning huvigruppidega läbirääkimist.

Meie hinnangul on tegemist eelnõuga, mille koostamisele peaks eelnema väljatöötamiskavatsus vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõikele 1. Meie hinnangul on tegemist olulise mõjuga eelnõuga, seega ei saa HÕNTE § 1 lg 2 punkti 5 kohaldada. VTK väljatöötamine võimaldaks selgelt määratleda lahendatava probleemi, kaaluda erinevaid lahendusi ning hinnata põhjalikumalt kavandatava muudatuse mõjusid. VTK väljatöötamisel saaks huvigruppidega, sh kohalike omavalitsuste endiga, ent ka keskkonnaühendustega arutada läbi nii KAH alade probleemid kui võimalikud lahendused.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Laura Uibopuu

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator