

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

Lp. Maris Lauri
Justiitsministeerium

Koopia:

Rahandusministeerium
Keskkonnaministeerium

07.06.2022 nr 1-2/22/5448

Seisukohad Metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõu osas

Keskkonnaministeerium esitas Teile 12.05.2022 kirjaga nr 1-4/21/5067-15 kooskõlastamiseks metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõu.

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) oli kaasatud nimetatud eelnõu esialgse versiooni kooskõlastamisele oktoobris 2021. EKO ja Päästame Metsad MTÜ esitasid 3.11.21 eelnõule ka ühised seisukohad.¹

Tutvunud eelnõu praeguse versiooniga, oleme seisukohal, et regulatsioon jätab lahendamata KAH aladel metsade majandamisega seotud tegelikud probleemid ega loo vajalikku õigusselgust ning palume jätta justiitsministeeriumil eelnõu kooskõlastamata.

Järgnevalt põhjendame oma seisukohti.

1. Eelnõu ei täida seatud eesmäärke

Metsaseaduse § 43 lg 9 näeb ette, et asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud.

1

https://media.voog.com/0000/0042/0647/files/5220_Seisukohad%20metsaseaduse%20ja%20planeerimiseseaduse%20%C3%A4iendamise%20seaduse%20eel%C3%B5ule.pdf

Eelnõu kohaselt täiendatakse metsaseaduse § 43 lõigetega 10 ja 11 järgmises sõnastuses:

„(10) Käesoleva paragrahvi lõikes 9 nimetatud metsa alad määrab kohaliku omavalitsuse volikogu üldplaneeringuga või põhjendatud juhul planeeringut koostamata, lähtudes omavalitsuse üksuse ruumilistest suundumustest ja vajadustest. Metsaalade määramiseks planeeringut koostamata viiakse läbi avatud menetlus.

(11) Käesoleva paragrahvi lõikes 9 nimetatud metsa alade kohta koostab riigimetsa majandaja metsamajandamiskava, mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.“

Ühtlasi täiendatakse eelnõuga Planeerimisseaduse § 75 lõiget 1 punktiga 20¹ järgmises sõnastuses:

Üldplaneeringu ülesandeks on:

„20¹) sellise asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala määramine, kus riigimetsa majandaja peab metsamajandamistöde planeerimisse kaasama kohaliku kogukonna ja elanikud;“

Eelnõu seletuskirjas märgitakse muudatuse põhjendusena: *“Praktikas on ilmnenud, et taoliselt sõnastatud säte jätab rahuldavate lahenduste leidmiseks liiga laialdase tõlgendamise võimaluse ning suurema õigusselguse taagamiseks on vaja täpsustada nii metsaseadust kui ka planeerimisseadust (edaspidi PlanS).“*

Seletuskirja kohaselt on *“senine praktika näidanud, et puudub ühene arusaam, millised on need asustusüksuse lähedal asuvad metsad, mis on kohalikule kogukonnale olulised ja kõrge väärtusega. Riigimetsa majandaja on loonud võimaluse teha ettepanekuid metsaalade arvamiseks n-ö kõrgendatud avaliku huviga alade hulka, kuid puuduvad täpsemad reeglid, kuidas ettepanekuid hinnata. Seetõttu on kõige otstarbekam, kui kohalikule kogukonnale väärtuslikud metsaalad lepitakse kokku KOVI tasandil.“*

Täpsemalt selgitatakse seletuskirja punktis *“Seaduse eesmärk”, et “muudatuse eesmärk on anda kohalikule kogukonnale võimalus kaasa rääkida just nende jaoks oluliste metsaalade määramisel. Kogukonna jaoks olulised ja suure väärtusega metsaalad tuleks kokku leppida kohaliku omavalitsuse tasandil.“*

Eelnõu eesmärgiks on niisiis a) suurendada õigusselgust ning b) anda kohalikule kogukonnale suurem kaasärääkimise võimalus. **Eelnõuga kavandatud muudatused ei aita paraku kaasa kummagi eesmärgi saavutamisele – see pigem vähendab õigusselgust ega suurenda kuidagi kaasärääkimisvõimalust.**

1.1. Õigusselgus

1.1.1. MS § 43 lg 9 ebaselgus ja sellest tulenevad probleemid praktikas

2021. a novembris esitas EKO eelnõu avalikul kooskõlastusringil põhjaliku seisukoha, milles selgitas Keskkonnaministeeriumi poolt välja töötatud eelnõu lahenduse problemaatilisust.² Muuhulgas tõime EKO poolt välja praktikas kinnitust leidnud probleemi, 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.

EKO novembrikuistes seisukohtades oleme lisaks selgitanud, et 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”.

KeM on seisukohtadele formaalselt vastanud³, ent on jätnud need küsimused tegelikult läbi analüüsimata. KeM on kokkuvõtvalt leidnud, et: 1) asustusüksuse lähedal asuva metsa mõistet ei ole vaja määratleda, sest selle otsustab kohalik omavalitsus; 2) võib eeldada, et RMK kaasab kohaliku kogukonna ja elanikud metsatööde planeerimisse ning sisulisi ja ajalisi nõudeid ei ole eraldi sätestatud, seega peab kaasaja (RMK) kaasamise nõuete osas lähtuma mõistlikkuse printsiibist (ja kaasamise heast tavast), 3) kohaliku kogukonna või elanike mõiste täpsustamist ei ole KeM samuti oluliseks pidanud.

Neist vastustest võib järeldada, et KeM arvates on ebaselgused MS § 43 lõike 9 rakendamisel kõrvaldatavad praktikas. EKO leiab jätkuvalt, et sätte sõnastus on nii ebaselge, et sätte rakendajatele jääb praktikas liiga suur ruum määratlemata mõistete sisustamiseks.

See probleem on leidnud lausaliselt kinnitust KAH aladel metsatööde planeerimise praktikas. RMK-l ei ole selgeid kohustusi, keda ja kuidas kaasata või kuidas ja milliseid seisukohti ning vastuväiteid arvestada, mistõttu kaasamine on paljudel juhtudel osutunud sisutuks.

Eestimaa Looduse Fond on analüüsinud nn KAH aladel kaasamise praktikat ja leidnud, et RMK on lähenenud kaasamisele pigem formaalselt. 2021. a KAH aladel metsatöösse kaasamise praktikast võib välja tuua näiteks selle, et kaasamine ei saa lõppotsuseid sisuliselt mõjutada, kuna paljudel juhtudel tehakse lõppotsus või koguni raie enne kaasamisprotsessi lõppu (vt kokkuvõtet KAH alade kaasamisprotsessis tehtud vigadest seisukohtade lisas 1):

2

https://media.voog.com/0000/0042/0647/files/5220_Seisukohad%20metsaseaduse%20ja%20planeerimiseaduse%20t%C3%A4iendamise%20seaduse%20eel%C3%B5ule.pdf

³ Keskkonnaministeeriumi vastused nähtuvad Justiitsministeeriumile koos eelnõuga seletuskirja lisana saadetud “Esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise/mittearvestamise tabelist” (edaspidi: tagasiside tabel). EKOLE ei ole KeM poolt vastuseid saadetud.

- 17 juhul on **metsatööde kava kinnitatud juba enne kaasamisprotsessi lõppu**, st enne seda, kui on avalikustatud kokkuvõtted esitatud ettepanekutest ja/või avalike koosolekute protokollid;
- 19 metsateatist on kinnitatud **enne seda, kui on kinnitatud metsatööde kava**;
- 9 juhul olid pärast 01.06.2021 kinnitatud metsatööde kaval metsateatiseid juba olemas ja 4 juhul raie juba tehtud **enne 2021 aasta lõppu**, kuigi RMK koostatud juhises "Kaasamine metsatööde planeerimisse Riigimetsa Majandamise Keskus, 8. märts 2021" on nõue, et kaasamine peab olema korraldatud ja lõpetatud järgneva aasta I poolaastal planeeritud raietööde osas 1. detsembriks ja II poolaasta tööde osas 1. juuniks."

EKO hinnangul vajaks metsatöösse kaasamise regulatsioon olulist täpsustamist, et kaasamine saaks olla sisuline.

Kavandatava eelnõuga ei plaanita aga MS § 43 lõiget 9 muuta, vaid lisatakse §-le 43 veel kaks lõiget, millega antakse otsustusõigus KAH alade määramisel KOV-dele. See muudab regulatsiooni tervikuna eriti arusaamatuks, kuna normide sõnastusest ei tule välja, milline saab olema KOV-de ja RMK pädevuse jaotus KAH aladel tegevuste või piirangute määramisel (ja sellesse avalikkuse kaasamisel).

1.1.2. KOV otsusega seotud ebaselgus

Eelnõus on pärast eelmist kooskõlastusringi tehtud muudatus, millega KOV-d saavad KAH alad määrata lisaks üldplaneeringule „põhjendatud juhul planeeringut koostamata“. See lahendus jääb samuti täiesti ebaselgeks.

Eelnõuga plaanitud muudatus loob KOV poolt metsaalade kasutuspiirangute seadmiseks täiesti uue otsustuse liigi, ent menetlusnõuete osas on viidatud üldiselt üksnes avatud menetluse sätetele. Muud liiki menetlused KOVde poolt seatavate maakasutustingimuste määramiseks on õigusaktides väga täpselt reguleeritud – planeeringud planeerimiseaegses kohaliku tasandi kaitstavad loodusobjektid looduskaitsealades. Reguleeritud on nii otsuste menetlus kui kaalutlused, millest KOV peab lähtuma.

Plaanitud muudatusega loodav uus KOV otsustuse liik – KAH alade määramine – on eelnõus reguleeritud liiga üldiselt. HÕNTE § 2 lg 2 kohaselt peab seaduseelnõu sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone.

Kavandatud muudatuse puhul jääb arusaamatuks, 1) kellel on õigus teha ettepanek põhjendatud juhul planeeringut koostamata KAH alade määramiseks, 2) millistele tingimustele peab ettepanek vastama, 3) kuidas seda menetletakse, 4) kas tuleks algselt teha keskkonnamõju hindamine või kuidas hinnatakse selle otsuse mõjusid, 5) millisel kujul avalikustatakse lõpptulemus, 6) mis vormis KOV peab lõppotsuse tegema ning 7) millistest kaalutlustest lähtuma, 8) milline õiguslik staatus saab neil aladel olema ning milliseid piiranguid KOV saab seal kehtestada ning 9) kas ja millisesse avalikku registrisse KOV-de määratavad KAH alad kantakse (kui neid ei määrata planeeringuga või kaitse alla võtmise

otsusega) või millisest andmeallikast on võimalik avalikkusel KOV-de määratud KAH alade kohta edaspidi infot saada.

EKO leiab ka, et ainuüksi avatud menetluse sätete kohaldamisest ei piisa. Muuhulgas näeb HMS avalikustamise miinimumtähtajana ette 2 nädalat, samas kui üldplaneeringuga sama teema lahendamisel toimuks avalikustamine mitmes etapis, mille raames toimuvad avalikud väljapanekud kestavad kokku vähemalt 60 päeva; sellega kaasneks keskkonnamõju strateegiline hindamine jne.

Lisaks juhime tähelepanu, et eelnõuga on plaanis anda KOV-dele otsustusõigus küll KAH alade piiride määratlemise üle, ent mitte selle üle, milliseid raiepiiranguid alal kehtestada (vt selles osas seisukohtade p 1.2.1).

EKO on juba 2021 novembris pakkunud ühe lahendusena KAH alade ja neil toimuva reguleerimiseks, et KAH alad saaksid eraldi õigusliku staatuse ning neis kehtivad peamised piirangud määrataks ära seaduse tasandil. **Üheks võimaluseks oleks ka kaitsemetsa kategooria taastamine metsaseaduses.**

KeM poolt valitud viis eelnõu koostamiseks ei ole paraku võimaldanud nende lahenduste üle isegi diskuteerida (vt ka käesolevate seisukohtade p 2 ja 3).

1.1.3. Kavandatava regulatsiooni ebaselgus ja rakendussätete puudumine

Lisaks eeltoodule ei ole eelnõuga selgelt lahendatud järgmisi küsimusi:

- 1) Kuidas toimuks metsade majandamine neil aladel, kus KOV-d ei ole seaduse jõustumise hetkeks jõudnud MS § 43 lg 9 nimetatud metsi määrata või ei plaanigi seda teha. Tagasiside tabelis on küll märgitud, et „*kuni kohalikule kogukonnale oluliste metsaalade määramise otsuse vastuvõtmiseni jätkab RMK nendel aladel, mille suhtes on juba KOViga kokkulepe saavutatud, tänast praktikat, lähtudes enda koostatud juhendist*“ – ent MS praegune tekst ega eelnõu sellist lahendust selgesõnaliselt ette ei näe.
- 2) Samuti jääb arusaamatuks, milline staatus saaks olema neil KAH aladel, mis on juba RMK KAH alade kaardil avalikustatud, kuid mida KOVide üldplaneeringutes ei sisaldu. Kas need kaotavad oma staatuse ning senise kaasamise kokkulepped muutuvad tühiseks?
- 3) Kas metsatööde kava kooskõlastamine kohaliku omavalitsusega hakkaks asendada senist RMK kaasamisprotsessi?

Eelnõuga plaanitava muudatuse ebaselgust demonstreerib ka asjaolu, et eelnõu seletuskirjas on tulnud esitada hulgaliselt selgitusi kavandatavate sätete rakendamise nüansside kohta. Selline **plaanitavate normide nõ lahtiseletamine seletuskirjas on nii ulatuslik, et suurem osa regulatsioonist ei ole saanud kirja normidesse, vaid peitub seletuskirjas.**

Seejuures on seletuskirjas ulatuslikult tuginetud ilma õigusmõjuta normidele – heale tavale, kokkulepetele, RMK juhendile või koguni lihtsalt eeldusele, et RMK ühel või teisel viisil käitub (!).

Leiame, et olukord, kus regulatsioon ei tulene üheselt õigusnormist, vaid seda peab otsima peaaesjalikult seletuskirjast, ei vasta HÕNTE nõuetele.

1.2. Kohalike kogukondade sisuline kaasärääkimise võimalus

MS § 43 lg 9 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. Igäühel 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.”*

Põhiline, milles kohalikud kogukonnad õiguslikku lahendust vajavad, on nende jaoks oluliste metsaalade – nn KAH alade - majandamise viis. Kohalikele omavalitsustele pelgalt KAH-alade piiride määramise õiguse andmine ei taga nende metsade rekreatiivsete ja keskkonnakaitseliste (nt elamuid ilmastiku mõju eest kaitsvate) väärtuste säilimist.

EKO leiab, et kavandatav eelnõu ei suurenda, vaid halvendab kaasärääkimise võimalusi KAH alade metsade majandamise planeerimisel. Eelnõuga antaks RMK-le võimalus nõ delegeerida kaasamisvastutus suures osas KOV-dele, ent ei plaanita anda KOV-dele sisulist õigust raiepiirangute määramiseks, mistõttu kaasamine võib jääda praegusest veelgi sisutumaks.

1.2.1. KOV-de võimalus seada raiepiiranguid

Eelnõuga antaks KOV-dele üksnes õigus KAH alade piiride või asukohtade määratlemiseks, ent **KeM ei plaani sellega anda KOV-dele sisulist õigust neil aladel raiepiirangute määramiseks.**

Seega oleks eelnõuga antav kaasärääkimisvõimalus üksnes formaalne ja näilik.

KeM vastustest eelnõule esitatud seisukohtade tagasiside tabelis nähtub selgelt, et:

- 1) KeM arvates ei saa KOV üldplaneeringuga määrata KAH alade raietingimusi – „raietingimusi ei seata üldplaneeringuga ning see ei ole ka PlanS mõttes üldplaneeringu ülesanne“ (tabeli lk 18); „planeeringus ei määrata metsa majandamist käsitlevaid tingimusi, sest metsa majandatakse lähtuvalt metsaseadusest“ (tabeli lk 18-19);
- 2) KeM ei pea KAH aladel raiete planeerimist ka olulise keskkonnamõjuga tegevuseks keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) tähenduses (tabeli lk 18);
- 3) KAH aladel majandamistingimuste seadmine toimuks KeM nägemuses RMK poolt metsamajandamiskava kaudu, ehkki see „peab ikkagi toimuma koostöös“ ning „eelnõu kohustab metsamajandamiskava kooskõlastama kohaliku omavalitsusega“ (tabeli lk 18-19).

Linnade ja valdade liit on esitanud eelnõule väga selge ettepaneku, et KOV-dele tuleb anda õigus seada planeeringuga piiranguid uuendusraie tegemisel raieliigile ja paiknemisele ning lageraie tegemisel langi suurusele, paiknemisele ning raievanusele ja -intensiivsusele (tabeli lk 23-24). Liit on selgitanud: *“Täiendus on vajalik, et lisaks raie regulatsioonile oleks kohalikul omavalitsusel õigus reguleerida ka puhkamiseks kavandatavate metsade majandamise reeglistikku.”* Selle ettepaneku on KeM selgelt tagasi lükanud, märkides tagasiside tabelis *“mittearvestatud”*.

KOV-dele KAH alade piiride määramise volituse andmisega ei lahendata seega baasilist probleemi, et sellistele metsadele ei ole praegu tagatud nende avalikkuse jaoks olulisi väärtusi järjepidevalt säilitav majandamisviis. See eeldab KAH metsade defineerimist metsaseaduses ning nende majandamiseks vastavate tingimuste seadmist. Kui seda ei tehta üldise regulatsiooniga, tuleks miinimumina anda selline võimalus KOV-le.

Kui KOV ei saa, *lähtudes omavalitsuse üksuse ruumilistest suundumustest ja vajadustest (vt eelnõu § 43 lg 10)*, seada üldplaneeringuga nende metsade majandamisele tingimusi, jääb raieliigi valiku õigus vaid RMK-le. **RMK-l puudub pädevus kaalutusõiguse teostamiseks kontekstis, kus tuleb arvestada KOV ruumiliste suundumuste ja vajaduste ning kohalike elanike ja kogukondade vajadustega.**

Metsa korraldamise juhendi § 7 lg 7 kohaselt on metsa majandamise kitsenduste aluseks õigusaktid või planeeringud. Eelnõu § 43 lg 11 antaval kooskõlastusel ei ole võrreldavat õiguslikku jõudu nende tingimustega, mida saab KOV Planeerimisseaduse § 75 alusel seada üldplaneeringuga. Kooskõlastus ei ole ka õigusakt.

Kuna RMK ega KeM arvates ei ole RMK metsamajandamiskava haldusakt, puuduks KOV-ga kooskõlastamise kohustusel ka õiguslik sisu – näiteks juhul, kui KOV ei anna kooskõlastust, puuduks võimalus lõppakti (metsamajandamiskava) vaidlustada. Samuti on RMK-l lihtne KOV kooskõlastus arvestamata jätta, kuna arvestamata jätmisel puuduvad sisuliselt õiguslikud tagajärjed.

Kui võrrelda sarnaseid PlanS § 75 üldplaneeringu ülesandeid, siis kõigi nende puhul on KOVi pädevusse antud nii erinevate funktsioonidega alade (rohevõrgustiku alad, rohealad, puhke- ja virgestusalad) ruumiline piiritlemine kui ka funktsiooni täitmiseks vajalike kitsenduste seadmine. Ka KAH alade osas tuleks järgida sarnast normiloogikat.

Nagu EKO novembrikuistes seisukohtades oleme välja toonud, ei võimalda KAH aladel raie tingimuste määramine RMK poolt ka 1) vajadusel keskkonnamõju hindamise läbiviimist KeHJS kohaselt ega 2) sisulist kaasamist (vt selles osas seisukohtade järgmist punkti).

1.2.2. RMK poolse kaasamise probleemid ja eelnõus kasutatud valeandmed

Justiitsministeerium on Eestimaa Looduse Fondi selgitustaotlusele 02.12.2020 saadetud vastuses öelnud, et *“RMK kaasamismenetlus, mis on ette nähtud kõrgendatud avaliku huviga alade juhendis, ei riiva PS §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele, kui RMK*

võimaldab selle raames kohalike kogukondade ning elanike sisulise kaasamise metsaseaduse § 43 lg 9 tähenduses.”

Sisuline kaasamine tähendab, et kaasatavatele isikutele antakse teatav ruum otsuste mõjutamiseks olulistest küsimustes. KAH aladel toimuva kaasamise puhul on selle otsustusruumi olemasolu küsitav, kuna kõige määravamas küsimuses, milleks on raieliigi valik, on RMK juba eelnevalt ära otsustanud, et selles osas isikud kaasa rääkida ei saa.

RMK juhises “Kaasamine metsatööde planeerimisse”⁴ tuuakse välja, et ettepanekuid oodatakse järgmiste teemade kohta:

1) kõrgendatud avaliku huviga metsaala ulatus ja paiknemine, 2) metsaalal asuvate objektide või metsaala kasutusviiside säilitamine (nt jalutamiseks ja sportimiseks kasutatavad rajad), 3) raiealade sobitamine maastikku, 4) raietöödeks sobiv aeg (nädalapäev, kellaaeg, kuu, aasta kava kehtivuse perioodil), 5) raietööde järel kasvatatava noore metsa liigilisus (kasvukohale sobivad puuliigid), 6) raieala väljanägemine raietööde järel (allesjäävate puude arv ja paiknemine).

Eeltoodud loetelus ei sisaldu diskuteeritava teemana raieviiside valik ning see tekitab praktikas kõige enam ebaselgust kaasamise eesmärgi ja isikute õiguste kaitstuse osas. Nii käesolevast seadusemuudatusest kui ka juba käibel olevast RMK praktikast nähtub selge soov käsitleda kaasatava kogukonna ja elanikena pigem kohalikku täitevviimu kui üksikisikuid, kogukondi ja vabaühendusi. Ka eelnõu seletuskirjast nähtub, et *“See, kas metsade uuendamise meetodiks on uuendusraied või valikraied, lepatakse kokku metsamajandamise kooskõlastamise käigus.”*

Seejuures on eelnõu taustadokumentides esitatud infot viisil, millest jääb tahtlikult väär mulje, nagu oleks RMK poolse kaasamisega kõik hästi – tagasiside tabelis kasutatakse väljendeid *„kogukondadega kokku lepitud ja kinnitatud kavad“* ning KeM vastustes tervikuna on rõhutatud, et metsamajandamiskava on KOKKULEPE. Samuti märgitakse, et *„võrrelduna tavapärase majandusmetsas tehtavate raietega, on selgelt nähtav trend igal võimalikul juhul kogukonnale tähtsates metsades rakendada peale lageraie muid raieviise“* (tabeli lk 11). Jääb arusaamatuks, milliste andmete põhjal KeM sellise trendi on tuvastanud, kuna EKOLE teadaolevalt on kohalike kogukondade ettepanekud muude raieviiside või püsimeetsanduse võtete kasutamiseks jäetud RMK poolt üldjuhul arvestamata.

Kohalike kogukondade ettepanekutele mitte teha lageraie, kasutada muid raieliike (nt valikraie) või seada raiepiirangud, on RMK vastanud ühe tüüpvastusena *“pole võimalik arvestada”,* lisades põhjendusena *„RMK-l on seadusjärgne kohustus tegeleda metsa järjepideva majandamise ja uuendamisega“.*⁵ Teise tüüpvastusena on ettepanekutele mitte teha lageraie või kasutada muid raieliike, RMK küll vastanud *“arvestame kava koostamisel”* ning lisanud põhjendusena *“metsa*

⁴ <https://media.rmk.ee/files/Kaasamine%20metsat%C3%B6%C3%B6de%20planeerimisse%202021-03-08.pdf>

⁵ Näiteks RMK vastus Kose kaitse- ja puhkeväärtusega metsa osas esitatud ettepanekutele. Ettepanekute ja vastuste koond seisuga 17.05.2021 RMK veebilehel: https://media.rmk.ee/files/Harjumaa_Kose_kaitse-_ja_puhkevaartusega_mets_kava_projekti_ettepanekute_koondtabel-2021-05-17.pdf

uuendamiseks valitakse raieliik, mis tagab uue metsa väljakasvatamise raiealal⁶, ent kokkuvõttes on enamjaolt siiski määratud need alad metsatööde kavas uuendusraie alla.⁷

Eestimaa Looduse Fondi andmetel oli 2021. a KAH aladel esialgsete metsatööde kavade eelnõude kohaselt plaanitud raieid kokku 633,8 hektaril (neist lageraieid ja aegjärksed raieid 454,4 hektaril), kinnitatud lõplike kavade kohaselt tehakse raieid 605 hektaril (neist lageraieid ja aegjärkseid raieid 417,1 hektaril). Seega ei ole plaanitavate raiete maht kaasamise tulemusena väga oluliselt muutunud.

Eelnõu seletuskirjast ja tagasiside tabelist ilmneb seejuures juurprobleem, et **eelnõu põhjenduste loogika põhineb MS sätete väärar tõlgendusel, mille kohaselt on metsa uuenemiseks vaja see uuendusraiega maha raiuda**. Seejuures puudutab suur osa kogukondade poolt metsatööde kavadele esitatud seisukohtadest just ettepanekut, et lageraie asemel majandataks ala püsimeetsana.

KeM märgib tagasiside tabelis (lk 10): „Selgitame, et need alad on metsamaad, kus maa valdajal on MSi § 43 lg 7 kohaselt kõik metsa majandamisest tulenevad metsaomaniku õigused ning ta peab täitma kõiki metsaomanikule seaduse ja selle alusel antud õigusaktiga pandud kohustusi. Ehk metsa majandades peab kasutama selliseid võtteid, et oleks tagatud ka metsa uuenemine.“ Eelnõu seletuskirjas (lk 4) on selgitatud: „Selleks, et ka pikas perspektiivis oleks võimalik neid hüvesid elanikkonnal kasutada, on küpseid metsi vaja ka uuendada. Kas selle meetodiks on uuendusraied või valikraied, lepatakse kokku metsamajandamise kooskõlastamise käigus.“ Seega peab KeM raiet metsa uuendamise meetodiks.

Juhime Justiitsministeeriumi tähelepanu, et metsaseadus ei kohusta metsa uuendamiseks metsa (uuendusraiega) raiuma ning metsa raie ei ole MS kohaselt metsa uuendamise meetod. MS § 28 lg 4 p 1 sätestab tõepoolest “uuendusraie” mõiste ning metsa uuendamisele või uuenemisele võib eelneda uuendusraie, kuid sõnaselget kohustust uuendusraiet teha MS sätetest ei tulene. Metsa uuendamise mõiste hõlmab MS kontekstis siiski mitte raiet, vaid selliseid võtteid nagu puuseemnete külvamine, puude istutamine jmt (MS § 24 lg 2). Metsaomanik on pärast raiet kohustatud neid uuendamise võtteid rakendama. Uuendamiskohustuse mõte on see, et maharaiutud või hukkunud metsa asemele kasvaks uus mets. **Metsaseadusest ei tulene põhimõttelist kohustust metsa raiuda üksnes selleks, et tekiks kohustus seda uuendada.**⁸

EKO leiab, et KAH alade metsades on kohane ja oluline kaaluda püsimeetsanduse võtete rakendamist või metsa raiumata jätmist. Sellistes metsades tuleks jälgida kogukondadele

⁶ Näiteks RMK vastus Põlvamaal Kooraste massiivi osas esitatud ettepanekutele. Ettepanekute ja vastuste koond seisuga 21.04.21 RMK veebilehel:

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

⁷ Näiteks Kooraste metsamassiivi alal oli lageraie pindala nii RMK avalikustatud metsatööde kava eelnõus kui kinnitatud metsatööde kavas 19,4 ha.

⁸ Vt ka SA Keskkonnaõiguse Keskuse analüüsi „Õiguslik analüüs RMK uuendusraiate kohustuse kohta“ (aprill 2022),

http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/RMK%20uuendusraiate%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6K_aprill%202022.pdf

oluliste metsade hoidmise kui riigimetsa avaliku funktsiooni täitmist, mis on üks RMK ülesannetest.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et RMK ei võimalda metsatööde planeerimisel sisulist kaasamist. Lähtudes JuM 2.12.2020 seisukohast võib seega järeldada, et **RMK kaasamismenetlus riivab PS §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele.**

2. Vajadus väljatöötamiskavatsuse ja mõjude hindamise järele

Kõik eelloetletud lahendamata küsimused viitavad vajadusele koostada eelnõule esmalt väljatöötamiskavatsus (VTK), mida antud eelnõu puhul ei peetud teadmata põhjusel vajalikuks. 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 kogukondade ja keskkonnaühendustega arutada läbi nii KAH alade probleemid kui võimalikud lahendused.

Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ei ole Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 5 kohaselt nõutav, kui seaduse rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud mõju. Käesoleva eelnõuga kavandatav mõju puudutab sisuliselt kõiki omavalitsusi, samuti kõiki Eesti elanikke, kes riigimetsa lähedal elavad või seda kas kodu lähedal või mujal Eestis rekreatiivsel otstarbel kasutavad. Ka eelnõus kinnitatakse, et mõjutatud sihtrühm on suur, kuna Eesti 79 kohalikust omavalitsusest puudutab muudatus 76 omavalitsust.⁹

Vajadust väljatöötamiskavatsuse järele, mis võimaldaks eelnõuga plaanitud lahendused põhjalikult läbi kaaluda, näitab EKO hinnangul ka eelnõule laekunud seisukohtade hulk. Teema olulisust kinnitab ka rahvaalgatus “Avalik pöördumine kodumetsade kaitseks”, mis kogus 3769 allkirja ning esitati 25.04.22 Riigikogule.¹⁰

Samuti leiame, et eelnõuga kavandatavate muudatuste mõjud on sisuliselt hindamata (sellele ebaselgusele on tähelepanu juhtinud ka Linnade ja Valdade Liit, kelle liikmeid eelnõu samuti väga otseselt puudutab).

3. Avalikkuse kaasamine eelnõu väljatöötamisse ja kaasamise hea tava rikkumised

Lisaks eeltoodule leiab EKO, et eelnõu väljatöötamisel on rikutud kaasamise head tava. On kurioosne, et eelnõule lisatud tagasiside tabelis on viidatud kaasamise heale tavale kui reeglistikule, mis peab eelnõu koostajate hinnangul tagama kaasamise ka metsatööde kavandamisel – samas kui KeM ise ei ole suutnud tava nõudeid järgida isegi eelnõu

⁹ Seletuskirjast ei selgu, mis põhjustel kolmele omavalitsusele seaduse mõju ei kohaldu, kui Planeerimisseadus rakendub üleriigiliselt kõigi KOV-de suhtes.

¹⁰ <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/15858243-b867-4b02-b3cd-139427898b45>

menetluses. Erinevalt metsatööde kavandamisest on kaasamise hea tava järgimine seaduseelnõude koostamisel otseselt kohustuslik (HÖNTE § 1 lg 5).

Kaasamise hea tava näeb ette, et:

*4.1. Eelnõude väljatöötamise käigus konsulteerib valitsusasutus huvirühmade ja avalikkusega **võimalikult varajases menetlusetapis ja kogu protsessi vältel**. Avalik konsultatsioon tuleb igal juhul läbi viia kahes menetlusetapis: **siis, kui eelnõu väljatöötamiseks alles taotletakse mandaati**, ning siis, kui eelnõu on juba välja töötatud.*

4.5. Valitsusasutus edastab huvirühmadele info avaliku konsultatsiooni avamise kohta. Huvirühmadele ja avalikkusele selgitatakse, milleks otsuse eelnõu on vaja, milleks kaasamist korraldatakse, ootusi nendelt saadava tagasiside suhtes ning eelnõu edasist menetluskäiku, sealhulgas:

1) nimetatakse huvirühmad, keda on kaasatud;

2) märgitakse need küsimused, mille kohta oodatakse huvirühmade seisukohti;

3) nimetatakse huvirühmadele tagasiside andmise viisid ja tähtaeg;

4) kirjeldatakse kaasamise edasist käiku ja eelnõu edasist menetlust.

4.6. Kaasatavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks. Avalik konsulteerimine kestab neli nädalat. Põhjendatud juhtudel võib konsulteerimise kestust lühendada. Konsulteerimise kestust pikendatakse väga mahuka otsuse eelnõu puhul või muudel põhjendatud juhtudel.

6.1. Huvirühmadele tuleb anda piisavalt põhjalik tagasiside mõistliku aja jooksul, üldjuhul 30 päeva jooksul konsultatsiooni lõppemisest. Kui konsultatsioon kestab kauem kui kolm kuud või toimub mitmes etapis, teeb valitsusasutus vajaduse korral vahekokkuvõtte konsulteerimise käigus saadud tagasisidest ja sellega arvestamisest, muudab vajaduse korral konsulteerimise ajakava ning teavitab sellest kõiki kaasatud huvirühmi.

Kõnealuse eelnõu väljatöötamisel on kõiki loetletud nõudeid rikutud. Eelnõu saadeti EKOLE arvamuse avaldamiseks 13.10.21, seisukohtade esitamiseks oli eelnõude infosüsteemis antud tähtaeg 3.11.2021 ehk 21 päeva.

EKO esitas oma seisukohad algsele eelnõule 2021. a novembris. Praeguseni ei ole KeM saatnud EKO seisukohtadele vastuseid ega selgitust, kus või kuidas on ettepanekutega arvestatud. Selle asemel on KeM esitanud oluliselt muudetud eelnõu 12.05.22 eelnõude infosüsteemis juba justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks, lisades eelnõule „märkuste ja ettepanekutega arvestamise/mittearvestamise tabeli“. Seejuures on paljud KeM vastused tabelis asjakohatud või paljasõnalised. Eelnõu menetlus ei ole võimaldanud mingit sisulist arutelu. Mõne EKO argumendi vastuseks on märgitud, et see on „arusaamatu“ (nt tabeli lk 17) – ometi ei ole KeM teinud ka mingit katset suhtluses EKOga argumendist aru saada.

EKO leiab, et kaasamise ja dialoogi asemel on toimunud pigem ühepoolne informeerimine kavandatavatest muudatustest. Kaasamise hea tava p 2 eristab informeerimist ja

konsulteerimist ning näeb selgelt ette, et avalik konsulteerimine seisneb „huvirühmadelt ja avalikkuselt tagasiside küsimises poliitikakujundamise kõigis etappides, sealhulgas probleemide püstitamisel, eesmärkide kindlaksmääramisel, lahendusvõimaluste analüüsimisel ja otsuse kavandi koostamisel“. Konsulteerimine eeldab ka tagasiside andmist ning dialoogi.

Kõnealune eelnõu ei ole oma väikesest mahust hoolimata sugugi vähetähtis. KAH aladel metsatööde planeerimise küsimus puudutab üle Eesti paljusid kogukondi ja inimesi ning on seotud kõigi kohalike omavalitsuste kohustustega.

Kõigest eeltoodust tulenevalt palume justiitsministeeriumil eelnõu kooskõlastamata jätta. Loodame, et nõustute, et õigusloome peab olema kvaliteetne ja vastama õigusaktide eelnõude väljatöötamiseks ettenähtud korrale. Esitatud eelnõu on näide väga halvast õigusloomest, millel ei tohiks lasta seaduseks saada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Laura Uibopuu
Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator

Koostajad: Liis Keerberg liis.keerberg@elfond.ee, Kärt Vaarmari kart@elfond.ee

LISA 1. Kokkuvõtte 2021 KAH alade kaasamisprotsessides tehtud vigadest

SA Eestimaa Looduse Fond

Analüüsisime 2021. aastal RMK poolt läbi viidud 49 KAH ala (sh 40 kinnitatud metsatööde kava) kaasamisprotsessi ja leidsime palju puudujääke. Järgnevalt näiteid kaasamisprotsessides tehtud vigadest.

17 juhul on metsatööde kava kinnitatud juba enne, kui on avalikustatud kokkuvõtted esitatud ettepanekutest ja/või avalike koosolekute protokollid (Kibuna küla KAH ala Harjumaal; Kose-Uuemõisa kaitse- ja puhkeväärtusega mets KAH ala Harjumaal; Narva-Jõesuu KAH ala Ida-Virumaal; Kõrgessaare seikluspark KAH ala Järvamaal; Uiakatsi

järve KAH ala Põlvamaal; Vooremäe suusarajad KAH ala Tartumaal; Haanja Puhke- ja Spordikeskus suusa- ja jooksurajad KAH ala Võrumaal; Kubja-Kose-Meegomäe puhkeala KAH ala Võrumaal; Elva Käo Tartumaal; Olustvere raudteejaama ümbrus Viljandimaal; Paunküla Heaolukeskuse tervise- ja suusarajad Harjumaal; Pootsi Pärnumaal; Praakli küla Saaremaal; Tootsi ümbrus Pärnumaal; Triigi küla Saaremaal; Turba alevik Harjumaal; Võhma tervisepark Viljandimaal).

19 metsateatist on kinnitatud enne kui on kinnitatud metsatööde kava (Aarne küla Põlvamaal 21.05.2021: LR 15.12.2020; 50000441381, HR 02.02.2021 50000467679; Kooraste massiiv Põlvamaal 14.06.2021: LR 01.03.2021 50000472779; Karujärve Saaremaal 29.06.2021: HR 02.03.2021 50000473053, 50000473055, 50000473057, HR 09.03.2021 50000474435, 50000474437, 50000474439, 50000474441, 50000474443, 50000474445, 50000474447, 50000474449, 50000474451, 50000474453; Saru Valgamaal 27.09.2021: LR 16.07.2021 50000491343, AR 16.07.2021 50000491341, 50000491345).

9 juhul olid pärast 01.06.2021 kinnitatud metsatööde kaval metsateatiseid juba olemas ja 4 juhul raie juba tehtud enne 2021 aasta lõppu. Kuigi RMK koostatud juhise "Kaasamine metsatööde planeerimisse Riigimetsa Majandamise Keskus, 8. märts 2021" on nõue, et kaasamine peab olema korraldatud ja lõpetatud järgneva aasta I poolaastal planeeritud raieosade osas 1. detsembriks ja II poolaasta tööde osas 1. juuniks." (Kooraste massiiv, metsatööde kava on kinnitatud **14.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **22.07.2021** ja peale seda raied tehtud; Karujärve, metsatööde kava on kinnitatud **29.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **09.03.2021**; Orissaare terviserada, kinnitatud **21.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **01.10.2021** ja peale seda raied tehtud; Pori küla, metsatööde kava on kinnitatud **22.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **16.07.2021** ja 02.08.2021 ja peale seda raie tehtud; Saru küla, metsatööde kava on kinnitatud **27.09.2021**, metsateatiseid kinnitatud **16.07.2021**; Tartu maratoni rada, metsatööde kava on kinnitatud **22.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **26.07.2021** ja **09.08.2021**; Kärnaküla, metsatööde kava on kinnitatud **14.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **16.06.2021** ja peale seda raie tehtud; Kose-Uuemõisa kaitse- ja puhkeväärtusega mets, metsatööde kava on kinnitatud **15.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **23.09.2021** ja **22.10.2021**; Sooru küla Metsa tänava, metsatööde kava on kinnitatud **15.06.2021**, metsateatiseid kinnitatud **12.10.2021**.

20 KAH ala avalikud kaasamiskoosolekuid toimusid tööpäevadel kella 12:00 ja 17:00 vahel, see tähendab tööajal, mil osalemine on paljude jaoks keeruline.

11 juhul avalikud koosolekud on toimunud aga protokollid puuduvad (Elva Käo, Kilingi-Nõmme Levalohu, Orissaare küla, Olustvere raudteejaama ümbrus, Paunküla Heaolukeskuse tervise- ja suusarajad, Pootsi, Praakli küla, Tootsi ümbrus, Triigi küla, Turba alevik, Võhma tervisepark).

3 KAH ala puhul metsade kirjeldused puuduvad RMK kodulehel (Narva-Jõesuu Ida-Virumaal, Valgevälja Läänemaal, Apteekrimäe Valgamaal). **2 KAH ala metsatööde kava projektid puuduvad** RMK veebilehel (Suurupi merekindlus Harjumaal, Valgevälja Läänemaal). **Esitatud ettepanekud puuduvad** RMK veebilehel (Valgevälja Läänemaal). **Protokoll ei ole allkirjastatud** (Narva-Jõesuu Ida-Virumaal).

9 protokoll on allkirjastatud RMK ja **kohaliku omavalitsuse esindaja** poolt ja **kohalike inimeste esindaja allkirjad puuduvad** (Valgevälja Läänemaal, Apteekrimäe Valgamaal, Saru küla Valgamaal, Tartu maratoni rada Valgamaal, Lõhavere linnus Viljandimaal, Haanja Puhke- ja Spordikeskus suusa- ja jooksurajad Võrumaal, Kanaküla Pärnumaal, Tammiste küla Pärnumaal, Oru küla Ida-Virumaal).

12 KAH ala avalikke koosolekuid ei ole korraldatud: Kibuna küla Harjumaal; Kose kaitse- ja puhkeväärtusega mets Harjumaal; Kõrgessaare seikluspark Järvamaal; Aarna küla Põlvamaal; Hatiku mets Põlvamaal; Kiidjärve küla Põlvamaal; Uiakatsi järve Põlvamaal; Sutlema Raplamaal; Karujärve Saaremaal; Vooremäe suusarajad Tartumaal; Kubja-Kose-Meegomäe puhkeala Võrumaal; Orava Kõvera järv Võrumaal.

Metsatööde kava projektides esineb vigu, järgnevalt mõned näited. Pärast lõppraiet tegemist, on kaardil endiselt vana mets (Vooremäe suusarajad KAH ala Tartumaal Kooraste). Kava peal on eraldiis küpset metsa, aga LR metsateatis on juba antud 01.03.2021 ja raie on juba tehtud (Kooraste Põlvamaal). Narva-Jõesuu puudub 2030 "Vanuseline jaotus protsentides". Postitee Liiva-Intsupalu, Postitee Voorepalu Joonis 1. (Ala metsade jagunemine majandamise kategooriatesse (ha)) puudub. Postitee Liiva-Intsupalu, Postitee Voorepalu Tabel 3. (Raiete nimekiri koos uuendatava puuliigiga) puudub. Tartu maratoni rada KAH-ala piirid ei ole selget nähtav.