

Eesti Keskkonnaühenduste Koda
Päästame Eesti Metsad MTÜ

Riigimetsa Majandamise Keskusele

Teie: 29.11.2024

Meie: 13.12.2024 nr 1-5/24/6450

Eesti Keskkonnaühenduste Koja ja Päästame Eesti Metsad MTÜ seisukoht RMK kogukonnaaladel metsatööde planeerimisse kohalike kogukondade kaasamise juhendi kohta

Täname võimaluse eest anda juhendi eelnõule tagasisidet. Järgnevalt esitame oma seisukohad ja ettepanekud.

1. RMK sisese otsustuskorra kooskõla seadusest tulenevate kaasamisnormidega

Kogukonnaaladel [edaspidi kogukonnametsades] majandamisel toimuva kaasamise puhul on RMK avalikkuse kaasajana haldusorgani rollis. Seetõttu peaks avalikkuse kaasamine majandamiskava ja metsatööde plaani koostamisse toimuma seaduste (metsaseadus ja alamaktid, haldusmenetluse seadus) alusel. Antud juhul jätkatakse aga kaasamise korraldust senisel viisil, RMK siseste juhenditega. Neist ei tulene aga kaasamisprotsessis osalevatele isikutele menetluslikke garantiisid ega võimalust nt kavade või raieplaanide õiguspärasuse kontrolliks kohtusse pöörduda. Kohtus vaidlustada saab küll metsateatisi, kuid neid ei anna välja mitte RMK, vaid Keskkonnaamet, kellele RMK kaasamisprotsessis ei ole antud mingit rolli ja ei saa vastutada seega kaasamise õiguspärasuse eest. Teiselt poolt on antud menetluses oluline roll KOVidele ja nende üldplaneeringutele, kuid KOV ÜP menetlus ning kaasamine selles peaks toimuma Planeerimisseaduse (PlanS) järgi. Samuti on kaasamise tulemusena sündivate otsuste siduvus ja olemus õiguslikult väga ebaselge.

2023. aastal analüüsisid õiguseksperdid KAH alade kaasamismenetlust ning leidsid mh, et tõhusa ja õiglase menetluse puudumine regulatsioonis riivab põhiõigust menetlusele ja korraldusele, mis tuleneb Põhiseaduse §-st 14.¹ Avatud menetluses toimuvates keskkonnaotsustes osalemisel peab olema avalikkusel võimalus otsuseid varases etapis mõjutada; kaasamise tulemus peab saama siduvalt fikseeritud, nii et seda järgitakse; kaasamise tulemusena tehtud kaalutusotsused peavad järgima haldusmenetluse põhimõtteid ning otsuseid peab saama nende õiguspärasuse kontrolliks kohtus vaidlustada. Need menetluslikud õigused ei paista tervikkavade ja raieplaanide puhul olevat (vähemasti sõnaselgelt) tagatud, mistõttu on juhend tervikuna kaasamises osalevate isikute õiguste seisukohalt problemaatiline. **Et kaasatavate isikute õigused oleksid tagatud, tuleks**

¹ Vaarmari, K., Keerberg, L. Metsatööde planeerimine KAH-aladel. Õiguslike probleemide analüüs. Eestimaa Looduse Fond, 2023.

https://media.voog.com/0000/0050/7864/files/Metsat66de_planeerimine_KAH-aladel_anal%C3%BC%C3%BCs_2023_ELF.pdf

kogu kõrgendatud avaliku huviga metsade/kogukonnametsade majandamise korraldus lahendada metsaseaduse ja sellel tuginevate alamaktide tasandil.

2. Mõisted

2.1. Mõiste **kohalik kogukond** on defineeritud kui kogukonnametsa läheduses elavad, kinnistuid omavad või kasutavad inimesed, keda metsatööd otseselt mõjutavad. Ebaselgeks jääb, mida tähendab "otsene mõjutamine" Samuti jääb ebaselgeks, kas laiem avalikkus, kes nt võiks oma lemmikute tervise- või matkaradade ümbruse metsade majandamises tahta kaasa rääkida, kuid nende läheduses ei ela ega kinnistut ei oma, kvalifitseeruvad üldse kohaliku kogukonna alla? Kui mitte, siis tuleb luua selle kategooria avalikkuse jaoks täiendav määratlus, sest nende kõrvalejätmine otsustamisest kitsendab kaasatavate ringi põhjendamatult. Võrdlusena on planeeringumenetluses võimalik seisukohti esitada igaühel. Samamoodi, arvestades riigimetsa mõttelist kuuluvust kõigile Eesti elanikele, peaks olema õigus ja võimalus riigimetsa majandamises kaasa rääkida igaühel.

2.2. Mõiste "**kogukonnaala**" on defineeritud kui kohaliku omavalitsuse poolt üldplaneeringuga või avatud menetluse käigus valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest lähtuvalt määratletud tiheasustusüksuse lähedal asuv riigimetsa ala; kattub varasema mõistega kõrgendatud avaliku huviga ala;

Esiteks tekitab segadust mõiste "kogukonnaala" - see seostub loogiliselt pigem rahvamaja lähedase jaanituleplatsiga, lauluväljakuga, kogukonnateenuste keskuse ümbrusega kui riigimetsaga. Mõiste sisule vastaks paremini "kogukonnamets" ja seda mõistet on ka selliste metsade kohta palju kasutatud.

Teiseks on kõrgendatud avaliku huviga ala olnud sisuliselt märksa laiem mõiste kui kogukonnaala. Riigimets, mida Eesti elanikud ja külalised puhke- ja virgestusaladena või koriluseks aktiivselt kasutavad, ei piirdu kindlasti ainult tiheasustuse lähedal paiknevate metsaaladega. Enamik RMK puhkealadest, tervise- ja matkaradadest paikneb ju loodusmaastikes, väljaspool linnu ja nende lähiümbrust. Kogukonnametsade määratlemine vaid tiheasustusala lähikäikudega loob olukorra, kus tiheasustusest kaugemal asuvates paikades ei peaks justkui üldse avalikkust metsatööde planeerimisse kaasama. Sellise lähenemisega ei saa nõustuda ning see tundub täiesti äraspidine olukorras, kus RMK ise neid puhkealasid ja radasid loob ja hooldab ning inimesi aktiivselt sinna kutsub.

2.3. Mõiste **üleriigiline vabaühendus** on kavandis defineeritud kui erinevates kohalikes omavalitsustes samaaegselt avalikes huvides tegutsevad vabaühendused. Üldjuhul mõistetakse üleriigilise vabaühendusena sellist ühendust, mille tegevus on oma eesmärkidelt KOV-de ülene. Samas ei pea üleriigiliselt tegutsev vabaühendus tegutsema kindlasti erinevates KOV-ides samaaegselt, kuigi juhul, kui nt ühenduse põhikirjaliste eesmärkidega seonduvalt on mingis omavalitsuses tarvilik tegutseda, siis võidakse seda teha ka kohalikul tasandil. Teeme ettepaneku mõistet täpsustada, nii et see oleks üldise praktikaga kooskõlas.

2.4. Mõiste **kaasamine** on defineeritud kui võimaluse loomine kogukonnametsades kohalikele kogukondadele neid mõjutavate tegevuste planeerimises osalemiseks ja seisukohtade esitamiseks. Teeme ettepaneku hõlmata kaasamisse kõik huvitatud isikuid, kes soovivad kava koostamisse panustada. Kaasarääkimise võimalust ei peaks piirama ala läheduses elamise või kinnistu omamisega. Nt kui Haanja suusaradadel käib regulaarselt

suusatamas sadu tartlasi või võrukaid, siis võiks olla ka neil võimalus suusaradade äärsete metsade majandamise osas kaasa rääkida. Sama kehtib ka RMK puhkealade ning tervise- ja matkaradade ümbruse kohta.

3. Kogukonnametsade ökoloogilise terviku tagamine

Kogukonnametsadele metsatööde plaani koostamise peatükk ei sisaldanud infot, kuidas planeerib RMK kogukonnametsades säilitada ökoloogilised väärtused ning funktsionaalse terviku. Nende omaduste säilitamine on oluline nii rohevõrgustiku kui ka kohalikele elanikele väärtusliku elukeskkonna säilitamise seisukohalt. Alljärgnevalt esitame oma ettepanekud, kuidas seda saavutada. Nagu ka eelnevalt juba välja tõime, tuleks meie hinnangul kogu kogukonnametsadega seonduv reguleerida metsaseaduse jt seonduvate õigusaktidega, nii ka antud teema. Kuid seni, kuni see pole seaduse tasandil piisavalt täpselt reguleeritud, on vajalik need põhimõtted sõnastada juhendis.

3.1 Et mets ei kaotaks ökoloogilisi väärtusi ja puhke- ja rekreatsiooniväärtusi, tuleb kogukonnametsi hoida ja majandada katkestusteta ökoloogilise tervikuna – nii ei teki lageraietest killustunud maastikke. Kui jätkata kogukonnametsades uuendusraietega, ei erine kogukonnamets sisuliselt majandusmetsast. **Seetõttu teeme ettepaneku võtta kogukonnametsad majandusmetsade arvestusest välja ning rakendada seal üksnes valikraieid ja püsimeetsandusvõtteid.** Majandamise tingimustesse tuleb seejuures lisada ka kõrgmetsa säilitamise nõue, mille kohaselt oleks pärast metsatõid täius 60% ning ei langeks alla 50%. Sellisel juhul on tagatud metsa ökoloogiline tervik, puhkeväärtused, ning kohalikule elanikkonnale säilib endine tuttav miljö. Samuti oleks mets tormidele vastupidav, säiliks ka linnustiku jm metsaelustiku elupaigad.

3.2 Tuginedes lõigule 3.1, on tarvis juhendis ka loetleda, mis asjaoludel soovib ja saab RMK teostada kooskõlastamata metsatõid. Juhendit lugedes on tarvis üheselt mõista, mida RMK silmis tähendavad vajaduspõhised, erakorralised või ettenägematud tööd, mis on esile toodud punktis 15.

4. Kogukonnametsade määramise protsessis osalemine

Hetkel on juhendi põhjal selge, et RMK soovib kogukonnametsade määramise protsessi kaasata eelkõige kohaliku omavalitsuse, mitte kohalikud elanikud, ning eeldab, et KOV ise kaasab elanikke. Leiame, et selline lähenemine on liialt kitsas ning jätab otsese sõnaõiguse liialt suure osa võimalikest huvilistest. Kohalik omavalitsus ei ole praktikas paraku sõltumatu kohalike elanike huvide esindaja, tegemist on siiski väga jõulise võimuhierariiaga, sh poliitiliste huvide rakendamisega. Selleks, et kogukonnametsade määramisel saaksid kogukonna huvid (sh ei koosne kogukond tingimata ainult kohalikest elanikest, vt mõistete alt) päriselt ära kuulatud ja potentsiaalselt ka arvestatud, tuleb see avada kõigile, kel on soovi kaasa rääkida. Lisaks isiklikest suhetest ja huvidest tugevasti sõltuvale elanike esindamisele puudub KOV-des sageli ka antud protsessi kaasamiseks vajalik võimekus ning teadmised. Ka planeeringutesse kaasamist korraldavad tihtipeale palgatud konsultandid, mitte KOV-d ise.

5. Kogukonnametsade(ala) määramine ja avalikustamine

Kogukonnametsa määratlusest nähtub, et selle piiritlemine on ette nähtud kas KOV üldplaneeringuga (ÜP) või avatud menetluse käigus. Juhendis on käsitletud vaid ÜPga puutuvat võimalust. Kuidas toimuks kaasamine siis avatud menetluses määratud kogukonnametsa puhul?

Juhendi p. 1.1. kohaselt teeb kogukonnametsa määramiseks KOV ÜP koostamise käigus RMK-le ettepaneku käsitleda teatud riigimetsa osa kogukonnametsana.

Oleme seisukohal, et **selline ülesanne peaks olema sel juhul määratletud PlanS ühe üldplaneeringu ülesandena**, sest RMK ei saa KOV-dele kohustusi seada. Juhime tähelepanu, et sellisel juhul, kui kogukonnametsad määratletakse ÜPs, toimub nende määratlemisse kaasamine samuti PlanS sätestatud korras, mitte RMK koostatud juhendi järgi. Hetkel jääb see osa juhendis segaseks.

Juhendi p. 1.2. kohaselt, kui ÜP protsessi käigus on enne ÜP kehtestamist vajalik metsade käsitlemine kogukonnametsadena, on KOV-i võimalus RMK-le esitada vastav taotlus kirjalikult. KOV-iga selliselt kokkulepitud kogukonnametsades kuni ÜP kehtestamiseni planeeritakse metsatöid lähtudes käesolevast juhendist. Kas pärast ÜP kehtestamist lähtutakse kaasamisel mingitest muudest põhimõtetest? Kui jah, siis tuleks täpsustada. Nt ÜP-s määratletud tingimustest.

Juhendi p. 1.3. on antud ülesanne planeeringute spetsialistile saata info ÜP-s määratud kogukonnametsadest regiooni juhile, kaasamisspetsialistile, regiooni metsaülemale, varumisjuhile, metsakasvatusejuhile ja vajadusel teistele alaga seotud struktuuriüksuste juhtidele.

Jääb ebaselgeks, millist planeeringute spetsialisti siin mõeldakse? Kas KOVi või RMK oma? Kui mõeldakse KOVi spetsialisti, siis kust ta peaks saama kõigi nende isikute kontaktid ning miks ei võiks ta infot saata RMK üldaadressile?

Juhendi p. 1.5. kohaselt avalikustab kaasamisspetsialist ÜP-s määratud kogukonnametsad RMK metsatööde kaardil esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui 2 nädalat pärast ÜP kinnitamist.

Kuna on eluliselt võimalik, et nn kogukonnametsadest antakse teada juba ÜP koostamise käigus või ka selle väliselt (nn avatud menetluses määratletavad metsad), siis on vajalik avalikustada ka projekteeritavate kogukonnametsade kiht. Vastasel juhul puudub KOVide esitatud kogukonnametsadest terviklik ajakohane ülevaade.

Juhendi p. 1.6. kohaselt informeerib planeeringute spetsialist kaasamisspetsialisti ja regiooni metsaülemat kogukonnametsade jooksvatest muudatustest ja kaasamisspetsialist vastutab kogukonnametsade ruumikuju ajakohastatult Maa-ametisse esitamise eest.

Selgitamata on, milline funktsioon on kogukonnametsade esitamisel Maa-ametisse ning kus need andmed Maa-ametis kajastuvad. Eeldatavasti on tegu avaliku kaardirakendusega? Seda tuleks täpsustada.

Juhendi p. 1.7 kohaselt uuendab planeeringute spetsialist uuendab RMK metsatööde kaardil avalikustatud kogukonnametsade masinloetava kihi (.shp), edastab selle kommuni-katsioonispetsialistile, kes lisab selle RMK kodulehele iga aasta 31. jaanuariks.

Kihi uuendamine peaks toimuma jooksvalt, minimaalselt igakuiselt. Kui kiht on seotud ka Maa-ameti või metsaregistri avaliku rakendusega, siis tuleks see lihtsalt RMK kodulehel kuvada.

6. Menetlusprotsessi loogika tervikkavalt metsatööde plaanini

Küllaltki keeruline on jälgida ja aru saada, millist menetlusetappi parajasti kirjeldatakse ja mis on selle roll. Vaheldumisi on juhised tervikkava ja nende lisade koostamise ja kaasamise osas.

Juhendi p. 7 kirjeldatakse tagasiside kogumist tervikkavadele. See toimub enne metsatööde plaanide (lisade) koostamist, kuid ettepanekuid kasutatakse nii kava kui ka selle lisade koostamisel. Kirjeldamata on, milline on tervikkava ja metsatööde plaani sisuline olemus ja õiguslik tähendus. Kas metsatööde plaan peab olema kooskõlas tervikkavaga? Kas tervikkavas seatud tingimused jõuavad metsaregistris vastavale kaardikihile, nii et teatist menetledes Keskkonnaamet neid näeb?

Samuti tekitab küsimusi, milline on tervikkava suhe selle lisaga? Kohati tundub, et lisasid ei avalikustata koos tervikkavaga ning lisadele ettepanekuid teha ei saa ja toimub vaid arutelu. Juhendi p. 8.6. küll märgitakse, et koos kutsega arutelule v õ i b RMK esitada metsatööde plaani kavandi. Selline käsitlus ja lähenemine ei ole loogiline. Kui metsatööde plaanid on tervikkava lisad, mille alusel hakatakse reaalseid töid tegema, peavad olema need samuti avalikustatud ja neile peab saama ettepanekuid teha. Kõik sõltub mh sellest, kui täpselt tervikkavas raietes kokku lepatakse, ja kui täpselt hiljem RMK metsatööde plaani tehes kavast lähtub. Analoogiks võiks olla siin detailplaneeringu ja ehitusprojekti kooskõla nõuet.

Kui tegu on tervikkava rakendusplaaniga, peab olema tervikkava eelnevalt juba kehtestatud, aga sellisel juhul ei saaks olla metsatööde plaan kava lisa, vaid eraldiseisev dokument. Samuti tuleb tuua välja nende kavade-plaanide kinnitamise otsuste vaidlustamisõigus halduskohtus.

Segadust tekitab arutelude puhul, et kas nt p. 8 kirjeldatud arutelu on sama, mis p.9.1 või midagi muud?

Küsimusi tekitab juhendi p. 7.1. mille kohaselt “Juhul, kui kaasamise korralduse osas ei ole sõlmitud muud kokkulepet, lähtub RMK käesolevast juhendist.” Sellest nähtub, et RMK jätab endale võimaluse erinevates olukordades ise valida, kas lähtuda kaasamise korraldusel juhendist või mingitest muudest kokkulepetest. Sellisel viisil ei saa haldusorgan õigusriigis toimida. Kaasamise korraldus peab olema üheselt fikseeritud.

Juhendi p. 7.3. kohaselt teeb kaasamisspetsialist kokkuvõtte saadud tagasisidest KOV-le ja arvamuse avaldajatele. Juhime tähelepanu, et kokkuvõtte saadud tagasisidest ei ole sama, mis ettepanekute ja vastuväidete kaalumine ning nendele vastamine. Määratlus “kokkuvõtte tagasisidest” jätab pigem mulje, et tuuakse välja, kes milliseid ettepanekuid RMK-le tegi ning sellega piirduks. On selge, et kaasamisprotsessides tekivad metsaraiete osas vastandlikud huvid ja nägemused. Nende kaalumine peab toimuma õiguspäraselt ning arvestades erinevaid huve. RMK puiduvarumishuvi ei saa kindlasti neis kaalutlustes omada

prioriteetset kaalu, vaid peab saama käsitletud võrdselt muude huvidega. Kuidas tagatakse kaalumise menetluslik ja sisuline õiguspärasus, jääb juhendis lahtiseks.

Menetlusprotsessi loogikast tulenevalt tekitab segadust see, et p-le 7 "Kogukonnaalade tervikkava kavandi ettepanekute kogumine" järgneb p 8 "Kogukondade teavitamine kaasamisega alustamisest". Ka ettepanekute kogumine tervikkavale on osa kaasamisest. Kui tahetakse eristada kaasamist tervikkava ja selle rakendusplaani ehk metsatööde kava koostamisse, siis peaks seda vastavalt määratlema.

Teeme ettepaneku kaasamiskorda neis aspektides oluliselt täpsustada ja täiendada. Eelistatavalt võiks seda siiski teha metsaseaduses ja selle alamaktides, kuivõrd RMK tegevus haldusorganina peaks tuginema sellistes protsessides ennekõike seadustele.

Kuivõrd tähelepanekuid ja ettepanekuid on EKO-I ja PEM-I veel, kuid neid ei ole ilmselt otstarbekas kõiki siin kirjas ära tuua, oleks meie arvates mõistlik teema arutamiseks koos oluliste osapooltega kohtuda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Maia-Liisa Anton

Eesti Keskkonnaühenduste Koja koordinaator, EKO metsatöörühma nimel