



KEK
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Metsamajan- damise piirangud

Õiguslik analüüs
Metsaseaduses sätestatud
piirangutest aastatel 1998-2013

SA Keskkonnaõiguse Keskus

2013

Käesoleva analüüsi koostas SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) projekti „ELFi ja teiste keskkonnanühenduste metsanduspoliitikaalase eestkoste suutlikkuse tõstmise“ raames. Projekti rahastas EMP toetuste Vabäühenduste Fond Avatud Eesti Fondi vahendusel.



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation



Analüüsi koostasid SA Keskkonnaõiguse Keskus juristid Siim Vahtrus, Jane Adler ja Kärt Vaarmari, samuti osales analüüsi koostamisel assistent Pille Priks.

Sisukord

Sisukord	3
Kasutatud lühendid	5
Sissejuhatus, metoodika	6
Kokkuvõte	7
1. Metsa korraldamine	10
1.1. Metsa majandamise hindamise kohustus ja sisu	10
1.2. Metsamajandamiskava	10
1.2.1. Metsamajandamiskava koostamise kohustus	10
1.2.2. Metsamajandamiskava sisunõuded	12
1.2.3. Metsamajandamiskava koostamine.....	15
1.2.4. Metsamajandamiskava kehtestamine.....	17
1.3. Metsakorraldustööde tegevusluba	18
1.4. Hinnang muudatustele	21
2. Metsakategooriad ja looduskaitsetised majandamis-piirangud	23
2.1. Metsakategooriad	23
2.1.1. Metsakategooriate liigid ja tähendus.....	23
2.1.2. Metsakategooriate määratlemise kriteeriumid.....	25
2.1.3. Metsade majandamise kitsendused erineva kategooriaga aladel.....	27
2.2. Vääriselupaigad	30
2.2.1. Vääriselupaiga määratlemise alused	30
2.2.2. Vääriselupaiga (võtmebiotoobi) kaitse	31
2.3. Hinnang muudatustele	32
3. Metsa uuendamine	34
3.1. Metsa uuendamise olemus ja nõuded	34
3.2. Metsa uuendamise kohustus	35
3.2.1. Metsa uuendamise kohustuse künnis.....	35
3.2.2. Metsa uuendamise ja uuenemise tähtajad	37
3.3. Meetmed metsa uuendamata jätmise ja uuenemata metsa korral.....	38
3.4. Metsauuendusekspertiis.....	40
3.5. Metsa uuendamise tagatisraha.....	41
3.6. Hinnang muudatustele	43
4. Lubatud raied	44
4.1. Lageraie.....	45
4.2. Turberaie.....	48
4.3. Hooldusraie.....	50
4.4. Valikraie	51
4.5. Hinnang muudatustele	52
5. Metsateatis	54
5.1. Metsateatise olemus	54
5.2. Metsateatise esitamise juhud	55
5.3. Metsateatise sisu.....	58
5.4. Metsateatise menetlemine.....	59
5.5. Metsateatise kehtivus	63
5.6. Hinnang muudatustele	64
6. Vastutus nõuete rikkumise eest	65
6.1. Keskkonnale kahju tekitamine	65

6.2.	Süüteoosseisud ja kohaldatavad karistused	67
6.3.	Hinnang muudatustele	70
7.	Muudatuste ülevaade aastate kaupa	71

Kasutatud lühendid

KKM	Keskkonnaministeerium
KMH	keskkonnamõjude hindamine
KOV	kohalik omavalitsus
LKS	looduskaitseadus
MS	metsaseadus
PlanS	planeerimisseadus
RMK	Riigimetsa Majandamise Keskus
VeeS	veeseadus
VEP	vääriselupaik

Sissejuhatus, metoodika

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on anda ülevaade tähtsamatest metsade majandamise piirangutest ning nendega vahetult seotud metsaseaduse regulatsioonist perioodil 1999-2013. Vaadeldav periood algab taasiseseisvunud Eesti Vabariigi metsaseaduse teise, oluliselt kaasaegsema redaktsiooni jõustumisega 1. jaanuaril 1999. a.

Analüüsiga kaetava perioodi jooksul on metsaseadust muudetud enam kui kahekümnel korral, 1. jaanuaril 2007. a jõustus seaduse põhjalikult muudetud uus terviktekst. Selguse ja loetavuse huvides ei ole analüüsis kajastatud kõiki formaalset laadi muudatusi, teiste seas on analüüsist välja jäetud muudatused, mis olid tingitud eurole üleminekust, erinevate asutuste ümberkorraldamisest ja pädevuste muutmisest (nt keskkonnateenistuste ümberkorraldamine Keskkonnaametiks). Samuti ei ole analüüsis kajastatud metsa majandamisega seotud haldusaktide menetlemise vähemolulisi üksikasju. Analüüsis käsitletakse lisaks juba jõustunud muudatustele ka 2012. a juunis Eelnõude Infosüsteemis avalikustatud metsaseaduse muutmise seaduse eelnõud (analüüsis viidatakse sellele kui 2012. a avalikustatud muudatuste eelnõule). Muudatusettepanekud kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks 18. juulil 2013. a. Analüüsi lõppversiooni koostamise ajal (juuli 2013) ootas eelnõu menetlust Riigikogu sügisesel istungjärgul.

Analüüsi eesmärgiks on anda ülevaade metsade majandamise otsestest piirangutest, seetõttu ei ole selles käsitletud ka metsade majandamisele eraldatavaid toetusi, riigimetsa kasutamise korraldust jmt. Otsesteks piirangutest, mis mõjutavad metsa majandamist ning mida analüüsis lähemalt käsitletakse, on:

- nõuded metsade korraldamisele (sh metsamajandamiskava koostamisele ja metsade inventeerimisele);
- metsakategooriate määratlemine ning neist tulenevad kitsendused;
- metsade uuendamise kohustus ja selle täpsemad tingimused;
- raiete lubatavus ja täpsemad tingimused;
- metsateatise regulatsioon;
- tsiviil- ja karistusõiguslik vastutus metsaseaduse nõuete rikkumise eest.

Teemade kaupa kirjeldatakse analüüsis ülevaatlilikult muudatuste sisu, selgitatakse nende tausta ja põhjendusi, samuti on töö autorid andnud muudatustele omapoolseid hinnanguid. Iga üksikküsimuse raames on esitatud kõigepealt muudatuste kirjeldus ning muudatuste põhjused (tuginedes eelkõige eelnõude seletuskirjadele), iga temaatilise peatüki lõpus on esitatud kokkuvõttev hinnang muudatuste tähendusele (ja põhjendatusele).

Analüüsi põhiosa koosneb muudatuste ülevaatest ja analüüsist eelpool loetletud valdkondade kaupa. Valdkondades tehtud muudatused on järjestatud nende vastuvõtmise aja alusel, tuues välja, millise metsaseadust muutva seadusega need kehtestati. Muudatustele viidatakse nende vastuvõtmise aja järgi (nt „10.12.2008. a vastu võetud MS muudatused“). Loetelu analüüsis käsitletud muudatustest on esitatud analüüsi lisas 1 Analüüsi lisades 2 ja 3 on esitatud 1999. a ning 2009. a jõustunud seaduste algtekstid koos neisse tehtud muudatustega erinevate redaktsioonide kaupa.

Kokkuvõte

Käesolevas analüüsis vaadeldi metsaseaduses sätestatud olulisemaid piiranguid metsade majandamisele ning nende arengut viimase 15 aasta vältel. Lisaks otseselt lubatud raieid puudutavatele sätetele (st milliseid raieliike ja millistes metsades on lubatud kasutada) vaadeldi ka teisi metsaomanike tegevust piiravaid sätteid. Suurema kaitseväärtusega metsade puhul tulenesid täiendavad piirangud raieliikidele või raiete teostamise tingimustele metsakategooriatest. Metsamajandamiskava kehtestamine ja metsateatisele lubava märke tegemine ametiasutuste poolt on teatud perioodidel olnud eelduseks raiete tegemisele ja seega samuti metsade majandamise otseseks piiranguks. Piiranguks on olnud ka raielangil metsa uuendamise kohustus (sellega seotud kulude tõttu) ning nõuete rikkumisel rakendatavad sanktsioonid.

1998. a vastuvõetud MS redaktsioonis eristati kolme **metsakategooriat** – hoiu-, kaitse- ja tulundusmets. Metsa kategooriast sõltusid selle lubatud kasutusviisid ning piirangud raietele. Tähtsaimaks kategooriaks oli kaitsemets, mille alla pidanuks kuuluma väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvad, ent tavapärasest tundlikumaid metsad. Esiialgu olid kaitsemetsadeks kõik metsad, mis vastasid MS loetletud tunnustele (nt joogiveehaaretel asuvad metsad). 2006. a MS redaktsioonis sätestati, et väljaspool kaitstavaid loodusobjekte on kaitsemetsadeks vaid metsad, mis määrati selleks keskkonnaministri poolt. Samas täiendati nimekirja võimalikest piirangutest, mida võis kaitsemetsades seada. 2008. a vastuvõetud muudatustega kaotati metsakategooriate regulatsioon aga täielikult. Mõningate alade (nt loo kasvukohatüübi) osas seati piirangud uuendusraie lankide suurusel, muus osas puudub kehtivas õiguses erinevalt varasemast võimalus väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvate tundlike metsade majandamise piiramiseks.

Metsamajandamiskava määratleb metsa majandamise tingimused laiemal alal (nt lubatavad raied, tingimused mida raie tegemisel järgida jne). See ei ole olnud aluseks üksiku raie teostamisele, vaid pigem suuniseks raie kavandamisele, analoogselt planeeringute funktsioonile ehitustegevuse suunamisel. Sellega seotud regulatsiooni on seejuures viimase 15 aasta vältel mitmel korral põhjalikult muudetud. 1998. a vastu võetud MS kohaselt olid metsamajandamiskavade koostamine kohustuslik vaid riigimetsas. 2004. a vastuvõetud muudatustega muudeti selle koostamine kohustuslikuks ka erametsades. Põhimõtteline muudatus ei olnud samas pikaajaline, juba 2008. a lõpus muudeti metsamajandamiskavade koostamine erametsaomanike jaoks soovituslikuks. Raiete tegemise aluseks erametsades on muudatuste järgselt kehtivad andmed metsade olukorra kohta (inventeerimisandmed), mis erinevalt metsamajandamiskavast ei sisalda suuniseid selle kohta, kuidas metsa edaspidi kasutada.

Metsateatis oli 1998. a vastuvõetud metsaseaduse kohaselt ametkondi üksikust raiest jm üksikul eraldisel elluviidavatest tegevustest teavitavaks dokumendiks. 2004. a vastuvõetud muudatuste kohaselt sai metsateatisest seevastu loataotluse sarnane instrument. Raie jm tegevuste läbiviimine oli muudatuste kohaselt lubatud alles pärast teatisele vastava asutuse poolt lubava märke tegemist. 2013. a juulis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud muudatused seevastu muudaksid metsateatise teatud juhtudel taas teavitavaks dokumendiks, millele lubava märke tegemine ei ole raiete tegemise eelduseks. Vaadeldava perioodi vältel on mitmel korral ja põhjalikult muudetud ka tegevusi, mille läbiviimiseks on metsateatise esitamine kohustuslik. Näiteks oli 1998. a MS kohaselt metsateatise esitamine kohustuslik ka metsakuivendussüsteemide rajamise korral, 2006. a MS redaktsiooni kohaselt selle tegevuse elluviimiseks enam metsateatist esitama ei pidanud.

Metsade uuendamise kohustus on aja jooksul läinud üldjoontes täpsemaks ning metsaomanike suhtes rangemaks. 2006. a MS redaktsiooniga seoti metsa uuendamise nõuded vastaval alal varem kasvanud peapuuliigiga (varem kehtisid universaalsed nõuded, mis ei arvestanud konkreetse metsa omapäraga). Samade muudatustega võimaldati sunniraha ja asendustäitmist rakendada juba juhul, kui isik ei täitnud õigeaegselt metsa uuendamise kohustust (varem tuli oodata, kuni selgus, et mets ei ole tähtjaks uuenenud, sõltumata metsaomaniku tegevusest).

MS kohaselt lubatud **raiete ning nendele esitatavate nõuete** regulatsioon on viimase 15 aasta jooksul mitmel korral ning väga põhjalikult muutunud. Näiteks lageraiet lubati 1998. a MS redaktsiooni kohaselt teostada nii küpsusvanuse saavutanud metsades kui ka metsades, milles kasvavad puud olid saavutanud teatud diameetri (nn küpsusdiameetri). 2004. a vastuvõetud muudatustega seevastu lubati lageraiet vaid küpsusvanusest lähtudes. Juba 2006. a MS redaktsioonis lubati taas lageraiet küpsusvanusest nooremates, ent küpsusdiameetri saavutanud metsades. Põhjalikult on muudetud ka valikraie regulatsiooni. 1998. a MS kohaselt oli valikraie lubatud kõigis metsades, mida sooviti majandada püsimetsadena. Viidates kuritarvitustele ja raieliigi vähesele tulemuslikkusele, ei lubatud 2006. a MS redaktsiooni kohaselt valikraiet majanduslikel eesmärkidel enam läbi viia. 2008. a muudatustega lubati valikraiet taas teha ka majanduslikel eesmärkidel, metsades, mis on saavutanud lageraiet lubava küpsusvanuse ja üksikute puude langetamise teel. 2013. a juulis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud muudatused laiendaksid veelgi valikraie kasutusvõimalusi, lubades selle käigus puude raiet mitte vaid üksikute puude langetamise teel, vaid ka nn väikehailudena (väikeste „raielappidena“).

Eeltoodust nähtuvalt iseloomustab Eesti metsanduse regulatsiooni viimasel 15 aastal **suur muutlikkus**. Analüüsis vaadeldud metsade majandamise piiranguid on ulatuslikult ning põhimõtteliste lahenduste osas muudetud kolmel korral. Analüüsi koostamise hetkel menetleti aktiivselt ka neljandat olulisi muudatusi sisaldavat eelnõud. Sagedaste muutustega kohanemise vajaduse tagajärjeks metsaomanikele ning metsandusega tegelevatele ametnikele on seejuures täiendav ressursikulu.

Analüüsist ilmneb, et regulatsiooni muutmisel on **lähtunud eelkõige pragmaatilistest kaalutlustest**. Heaks näiteks on 2008. a lõpul tehtud muudatus, millega kaotati metsamajandamiskavade koostamise kohustus erametsaomanike jaoks. Ühe muudatuse põhjusena toodi eelnõu koostajate poolt välja metsamajandamiskavade koostamise soovitud aeglasemat tempot, mis oli põhjustatud pädevate spetsialistide vähesusest.

Metsanduse reeglite lähtekohaks on olnud metsa kohtlemine eelkõige puiduressursi allikana. Seetõttu on paljud põhimõttelised muudatused **lähtunud raiemahtudest**. 2004. a muudatused ning 2006. a metsaseaduse uus redaktsioon muutsid mitmeid piiranguid oluliselt rangemaks, eriti uuendusraiete lubatavuse osas. Peamiseks põhjuseks oli eelneval perioodil järsult tõusnud raiemahud, mis ohustasid metsadest saadava puiduressursi jätkusuutlikkust. Muudatuste järel langenud raiemahud tõi kaasa mitmete piirangute olulise leevendamise 2008. a vastuvõetud muudatustega. 2013. a juulis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud muudatused leevendaksid piiranguid raiemahtude suurendamise eesmärgil veelgi. Viimased kaks muudatust on seejuures pigem **ühekülgsed** ning ei arvesta piisavalt metsade kui ökosüsteemi kaitsmise vajadustega. Näiteks võib tuua 2013. a juulis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu, mis kaotaks raielankide pindala ülempiiri nendel juhtudel, kui raiutav mets asub ühe metsaeraldise raames. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib see mõjutada elurikkuse mitmekesisusele positiivselt, kui kasutada sel eesmärgil raiete ruumilist planeerimist. Samas ei ole eelnõus sätestatud meetmeid, mis võimaldaks raieid elurikkuse kaitseks ruumiliselt planeerida.

Käesoleva analüüsi koostamise hetkel menetletava eelnõu puhul on täiendavaks probleemiks lähtumine **vananenud andmetest**. Eelnõu seletuskirja kohaselt on üheks lahendatavaks

probleemiks langevad raiemahud. Kõige uuemad andmed seevastu näitavad, et raiemahud on alates 2010. aastast hüppeliselt tõusnud. Seetõttu oleks analüüsi koostajate hinnangul asjakohane eelnõus kavandatud meetmeid uuesti hinnata.

1. Metsa korraldamine

1.1. Metsa majandamise hindamise kohustus ja sisu

1998. a MS redaktsiooni kohaselt oli üks metsakorraldustöid metsa majandamise hindamine. Vastavalt MS § 8 lõikele 1 hinnati metsa majandamisel:

- metsade uuendamise, kasvatamise, kasutamise ja metsakaitse ning
- metsamajandamiskavade vastavust õigusaktidele.

Metsa majandamise hindamise tulemusi kasutati õigusaktide ja metsapoliitika täpsustamiseks, metsanduse arengukava koostamiseks, täiendavate keskkonnakaitsemeetmete rakendamiseks ja metsamajandamiskavadele hinnangu andmiseks.

Muudatuste sisu

2006. a MS redaktsioonis metsa majandamise hindamist enam eraldi metsakorraldustööna ei nimetanud.

Muudatuste põhjused

Muudatuste seletuskirjas on metsa majandamise hindamisega seoses välja toodud vaid, et „eraõiguslikud metsakorraldusega tegelevad isikud ei pruugi olla piisavalt objektiivsed“. Seega võib järeldada, et üheks muudatuste põhjuseks oli asjaolu, et pärast 2004. a jaanuaris vastu võetud muudatusi hakkasid metsa majandamise hindamisega tegelema (st metsadega seonduva tegevuse vastavust hindama) eraõiguslikud isikud. 2006. a MS koostamise hetkeks oli selgunud, et muutunud olukorras ei taganud regulatsioon enam 1998. a MS redaktsioonis seatud esmast eesmärki, milleks oli sisuliselt riigipoolse järelevalve teostamine.

1.2. Metsamajandamiskava

1998. aastal jõustunud MS redaktsiooni kohaselt oli metsa korraldamise üheks peamiseks toiminguks metsamajandamiskava koostamine (riigimetsa puhul) ning metsa majandamise soovituste koostamine (erametsaomanike puhul). Mõlemad toimingud pidid põhinema metsa inventeerimisel. Seejuures nägi seadus ette metsa majandamise soovituste koostamise kõigile eraomanikele kuuluvatele metsaga kaetud kinnistutele, sõltumata metsa pindalast.

1.2.1. Metsamajandamiskava koostamise kohustus

Muudatuste sisu

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatused muutsid ka metsamajandamiskava koostamise kohustust. Erinevalt varasemast kaotati erisus erametsade ja riigimetsa korraldamisel. Muudatustega kaotati metsa majandamise soovituste instituut ning sõltumata omanikust muutus metsa

korraldamisel kohustuslikuks metsamajandamiskava koostamine (raie lubamise otsustamisel tuli metsateatise läbivaatajal kontrollida mh raie vastavust metsamajandamiskavale).

Erinevalt varasemast nähti samas ette erisus väikese pindalaga metsade või metsaosade omanikele. Metsamajandamiskava ei olnud muudatuste kohaselt kohustuslik kinnistute puhul, kus metsa pindala oli kuni 2 hektarit (MS § 7 lg 11).

Metsamajandamiskavad tuli muudatuste kohaselt kehtestada haldusaktina nii erametsade kui riigile kuuluva metsa puhul.

2006. a MS uus redaktsioon nägi jätkuvalt ette metsamajandamiskava koostamise kõigis metsades, v-a kinnisasjadel, kus metsa pindala oli väiksem kui kaks hektarit.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatused muutsid põhjalikult metsamajandamiskavadega seonduvat. Erinevalt varasemast muutusid metsamajandamiskavad erametsaomanikele soovituslikeks. Vastavalt §-le 11 lisatud lõikele 4³ pidi metsaomanikule koos metsa inventeerimisega koostatama ka metsamajandamiskava, välja arvatud juhul, kui metsaomanik seda ei soovinud. Eeltoodu tõttu ei näinud regulatsioon ka enam ette erametsade suhtes koostatavate metsamajandamiskavade kehtestamist haldusaktina.¹ Riigimetsas jäi metsamajandamiskava koostamine jätkuvalt kohustuslikuks (selleks täiendati MS § 43 lõikega 1.1).

Samaaegselt muudeti varasemast õiguslikus mõttes olulisemaks metsa inventeerimine. Vastavalt §-le 11 lisatud lõikele 4¹ kehtisid metsaregistrisse kantud inventeerimisandmed kümme aastat. Tulenevalt sama paragrahvi uuest lõikest 4² olid kehtivad inventeerimisandmed vajalikud uuendus-, harvendus- ja valikraie tegemiseks. Seega pidid keskkonnateenistused raieteatistele lubava märke tegemisel hakkama lähtuma inventeerimisandmetest. Analoogselt varasema metsamajandamiskava regulatsiooniga, ei kehtinud see nõue kinnisasjade suhtes, mille metsa pindala oli väiksem kui kaks hektarit.

Erinevalt varasemast metsamajandamiskavade koostamise kohustusest ei olnud metsa inventeerimine muudatuste kohaselt aga kohustuslik igal juhul, vaid vajalik ainult uuendus-, harvendus- ja valikraie teostamiseks.

2012. a avalikustatud MS muutmise eelnõu kohaselt soovitakse metsa korraldamisega seotud kohustusi füüsilistest isikutest metsaomanikele senisest veelgi enam leevendada. Vastavalt § 11 lg 4² muutmisettepanekule ei oleks metsa inventeerimise andmed raiete teostamisel kohustuslikud füüsilistest isikutest metsaomanikele juhul, kui kinnistul paikneva metsa pindala on väiksem kui 5 ha (kehtiva seaduse kohaselt: väiksem kui 2 ha).

¹ Erandjuhtumiks oli 10.12.08 vastuvõetud muudatustega kehtestatud § 42 lg 1.1, mille kohaselt tuli maareformi seaduse alusel Eesti Vabariigi kasuks (hüpoteegiga) koormatud kinnisasjal kasvava metsa majandamiseks metsaomanikul tellida metsamajandamiskava, mis on metsamajanduslike tööde planeerimisel järgimiseks kohustuslik. Metsamajandamiskava koostamisega sooviti tagada kinnistul asuva metsa majandamise võimalikult suur läbipaistvus ning kontrollitavus, et vältida kinnistu väärtuse vähenemist alla sellele seatud hüpoteegi väärtuse, mis võiks nõude mittetäitmisel tuua riigile otsest rahalist kahju.

Muudatuste põhjused

2004. a muudatuste ühe eesmärgina oli muudatusettepanekuga kaasnevas seletuskirjas välja toodud tagada metsamajandamiskavas uuendus-, harvendus- ja valikraie maksimaalse lubatud pindala määratlemisega metsade säästev majandamine. Sellest võib järeldada, et metsa majandamise soovitude asendamine metsamajandamiskavaga erametsade korraldamisel oli tingitud eesmärgist tagada senisest põhjalikum kontroll raiemahtude üle erametsades (selle kohta vt lähemalt p 1.2.2. „Metsamajandamiskava sisunõuded“).

Suurem kontroll raiemahtude üle erametsades oli eelnõu kohaselt omakorda vajalik selleks, et tagada metsade senisest säästvam majandamine.

10.12.2008. a muudatused olid peamiselt kantud metsaomanike ja haldusorganite halduskoormuse vähendamise eesmärgist. Metsamajandamiskava nähti eelnõu seletuskirja kohaselt kaudse (üleliigselt kitsendava) piiranguna erametsade majandamisele, regulatsiooni peeti liiga jäigaks. Seletuskirja kohaselt võis kavade koostamise kohustus kõigil juhtudel tulenevalt metsakorraldusturu koormusest (sisuliselt sellest, et nõudlus tööde järele ületas oluliselt pakkumist) ja riigi vähesest administratiivsest suutlikkusest saada takistuseks omandi kasutamisel.

Metsa majandamisega, sh metsamajandamiskavadega seotud suur halduskoormus ei olnud eelnõu seletuskirja kohaselt tasakaalus metsa majandamisest saadava tuluga. Seetõttu oli oluliselt vähenenud erametsaomanike huvi metsa majandamise vastu ning see omakorda avaldas negatiivset mõju metsade tervislikule seisundile. Metsamajandamiskavade (enamike) metsaeraomanike jaoks soovituslikuks muutmisega loodeti eelnõu seletuskirja kohaselt suurendada oluliselt vähenenud raiemahte.

2012. a avalikustatud MS muudatus on otseselt ajendatud metsanduse arengukavast aastani 2020, kus selline meede oli ettenähtud väikemetsaomanike majandustegevuse aktiveerimiseks. Eelnõu seletuskirja kohaselt puudub 5 hektarist väiksemate metsade inventeerimisandmete järele vajadus ning raieliigi määratlemise kohustus taolistes metsades ei ole ressursikasutuse aspektist vaadatuna eesmärgipärane.

1.2.2. Metsamajandamiskava sisunõuded

1998. a jõustunud MS redaktsioonis olid metsamajandamiskava ja metsa majandamise soovitused erinevad mitte vaid nime ja kohaldamisala poolest, vaid ka sisult.

Mõlemas dokumendis oli kohustuslik esitada:

- 1) metsamaa plaan koos metsa kirjeldusega;
- 2) metsa kasutamise eesmärk ja sellest tulenev metsa jaotus metsakategooriatesse;
- 3) metsa (metsa korraldamise objekti) iseloomustavad parameetrid, mille saavutamine oli soovitude või metsamajandamiskava eesmärgiks.

Metsamajandamiskava pidi MS § 7 lg 3 kohaselt sisaldama veel:

- 1) kaitse- ja tulundusmetsas uuendamist või hooldamist vajavate metsaosade loetelu ja sellest uuendamise või hooldamise käigus raiutava puidu maksimaalset kogust;
- 2) püsimetsana majandamiseks sobivate metsaosade loetelu ja nendest valikraietega raiutava puidu maksimaalset kogust;

- 3) metsa uuendamise, metsamulla vee- ja toiterežiimi reguleerimise, metsakaitse ja metsateede ehitamise soovitusi.

Metsa majandamise soovitused seevastu pidid lisaks mõlemas dokumendis esitatavatele andmetele sisaldama veel:

- 1) õigusaktist või planeeringust tulenevaid metsa majandamise kitsendusi, metsa kasutamise viise ja neid soodustavaid metsa majandamise võtteid;
- 2) omaniku tahtest tulenevaid tulundusmetsa kasutamise eesmäärke ja viise ning neid soodustavaid metsa majandamise võtteid;
- 3) nende metsaosade loetelu, mida on metsa uuendamise või hooldamise eesmärgil otstarbekas raiuda, maade metsastamise ja metsa uuendamise viise ja mahte, abinõusid bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks.

Eeltoodust nähtuvalt puudutas olulisim erisus raiemahte. Metsamajandamiskavas pidi MS 1998. a redaktsiooni kohaselt esitama ka kaitse- ja tulundusmetsas läbiviidava uuendus- ja hooldusraie ning püsimetsades teostatava valikraie maksimaalsed mahud (raiutava puudu kogused). Metsa majandamise soovitustes seevastu maksimaalseid raiemahte kindlaks määrata ei tulnud.

Muudatuste sisu

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega sõnastati metsamajandamiskava sisu nõuded põhjalikult ümber. Muudatused olid tingitud sellest, et metsamajandamiskava koostamine muudeti kohustuslikuks ka eraomanikele kuuluvates metsades.

Sisuliselt kombineeriti uutesse sisunõuetesse varem eri dokumentide kohta käinud nõuded. Sarnaselt varasemaga tuli metsamajandamiskavas esitada:

- 1) metsamaa plaan koos metsa kirjeldusega;
- 2) metsa kasutamise eesmärgid ja neile vastavaid metsakategooriaid;
- 3) kaitse- ja tulundusmetsas läbiviidava uuendus- ja hooldusraie ning püsimetsades teostatava valikraie maksimaalsed mahud ja nendeks sobivad metsaosad;
- 4) metsa uuendamise, metsamulla vee- ja toiterežiimi reguleerimise, metsakaitse ja metsateede ehitamise soovitusi.

Varasematest metsa majandamise soovituste nõuetest võeti üle veel järgmised elemendid:

- 1) õigusaktist või planeeringust tulenevad kitsendused;
- 2) metsa kasutamise viise soodustavad metsa majandamise võtted;
- 3) abinõud bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks.

Lisaks varem nõutud andmetele lisati muudatustega kohustuslike andmete loetellu veel:

- 1) metsaosade seotus ümbritseva situatsiooniga;
- 2) valgustus- ja sanitaarraie tegemise soovitused;
- 3) bioloogilise mitmekesisuse elementide kirjeldus;
- 4) hinnang senisele metsa majandamisele.

Vastavalt MS § 20 täiendustele määrati metsamajandamiskavas uuendus- (st lage- ja turbe-), harvendus- ja valikraie maksimaalne maht järgmiseks kümneks aastaks. Seejuures võis

metsamajandamiskavas lubatava raie mahtu vähendada tulenevalt õigusaktides ja planeeringutes sätestatud piirangutest.

2006. a MS redaktsioon muutis lisaks sõnastuslikele täpsustustele metsamajandamiskavas kindlaksmääratavate raiete regulatsiooni. Jätkuvalt määrati metsamajandamiskavas kindlaks kaitse- ja tulundusmetsades lubatava uuendusraie ja harvendusraie maksimaalne pindala. Uuendusraie lubatavus tuli muudatuste kohaselt kavas varasemast täpsemalt määratleda (raie pindala maksimaalne lubatav suurus tuli määratleda raieliikide ja enamuspuuliikide kaupa). Samas ei olnud määratud metsamajandamiskavades redaktsiooni kohaselt enam valikraie mahtu ega soovitusi valgustus- ja sanitaarraie tegemiseks.

Lisaks sellele sätestati uues redaktsioonis, et metsamajandamiskavasse tehakse märges kava kehtivusaja kohta.

10.12.2008. a muudatustega, millega muudeti metsamajandamiskavad metsade majandamise tegevuste suhtes siduvast dokumendist soovituslikuks dokumendiks, tunnistati kavade sisu reguleerinud § 15 kehtetuks. Põhjalikumad nõuded metsamajandamiskava koostamisele sätestati 16.01.2009. a vastu võetud uuendatud metsa korraldamise juhendis².

Juhendi kohaselt märgiti metsamajandamiskavas (kui see siiski koostati) sarnaselt varasemaga hooldus- ja uuendusraiate pindalad, erinevalt varasemast ei olnud need aga kohustuslikud, vaid soovituslikud.

Muudatuste põhjused

2004. a muudatused metsamajandamiskavade sisunõuetes on tihedalt seotud sellega, et kavad muutusid kõigi metsaomanike suhtes kohustuslikuks. Metsamajandamiskavade üheks kohustuslikuks osaks olid ka pärast muudatusi kaitse- ja tulundusmetsas läbiviidava uuendus- ja hooldusraie ning püsimetsades teostatava valikraie maksimaalsed lubatud mahud. Asendades seni erametsaomanike suhtes kohustuslikud metsa majandamise soovitused, andsid metsamajandamiskavad muudatuste järel riigile kontrolli erametsades teostatava raie mahtude üle. Selline muudatus oli seletuskirja kohaselt vajalik selleks, et tagada metsade säästev majandamine.

Metsamajandamiskava sisule 2004. a muudatustega lisatud uued elemendid (nt „metsaosade seotus ümbritseva situatsiooniga“) olid samuti suunatud metsade majandamise suuremale säästvusele ja läbimõeldusele.

2006. a MS redaktsioonis tehtud sisulised muudatused (valikraie mahu ning valgustus- ja sanitaarraie soovitusete väljajätmine metsamajandamiskavade sisust) olid seotud varasemast erineva valikraie käsitlusega. Uue käsitluse kohaselt ei olnud valikraie selliseks raieliigiks, mida saaks või tuleks kavandada. Lähemalt selle teema kohta vt ptk-st 4.4 „Valikraie“.

Kava kehtivusaja kohta märke tegemine oli tingitud ideest, et kuigi metsamajandamiskava maksimaalne kehtivusaeg oli 10 aastat, võis olla põhjendatud kava uuendamine tihedamini. Viimasel

² Keskkonnaministri 16. jaanuari 2009. a määrus nr 2 „Metsa korraldamise juhend“
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13124148>

juhul andis kava kehtivusaja väljatoomine kavas endas kõigile huvitatud isikutele parema arusaama sellest, kui pika perioodi suhtes kava (ning selles toodud raieahtude piirangud) kehtivad.

10.12.2008. a muudatused olid seotud metsamajandamiskavade õigusliku iseloomu muutumisega; sellega ei määratud enam siduvalt kindlaks, milliseid metsamajandamistegevusi ja/või millises mahus võib metsaomanik kavaga hõlmatud metsas teha. Metsamajandamiskavas esitati selle asemel soovituslikud tegevused, millest metsa majandamisel lähtuda. Seega ei olnud metsamajandamiskava enam eelkõige suunatud metsa majandamise üle järelevalvet teostavale haldusorganile, vaid metsaomanikule. Eeltoodust tulenevalt puudus vajadus metsamajandamiskava sisu seaduse tasandil reguleerida. Samas aga ei tähendanud see, et metsamajandamiskava sisule enam üldse nõudeid ei seatud – kava sisu miinimumnõuded sätestati metsa korraldamise juhendis³.

Raiete lubatavuse üle otsustamisel võeti muudatuste järgselt aluseks metsa inventeerimise andmed. Andmete hankimiseks kasutatav metsa inventeerimise meetodika kehtestati ka pärast muudatusi metsa korraldamise juhendis⁴.

1.2.3. Metsamajandamiskava koostamine

1998. a MS redaktsiooni kohaselt oli metsamajandamiskava koostamine kohustuslik riigimetsas ning seda tuli teha vähemalt iga 10 aasta järel. Metsamajandamiskava tellimine ja koostamise finantseerimine oli riigimetsa majandaja kohustuseks. Täpsemaid nõudeid metsamajandamiskava koostamise protsessile 1998. a redaktsioon ei sätestanud (need olid sätestatud metsa korraldamise juhendis)⁵.

Erametsaomanike metsadele koostati 1998. a MS redaktsiooni kohaselt metsa majandamise soovitusel, mis olid mõnevõrra erineva sisuga (vt eelmist punkti). Soovitude koostamise osas sätestas MS § 7 lg 6 erametsaomanikele õiguse soovitude koostamisest osa võtta ning kohustuse teha soovituse koostajale ettepanekuid (eelkõige tulundusmetsa kasutamise eesmärkide ja viiside kohta).

Muudatuste sisu

28.01.2004. a vastu võetud muudatused täiendasid oluliselt metsamajandamiskava koostamise regulatsiooni.

Metsamajandamiskava koostamise õigus oli muudatuste kohaselt vaid metsakorraldustööde tegevusluba omaval isikul (vt selle kohta lähemalt p 1.3. „Metsakorraldustööde tegevusluba“. Kava koostamise osas sätestasid muudatused mitmeid täpsemaid nõudeid:

- koostamisel kasutatavad inventeerimisandmed ei tohtinud olla vanemad kui 10 aastat;
- kaitsealal paikneva kava pidi koostaja kooskõlastama kaitseala valitsejaga;
- metsaomanikul oli küll õigus teha omapoolseid täiendavaid ettepanekuid kava sisu osas, samas ei olnud ettepanekute tegemine erinevalt metsa majandamise soovitustest kohustuslik.

³ Keskkonnaministri 16.jaanuari 2009. a määrus nr 2 „Metsa korraldamise juhend“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13124148>

⁴ vt eelmist

⁵ Keskkonnaministri 17.märtsi 1999. a määrus nr 25 “Metsa korraldamise juhend”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90635>

Kui ettepaneku tõttu tuli kava koostamisel teha lisatööd, pidi vastavad kulutused hüvitama ettepaneku tegija.

Seejuures lubas MS muudetud § 5 lg 7 ka erametsaomanikel soovi korral metsamajandamiskavasid tellida ja finantseerida.

Metsamajandamiskavasid tuli muudatuste kohaselt erametsades koostada kinnistute kaupa.

2006. a MS redaktsiooni kohaselt lubati metsamajandamiskava kinnisasjade omanike kokkuleppel koostada ka naaberkinnisasjadest koosnevate majandamisüksuste kaupa. RMKle seati aga kohustus kooskõlastada kaitsejõudude harjutusväljakul paikneva metsa majandamiskava Kaitseministeeriumiga. Muus osas MS uus redaktsioon sisulisi muudatusi ette ei näinud.

10.12.2008. a muudatustega tunnistati ka varasemad metsamajandamiskava koostamist puudutavad MS sätted kehtetuks, uuena sätestati vaid, et metsamajandamiskava koostatakse koos metsa inventeerimisega (kui metsaomanik seda soovib). Metsamajandamiskava koostamise nõuded kehtestati uuendatud metsa korraldamise juhendiga⁶.

Uuendatud juhendi kohaselt oli metsamajandamiskava koostamise õigus jätkuvalt metsakorraldustööde tegevusluba omaval isikul, see tuli koostada kehtivate (st mitte vanemate kui 10 a) inventeerimisandmete põhjal ning metsaomanikul oli õigus kava koostamisest osa võtta. Mõnevõrra muudeti võimalust mitme erametsaomaniku jaoks ühe kava koostamiseks – nimelt ei olnud enam nõutav, et majandamisüksused asuksid naaberkinnisasjadel, piisas lihtsalt omanike ühisest taotlusest.

Muudatuste põhjused

MS 28.01.2004. a muudatuste seletuskirjas ei selgitata muudatuste põhjuseid lähemalt. Samas võib täpsustuste põhjuseid siiski nende sisust järeldada. Inventeerimisandmete vanusele esitatavad nõuded olid tõenäoliselt suunatud ajakohasemate ning kvaliteetsemate lähteandmete saamisele. Kava koostajate loastamine omakorda võimaldas tõhusamat kontrolli kavade sisulise kvaliteedi üle. Kava kooskõlastamine kaitseala valitsejaga võimaldas juba eos ennetada võimalikke konflikte looduskaitseliste ning metsa majandamisega seotud huvide vahel.

Varasemas redaktsioonis sätestatud metsaomanike kohustus esitada ettepanekuid oli seotud metsa majandamise soovitude sisuga. Varasema MS § 7 lg 4 p 3 kohaselt pidid soovitud sisaldama tulundusmetsa kasutamise eesmärgi ja viise tulenevalt omaniku tahtest. Muudatuste kohaselt ei olnud metsaomaniku tahe enam ainsaks asjaoluks, millest pidi tulundusmetsade eesmärkide ja viiside määramisel lähtuma. Seetõttu ei olnud metsaomanike kohustamine oma tahte avaldamiseks enam vajalik, küll oli põhjendatud omanikele vastavasisulise õiguse andmine.

Muudatuste kohaselt muutusid metsamajandamiskavad kohustuslikuks ka erametsaomanikele. Kavade rahastamise korra muudatused olid sellega otseselt seotud. Ühelt poolt ei kohustatud erametsaomanikke küll metsamajandamiskavade koostamist igal juhul finantseerima. Teisalt aga nähti see võimalus ette juhiks, kui nad soovivad seda teha kiiremini, kui see riigi poolt rahastatavana

⁶ Keskkonnaministri 16.jaanuari 2009. a määrus nr 2 „Metsa korraldamise juhend“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13124148>

toimuks. Samuti sätestati, et kui erametsaomanik soovib metsamajandamiskava sisu riigi poolt rahastatavast nõ „miinimumprogrammist“ mahukamaks teha, kannab ta sellega seonduvad kulud.

2006. a MS redaktsioonis ette nähtud võimalus koostada metsamajandamiskava omanike kokkuleppel ka mitme kinnisasja kaupa andis võimaluse kehtestada suuremat pindala hõlmavaid metsamajandamiskavasid ning vähendada kavade hulka. Seetõttu löid muudatused eeldused senisest ülevaatlikumate kavade koostamiseks ning kavade kehtestamisega seotud halduskoormuse vähendamiseks.

10.12.2008. a muudatused olid eelkõige tingitud metsamajandamiskavade iseloomu muutmisest, mistõttu need olid eelkõige suunatud mitte metsade majandamist korraldavale haldusorganile, vaid metsaomanikele (vt selle kohta lähemalt eelmisest punktist).

Metsa korraldamise juhendis tehtud sisuline muudatus võimaldas metsaomanikel varasemast enamatel juhtudel koostada ühiseid metsamajandamiskavasid. See omakorda võis kaasa tuua kavade koostamisega seotud kulutuste vähenemise.

1.2.4. Metsamajandamiskava kehtestamine

1998. a jõustunud MS redaktsioon ei näinud ette, et metsamajandamiskava tuleks mõne haldusorgani poolt kehtestada. Seega ei olnud tegemist haldusaktiga.

Muudatuste sisu

2004. a jaanuaris vastu võetud muudatuste kohaselt tuli metsamajandamiskava kehtestada haldusaktina keskkonnaministri või tema volitatud asutuse poolt. Vastavalt metsaseadust täpsustavale määrusele⁷ oli metsamajandamiskavade kehtestajaks Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus.

Metsamajandamiskava kehtestamiseks volitatud asutus oli kohustatud kava läbi vaatama ühe kuu jooksul. Selle aja jooksul pidi asutus kava kehtestama või jätma selle nõuetele mittevastavuse korral kehtestamata. Metsamajandamiskava kehtestamata jätmise korral tuli sellest koostajat viivitamatult teavitada ning anda ettekirjutusega tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral oli asutusel õigus rakendada sunniraha (kuni 10 000 krooni) või asendustäitmist.

Metsamajandamiskava kehtestamise otsuses tuli muudatuste kohaselt teiste asjakohaste andmete seas eraldi ära märkida lubatavate raiete maksimaalsed mahud raieliikide kaupa.

Täpsemad nõuded kavade kehtestamisele sätestati keskkonnaministri määruses⁸.

2006. a MS uus redaktsioon nägi samuti ette metsamajandamiskava haldusaktina kehtestamise. Oluline muudatus seisnes selles, et nõuetele mittevastava metsamajandamiskava esitamise korral ei olnud kava kehtestaja enam kohustatud tegema ettekirjutust puuduste kõrvaldamiseks. Seega võis nõuetele mittevastava tegevuskava ka ilma täiendavat tähtaega seadmata kehtestamata jätta. MS § 15 lg 9 andis kava kehtestajale siiski kaalutusõiguse puuduste kõrvaldamiseks täiendava tähtaja andmiseks.

⁷ Keskkonnaministri 27. aprilli 2004. a määrus nr 32 „Metsamajandamiskava kehtestaja ja metsamajandamiskava kehtestamise kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/747220>

⁸ vt eelmist.

Muus osas olid 2006. a MS uues redaktsioonis tehtud muudatused vaid menetlusnõudeid täpsustavad (nt täpsustati, kuidas metsamajandamiskava ja selle kehtestamise otsus adressaadile kätte toimetada).

Uuendatud metsamajandamiskavade määruse⁹ kohaselt oli metsamajandamiskavade kehtestajaks jätkuvalt Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus. Samas määruses sätestati jätkuvalt ka täpsemad nõuded kavade kehtestamisele.

10.12.2008. a muudatuste kohaselt muutus metsamajandamiskava oma õiguslikult olemuselt soovituslikuks dokumendiks. Kuna kaval puudus selge õiguslik seos teatud metsamajandamistegevuste lubatavuse või keelatusena, siis seda enam haldusaktina ei kehtestatud.

Muudatuste põhjused

Varasemas MS redaktsioonis, mille kohaselt olid metsamajandamiskavad kohustuslikud vaid riigimetsa puhul, oli sisuliselt tegemist riigiasutuse sisemise töödokumendiga, millel puudus mõju eraisikutele.

2004. a muudatuste kohaselt määrati metsamajandamiskavadega kindlaks raiemahud ka eraomanikele kuuluvates metsades, mistõttu mõjutasid kavad otseselt eraisikute õigusi. Selleks, et tagada isikute õiguste kaitse, oli seetõttu möödapääsmatu metsamajandamiskavade kehtestamine haldusaktiga. See andis isikutele menetluslikke garantiisid (nt õigus olla ära kuulatud), aga samuti ka võimaluse metsamajandamiskavasid vaidlustada.

2006. a uues redaktsioonis tehtud muudatus andis haldusorganitele kaalutusõiguse otsustamiseks, kas jätta ilmselgelt puudulik metsamajandamiskava täiendavat tähtaega määramata kehtestamata. See andis haldusorganile suurema otsustusruumi ning lõi eeldused halduskoormuse vähendamiseks juhtudel, mil puuduste kõrvaldamiseks täiendava tähtaja määramine ei olnud otstarbekas.

10.12.2008. a muudatuste eesmärgiks oli vähendada metsamajandamiskavadega seotud halduskoormust nii metsaomanikele kui ka haldusorganitele.

1.3. Metsakorraldustööde tegevusluba

1998. a MS ei sätestanud, millised isikud võivad metsakorraldustöid teha (sh metsamajandamiskavasid koostada).

Muudatuste sisu

28.01.2004. vastu võetud muudatuste kohaselt võis metsakorraldustöid teha (sh metsamajandamiskava koostada) vaid vastavat tegevusluba omav isik. Luba ning sellega seonduvat reguleeriti seadusesse lisatud uutes sätetes - § 5¹ ja § 5².

Luba võis taotleda iga isik, kellel oli piisavalt tehnilisi vahendeid tööde tegemiseks ning kes sooritas töid nõuetele vastavate töötajatega. Töötajad pidid § 5¹ lg 2 kohaselt:

⁹ Keskkonnaministri 21. detsembri 2006. a. määrus nr 81 „Metsamajandamiskava kehtestaja ja metsamajandamiskava kehtestamise kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12769113>

- 1) olema metsandusalase haridusega;
- 2) olema sooritanud katsetööd;
- 3) läbinud teoreetilist ja praktilist osast koosneva eksamitöö metsakorralduses.

Metsakorraldustööde loa omajal pidid olema nõuetele vastavad töötajad ja tehnilised vahendid kogu loa kehtivusaja vältel. Vastasel juhul oli loa andjal õigus luba kehtetuks tunnistada.

Lisaks metsakorraldustööde tegijatele esitatavatele nõuetele oli põhjalikult reguleeritud ka neile loa andmise ja pikendamise kord. Oluliste tingimustena võib välja tuua järgmist:

- 1) loa andjaks oli Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus (§ 5¹ lg 3);
- 2) loa andmise eelduseks oli ekspertkomisjoni nõusolek (§ 5¹ lg 3);
- 3) ekspertkomisjon kinnitati loa andja ettepanekul keskkonnaministri poolt, komisjon tegeles ka eksamite ja katsetööde korraldamise ja hindamisega ning tehniliste vahendite kontrolliga (§ 5¹ lg-d 3 ja 4);
- 4) luba oli tähtajaline, see anti viieks aastaks ning seda võidi pikendada, kui isik vastas nõuetele ning oli teostanud metsakorraldustööd nõuetekohaselt (§ 5¹ lg-d 5 ja 8);
- 5) loast keeldumise alused olid loetletud ammendavatena, üheks aluseks oli varasem metsakorraldustööde korduv või oluline rikkumine (§ 5¹ lg 6).

Metsakorraldustööde nõuete korduv või oluline rikkumine oli muudatuste kohaselt aluseks ka loa kehtetuks tunnistamisele loa andja poolt (§ 5² lg 2 p 3). Teiseks oluliseks kehtetuks tunnistamise aluseks oli uue § 5² lg 2 p 2 kohaselt see, kui loa omaja ei vasta enam loa taotlejale esitatavatele nõuetele.

Enne loa kehtetuks tunnistamist oli loa andjal õigus teha ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks (nt vajalike tehniliste vahendite hankimiseks või töötajate leidmiseks) ning peatada loa kehtivus. Ettekirjutuse tähtaegselt täitmata jätmise tagajärjeks oli loa kehtetuks tunnistamine (§ 5² lg 3).

Loa kehtetuks tunnistamise korral oli loa andjal õigus kohustada loa omajat pooleliolevate tööde lõpule viimiseks teatud tähtajaks, tehes vajadusel selle kohta täiendava ettekirjutuse. Selliseid pooleliolevaid töid võis metsakorraldustööde tegija erandkorras lõpetada, hoolimata kehtiva loa puudumisest. Kui ka ettekirjutus tähtajaks täitmata jäeti, võis rakendada sunniraha (kuni 10 000 EEK) või asendustäitmist (§ 5² lg 4).

2006. a MS uus redaktsioon metsakorraldustööde tegijatele esitatud nõudeid ei muutnud, neid ei ole muudetud ka vahepealsel perioodil.

Küll täpsustati selles redaktsioonis loa andmise aluseid jmt. Uue redaktsiooni kohaselt ei olnud metsakorraldustööde nõuete korduv või oluline rikkumine enam loa andmisest keeldumise absoluutseks aluseks. Nõuete korduva või olulise rikkumise tõttu loa kehtetuks tunnistamise järel ei võinud luba välja anda vaid 12 kuu jooksul pärast varasema loa kehtetuks tunnistamist (MS § 13 lg 10). Samasugune piirang kohaldus juhul, kui varasema loa kehtetuks tunnistamise aluseks oli oluliste valeandmete esitamine loa taotlemisel.

Uue redaktsiooniga anti loa andjale sõnaselge volitus kontrollida igal ajal loa omaja tegevuse vastavust õigusaktidele. Korduva või olulise rikkumise tuvastamise korral nägi uus redaktsioon kohustuslikus korras ette esmalt loa peatamise kuni kuueks kuuks. Peatamise korral pidi loa andja kohustama loa

omajat kõrvaldama puudused nõuete mittevastavates töödes aja jooksul, mil tegevusluba ajutiselt peatatud oli. Juhul, kui töödes selle aja jooksul puudusi ei kõrvaldatud, võis loa kehtetuks tunnistada.

Loa kehtetuks tunnistamine korduva või olulise rikkumise tõttu oli 2006. a MS redaktsiooni kohaselt võimalik ka juhul, kui isik rikkus nõudeid kas korduvalt või oluliselt uuesti 12 kuu jooksul pärast loa kehtivuse peatamist. Muid loa kehtetuks tunnistamise alused ei muudetud. Sarnaselt varasemaga võis loa kehtetuks tunnistamisel kohustada loa omajat pooleliolevate tööde lõpetamiseks.

10.12.2008. a muudatustega kaotati varem metsakorraldustööde tegevuslubade menetluses osalenud ekspertkomisjonid ning loa andmise eest jäi vastutama vaid Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus.

Lisaks sellele täpsustati varasemaga võrreldes, mida loetakse korduvaks (uues sõnastuses: süstemaatiliseks) ja oluliseks rikkumiseks.

Erinevalt varasemast ei lubatud muudatuste kohaselt pooleliolevate metsakorraldustööde lõpetamist loa peatamise ajal või kehtetuks tunnistamise korral.

Muudatuste põhjused

2004. a MS muudatuste seletuskirja kohaselt oli uute nõuete eesmärgiks parandada metsakorraldustööde (sisulist) kvaliteeti. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse valikut loa andajana põhjendati eelkõige sellega, et asutusel oli juba tegevuslubade (metsakultiveerimismaterjali tootmise ja pakendamise lubade) väljastamise kogemus. Seetõttu sai ära kasutada asutuse seniseid töötajaid.

2006. a MS uues redaktsioonis tehtud muudatusi seletuskirjas lähemalt ei selgitatud.

10.12.2008. a muudatuste seletuskirja kohaselt oli ekspertkomisjonide kaotamine põhjendatud, kuna regulatsioon loa andmise ja sellest keeldumise aluste osas oli piisavalt täpne. Loa andmisel lähtuti etteantud kriteeriumitest ning seetõttu ei saanud ekspertkomisjon jõuda loa andmise osas teisele järeldusele kui loa andja. Kuna aga ekspertkomisjoni kokkukutsumine tõi kaasa täiendava ajakulu, oli seletuskirja kohaselt mõistlik sellest loobuda ning anda lubade menetlus Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse ainupädevusse.

Süstemaatilise ja olulise rikkumise mõistete täpsema sisustamise eesmärgiks oli eelnõu seletuskirja kohaselt kehtestada mõõdetavad suurused rikkumiste hindamisel, saavutades seeläbi suurema selguse ning metsa inventeerimise kvaliteedi paranemise.

Metsakorraldustööde tegevusloa peatamise või kehtetuks tunnistamise korral ei tohtinud isik vastavaid töid teha. Pooleliolevate tööde lõpetamise soovi korral võis loa andja seletuskirja kohaselt seada otsuse kehtima hakkamisele hilisema tähtaja.

1.4. Hinnang muudatustele

Metsa hindamine

Metsa korraldamise hindamise regulatsiooni eesmärgiks oli anda riigipoolne hinnang metsakorraldustööde läbiviimisele ja mõjule ning anda sisendit metsapoliitika kujundamisele. Regulatsioon oli sõnastatud väga üldiselt ning ei andnud kuigi tõhusat kontrolli metsade majandamise üle. Riigipoolne kontrollivõimalus läbi metsa korraldamise hindamise muutus veelgi piiratumaks 28.01.2004. a muudatuste järel, millega anti eraisikutele õigus metsakorraldustöid teostada, mistõttu oli arusaadav, miks regulatsioon järgmiste põhjalikumate muudatustega (MS 2006. a redaktsiooni koostamisel) seadusest kustutati. Metsakorraldustööde kvaliteeti aitas muudatuste järel tagada oluliselt täpsem regulatsioon tegevuslubade ning metsakorraldustööde tegijatele esitatavate nõuete osas.

Metsamajandamiskavad

Metsamajandamiskavade regulatsiooni tehtud muudatusi võib vastavalt nende vastuvõtmise ajale jagada kahte rühma. Esimesel perioodil, kuni 10.12.2008. a tehtud muudatuseni, muudeti metsamajandamiskavadega seotud regulatsiooni kas metsaomaniku jaoks piiravamaks või jäeti see üldjoontes samaks. Samaaegselt suurendas regulatsioon riigiasutuste võimalusi suunata metsade majandamist. 10.12.2008. a tehtud muudatused ning 2012. a juunis avalikustatud MS muudatuste eelnõu on olnud vastupidise suunaga, leevendades metsamajandamiskavadega seotud halduskoormust nii metsaomanikele kui riigiasutustele. Samas on sellega vähenenud avaliku võimu võimalused metsamajandamise suunamiseks.

Mõlema perioodi muudatuste lähtekohaks võib pidada riigi poolt soovitud raiemahte. Esimese perioodi muudatused olid tingitud neile eelnenud liiga hoogsast, kontrollimatust ning läbimõtlematust raiest, mis tõid kaasa soovitud raiemahtude ületamise vähemalt teatud metsades (eelkõige okaspuumetsades). 2008. a muudatuste taga on seevastu selge soov suurendada tegelikke raiemahte. Raiemahte õiguslikult siduvalt kindlaks määravaid ning raiete tegemisel kohustuslikke metsamajandamiskavasid nähti seejuures raiemahtude suurendamise ühe peamise takistusena, mis tuli eesmärgi saavutamiseks kaotada. 2012. a MS muudatuste eelnõu üheks eesmärgiks on samuti suurendada raiemahte, metsade inventeerimise kohustuse alampiiri tõstmist põhjendatakse väitega, et senine piirang ei ole ressursikasutuse aspektist eesmärgipärane.

2008. a muudatused, millega muudeti metsamajandamiskava olemuslikult soovituslikuks dokumendiks, tulenesid teisalt ka pragmaatilistest kaalutlustest. 28.01.2004. vastu võetud muudatuste rakendamisel oli selgunud, et kohustuslike metsamajandamiskavade koostamine ei toimunud praktikas soovitud kiirusega, mille üheks põhjuseks oli metsakorraldustööde tegevuslubasid omavate ekspertide ebapiisav hulk.

Kokkuvõtvalt võib seega öelda, et metsamajandamiskavade kohustuslikkus, nende õiguslik olemus ning sisu on kogu vaadeldaval perioodil lähtunud eelkõige pragmaatilistest kaalutlustest, milleks on ühelt poolt olnud tegelike raiemahtude vastavus soovitutele, teisalt aga regulatsiooni praktiline rakendatavus.

Nõuded metsakorraldustööde tegijatele

Metsakorraldustööde tegijatele esitatavad nõuded kehtestati tulenevalt praktilisest vajadusest. 28.01.2004. a vastu võetud muudatustega lubati nimelt ka erametsaomanikel metsakorraldustöid

tellida, varasemalt tellis neid vaid vastav riigiasutus. Nõuete kehtestamine oli vajalik selleks, et tagada ka eraisikute poolt tellitavate metsakorraldustööde kvaliteeti.

Üldised nõuded metsakorraldusöode tegijatele on pärast nende kehtestamist püsinud muutumatutena, kujutades meeldivat erandit sageli muutavas õiguslikus keskkonnas. Seevastu võimalikud sanktsioonid mittekvaliteetsete metsakorraldustööde tegijate suhtes on aja jooksul muutunud oluliselt leebemaks. Esialgse regulatsiooni kohaselt võis tegevusloa kehtetuks tunnistada juba esmakordse olulise rikkumise järel, 2006. a uue MS redaktsiooni kohaselt võis esmakordse olulise rikkumise järel tegevusloa vaid kuueks kuuks peatada. Olulise metsakorraldustööde nõuete rikkumise tõttu sai tegevusloa kehtetuks tunnistada vaid juhul, kui isik rikkus nõudeid oluliselt uuesti 12 kuu jooksul alates loa peatamisest. Samuti oli esialgse regulatsiooni kohaselt õigus uue loa andmisest keelduda, kui isik oli varem metsakorraldustöödele esitatavaid nõudeid oluliselt rikkunud; alates 2007. aastast võis uue loa andmisest keelduda vaid 12 kuu jooksul pärast eelmise loa kehtetuks tunnistamist.

Seega on ka metsakorraldusöode tegijatele kehtestatud nõuete osas märgata tendentsi riigipoolsete kontrollivõimaluste tõhususe vähenemisele; isegi kui nõuded metsakorraldustööde tegijatele ei ole muutunud, on ebakvaliteetset tööd tegevate isikute tegevuslubasid oluliselt raskem kehtetuks tunnistada.

2. Metsakategooriad ja looduskaitse majandamispiirangud

2.1. Metsakategooriad

2.1.1. Metsakategooriate liigid ja tähendus

1998. a vastu võetud MS redaktsioonis oli kolm metsakategooria liiki:

- 1) hoiumets;
- 2) kaitsemets;
- 3) tulundusmets.

Mets oli kategooriateks jaotatud vastavalt metsa kasutamise eesmärkidele:

- 1) loodusobjektide hoidmine (hoiumetsa puhul);
- 2) keskkonnaseisundi kaitsmine (kaitsemetsa puhul);
- 3) majandusliku tulu saamine (tulundusmetsa puhul).

Metsakategooriast sõltusid lubatud metsa kasutamise viisid. Metsa kasutamise lubatud viisidena oli 1998. a vastuvõetud redaktsioonis ette nähtud:

- 1) kaitstavate loodusobjektide hoidmine (looduse kaitse);
- 2) maastiku või selle erimi, mulla või vee kaitsmine (keskkonnakaitse);
- 3) inimese kaitsmine tootmis- ja transpordiobjektidelt leviva saaste ning ilmastiku kahjuliku mõju eest (sanitaarkaitse);
- 4) inimesele puhkamise, tervise parandamise ja sportimise võimaluste loomine (rekreatsioon);
- 5) puude seemnete, metsamarjade, seente, ravim- ning dekoratiivtaimede ja nende osade, sambla, samblike, pähklite, heina, okste, dekoratiivpuude, puukoore ja -juurte, vaigu ja kasemahla varumine, mesipuude paigutamine ja loomade karjatamine (kõrvalkasutus);
- 6) teadus- ja õppetöö;
- 7) puidu saamine;
- 8) jahindus;
- 9) riigikaitse.

Iga metsakategooria puhul olid lubatud üksnes teatud metsa kasutamise viisid.

Hoiumetsas olid rangeimad kitsendused – metsa kasutamise viisidest olid lubatud:

- 1) looduse kaitse;

- 2) keskkonnakaitse;
- 3) teadus- ja õppetöö;
- 4) viisid, mis on lubatud kaitse-eeskirjaga.

Kaitsemetsas olid metsa kasutamise viisidest lubatud:

- 1) looduse kaitse;
- 2) keskkonnakaitse;
- 3) sanitaarkaitse;
- 4) teadus- ja õppetöö;
- 5) viisid, mis ei ole õigusaktiga (eelkõige MS ja LKS) keelatud ega planeeringuga vastuolus.

Tulundusmetsas metsa kasutamise viiside osas piiranguid ette ei nähtud, metsa kasutamise viisi valis metsaomanik vastavalt oma tahtele eeltoodud metsa kasutamise viiside loetelust.

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uus redaktsioon nägi ette samad metsakategooriad, ent metsakategooriast ei sõltunud enam mitte metsa kasutamise, vaid metsa majandamise eesmärk. Kuna metsa kasutamine oli metsa majandamise üks alaliike, siis laiendati seaduse sõnastuse kohaselt tegevusi, millele metsakategooria mõju võis avaldada. Praktikast ei olnud metsakategooriatega seotud piirangud aga juba varemgi vaid metsa kasutamisega seotud, seega oli tegemist formaalse muudatusega.

Uus regulatsioon loetles jätkuvalt metsade kasutamise viise, samas ei seotud neid varasemast erinevalt enam otseselt metsakategooriatega (ei sätestatud, millised kasutamise viisid vastavasse kategooriasse kuuluvas metsas lubatud olid).

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati metsakategooriaid puudutav regulatsioon metsaseadusest.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas ei põhjendatud, miks seoti metsakategooriatega mitte metsa kasutamise, vaid majandamise eesmärk. Samas on see selgitatav asjaoluga, et metsakategooriatest tulenesid piirangud mitte vaid metsa kasutamisele vaid ka nt raielankide suurustele ehk metsa majandamisele laiemalt.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas põhjendati metsa kategooriate ja majandamise eesmärkide kaotamist nende sisulise tähenduse puudumisega. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli kaitse- ja hoiu metsa puhul nende määratluse järgi tegemist ühe osaga kaitse- või hoiualast, mille kaitse oli aga reguleeritud LKS-ga.

2.1.2. Metsakategooriate määratlemise kriteeriumid

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt asus hoiumets:

- 1) kaitseala loodusreservaadis;
- 2) kaitseala sihtkaitsevööndis, kus majandustegevus oli kaitstavate loodusobjektide seaduse alusel kehtestatud kaitseala kaitse-eeskirja järgi keelatud, ning sellega võrdsustatud alal.

Kaitsemets asus:

- 1) kaitseala sihtkaitsevööndis, kus majandustegevus on kaitseala kaitse-eeskirjaga lubatud, ja piiranguvööndis;
- 2) randadel ja kallastel;
- 3) allikate ääres ja survealase põhjaveega aladel;
- 4) infiltratsioonialadel;
- 5) joogiveehaaretel;
- 6) uuristus- ja tuuleohtlikel aladel;
- 7) lootaladel;
- 8) muinsuskaitse objektidel;
- 9) muudel planeeringuga määratud aladel.

Tulundusmets asus aladel, mis ei olnud hoiu- või kaitsemetsaks määratud.

Muudatuste kirjeldus

21.04.2004. a vastu võetud MS muudatustega täpsustati, et hoiumets paiknes kaitseala sihtkaitsevööndis, kus majandustegevus oli keelatud LKS (mitte enam kaitstavate loodusobjektide seaduse) alusel kehtestatud kaitseala kaitse-eeskirja järgi.

Kaitsemetsade osas täpsustati, et see võib paikneda ranna või kalda piiranguvööndis, mitte lihtsalt randadel ja kallastel. Kuna eelnõu seletuskirja kohaselt randade ja kallaste kaitse ja kasutamise põhimõtteid LKS-s võrreldes varasemalt kehtinud ranna ja kalda kaitse seadusega ei muudetud, oli tegemist vaid sõnastuslike täpsustustega.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni kohaselt loeti hoiumetsaks ka püsielupaiga sihtkaitsevööndis asuvat metsa.

Samuti muudeti ka kaitsemetsade kategooria kriteeriume. Kaitsemets asus **2006. a MS uue redaktsiooni** kohaselt:

- 1) hoiualal, kaitseala, kaitstava looduse üksikobjekti, püsielupaiga, ranna või kalda piiranguvööndis, välja arvatud maaparandussüsteemi eesvoolu, kanali või veejuhtme piiranguvööndis;

- 2) kaitse alla võetud mets kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjektina LKS tähenduses.

Seega välistati kaitsemetsade automaatse määratluse alt alad, mis asusid väljaspool kaitstavaid loodusobjekte ega seostunud ranna või kaldaga. Selliste alade puhul (mis varem vastasid automaatselt kaitsemetsa kategooriale) nähti ette võimalus kaitsemetsaks määramiseks. Nimelt oli muudatuste kohaselt võimalik keskkonnaministri poolt kinnisasja asukoha järgse keskkonnateenistuse ettepanekul kaitsemetsade määramine:

- 1) lootal, luitel, uuristus- või tuulekandeohtlikul või survele põhjaveega alal;
- 2) kaitstes asulat või rajatist õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest;
- 3) omas suurt tähtsust tuleohu vähendamisel või metsatulekahju leviku tõkestamisel;
- 4) oli eriti oluline marja- ja seenekorjamise koht või koht, mida kasutatakse intensiivselt rekreatiivsetel eesmärkidel;
- 5) asus mälestise kaitsevööndis või muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis;
- 6) asus maaparandussüsteemi eesvoolu piiranguvööndis, kui mets on vajalik vee ja pinnase kaitsmiseks;
- 7) vastas geenireservimetsa tunnustele ning selle geenireservimetsaks määramine oli põhjendatud Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse tehtud ekspertiisi alusel.

Kui eeltoodud tingimused kaitsemetsaks määramise kohta enam ei eksisteerinud, võis keskkonnaminister metsala kaitsemetsade hulgast välja arvata kinnisasja asukohajärgse keskkonnateenistuse või kinnisasja omaniku ettepanekul.

Nii kaitsemetsaks määramise kui ka väljaarvamise menetlused olid avatud, menetluse algatamise kohta tuli avaldada teade kohalikus või üleriigilises ajalehes, väljaandes Ametlikud Teadaanded ja võimaluse korral muudes massiteabevahendites (nt raadio, televisioon). Eelnõu avalik väljapanek asukohajärgses keskkonnateenistuses pidi kestma vähemalt kaks nädalat ning menetluses osalenud isiku soovil tuli korraldada ka avalik arutelu.

2006. a MS uue redaktsiooniga võeti kasutusele ka uus mõiste „geenireservi mets“ ning nähti ette sellele majandamise eeskirja kehtestamine. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli tegemist sellel ajal juba 20 aastat tagasi eraldatud metsaosaga, kus ei rakendatud metsa geenifondi arengut mõjutavaid majandusvõtteid (nt kuivendamist, teatud liiki raieid, metsa uuendamist mujalt pärineva kultiveerimismaterjaliga). Geenireservi metsade ülesanne oli tagada võimalus saada tulevikus metsakultiveerimiseks materjali, mis oma geneetilistelt omadustelt vastaks täielikult Eesti looduslikele tingimustele.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati metsakategooriaid puudutav regulatsioon metsaseadusest.

Muudatuste põhjused

21.04.2004. a vastu võetud MS muudatustega asendati viide kaitstavate loodusobjektide seadusele viitega LKS-le, kuna vastu oli võetud ning 10. maist 2004. a hakkas kehtima uus LKS, mis

koondas mh varem kehtinud kaitstavate loodusobjektide seaduse sätteid, aga ka ranna ja kalda kaitse seaduse ning loomastiku kaitse ja kasutamise seaduse sätteid. Kuna seletuskirja kohaselt randade ja kallaste kaitse ja kasutamise põhimõtteid võrreldes varasemalt kehtinud ranna ja kalda kaitse seadusega ei muudetud, siis olid täpsustused vaid sõnastuslikud.

Ka kaitsemetsa kriteeriumide täpsustus oli seletuskirja kohaselt LKS vastuvõtmine.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas oli märgitud, et metsa määramine hoiu- või kaitsemetsaks on viidud vastavusse ja seostatud LKS-ga, mis välistab huvide konflikti kaitsealade valitsejatega – kogu hoiu- ja kaitsemetsade majandamise režiim kuulub nende kompetentsi. Samas nähti eelnõu seletuskirja kohaselt täiendavate alade määramine kaitsemetsadeks ette juhuks, kui tekib vajadus määrata kaitsemetsadeks metsi, mis asuvad väljaspool kaitstavaid loodusobjekte ega seostu ranna või kaldaga.

Seletuskirjas ei selgitatud lähemalt, miks loeti hoiu- ja kaitsemetsaks ka püsilupaiga sihtkaitsevööndis asuv mets. Muudatus oli tõenäoliselt ajendatud 2004. a maikuus kehtima hakanud LKS regulatsioonist, mis nägi ette püsilupaikade säilitamiseks sihtkaitsevööndi kehtestamise.

Geenireservi mõiste kasutusele võtmise ja geenireservimetsa majandamise eeskirja sisu ettenägemise eesmärgiks oli tagada võimalus saada ka tulevikus metsakultiveerimiseks materjali, mis oma geneetilistelt omadustelt vastaks täielikult Eesti looduslikele tingimustele. Eelnõu seletuskirja kohaselt asusid peaaegu kõik geenireservi metsad riigimetsamaal, ent vajalik oli selliste metsade kaitse ka eramaadel. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli geenireservi metsa regulatsioon metsaseaduses vajalik kuna „praegu kasutusel olev RMK kehtestatud eeskiri seda [geenireservi metsade säilitamist ja nõuetekohast majandamise tagamist eramaadel] ei taga“.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas põhjendati metsa kategooriate ja majandamise eesmärkide kaotamist nende sisulise tähenduse puudumise ning LKS-s sätestatuga topeltregulatsiooni kehtestamisega (vt eestpoolt).

Eelnõu seletuskirja kohaselt tulenesid piirangud hoiu- ja kaitsealadel kasvava metsa majandamisel üldjuhul LKS-st ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest ning ka MS-s ette nähtud kaitsemetsa ja hoiu- ja kaitsemetsade majandamise piirangud olid eelkõige pigem looduskaitsealade eesmärkidega. Seega ei olnud tegemist eraldiseisvate hoiu- ja kaitsemetsade majandamise eesmärkidega.

Lisaks märgiti eelnõu seletuskirjas, et keskkonnaministri poolt kaitsemetsadeks määratavad metsad on võimalik määrata kaitse alla ka teistest õigusaktidest tulenevalt. Lisaks oli kohalikul omavalitsusel LKS-st tulenevalt pädevus seada planeeringutega teatud alade kasutamiseks tingimusi või võtta alad kaitse alla. Seega oli alade kaitse alla võtmine seletuskirja kohaselt tagatav ja tagatud ka muude institutsioonidega.

2.1.3. Metsade majandamise kitsendused erineva kategooriaga aladel

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt tulenesid:

- 1) hoiu- ja kaitsemetsade majandamise kitsendused kaitse-eeskirjast ja kaitstavate loodusobjektide seadusest;
- 2) kaitsemetsade majandamise piirangud kaitse-eeskirjast ning MS-st;

- 3) tulundusmetsa majanduslikud piirangud MS-st.

Kaitsemetsades ei tohtinud:

- 1) lageraielangi laius ületada 30 m ja pindala 2 ha;
- 2) turberaielangi pindala ületada 10 ha.

Tulundusmetsades ei tohtinud:

- 1) lageraielangi laius okas- või kõvalehtpuupuistutes, sõltumata nende uuenemisviisist, samuti nendes pehmelehtpuupuistutes, mille raiesmikele külvati või istutati okas- või kõvalehtpuid, ületada 100 m ja langi pindala 5 ha;
- 1) lageraielangi laius pehmelehtpuu puistutes, mis jäid looduslikule uuenemisele või mille raiesmikele külvati või istutati pehmelehtpuid, ületada 150 m ja langi pindala 7 ha;
- 2) turberaielangi pindala olla suurem kui 10 ha.

Muudatuste kirjeldus

21.04.2004. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt tulenesid hoiumetsa piirangud kaitstavate loodusobjektide seaduse asemel 2004. a maikuus jõustunud LKS-st, kuna see hõlmas ka kaitstavate loodusobjektide seaduses sätestatud põhimõtteid.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga kaotati metsakategooriate majandamisele MS-st tulenevad eraldiseisvad piirangud, küll aga kajastusid mõningad neist raietingimustes (vt selle kohta lähemalt ptk 4). Kaitstavatel loodusobjektidel olid metsa majandamise piirangud sätestatud LKS-s (eelkõige majandusliku eesmärgiga raie eelduslik keeld sihtkaitsevööndis (LKS § 30 lg 2 p 1) võimalus seada kaitse-eeskirjas raiele tingimusi (LKS § 31 lg 4), elupaiku kahjustava raie keeld hoiualadel (LKS § 32 lg 3).

Samas nähti ette varasemast täpsemate **kaitsemetsade majandamise piirangute ja võimaluste** kehtestamine keskkonnaministri määrusega¹⁰. Keskkonnaminister võis:

- 1) lageraie keelata;
- 2) uuendusraie lubavat minimaalset raievanust suurendada kuni 20 aasta võrra;
- 3) raieaega piirata;
- 4) keelata tehnoloogia kasutamist, mis kahjustas metsakõdu ja alustaimestikku;
- 5) suurendada kuni kümne protsendi võrra turbe- ja harvendusraie järgset rinnaspindala või täiust puistus, mis kaitses asulat või rajatist õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest;¹¹

¹⁰ Keskkonnaministri 9. märtsi 2007. a. määrus nr 20 „Kaitsemetsade majandamise eeskiri ja metsa majandamisel saamata jäänud tulu ning täiendavalt tehtud kulutuste hüvitamise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12803658>

- 6) kehtestada erisusi metsa esteetilise väärtuse säilitamiseks või suurendamiseks puistus, mida kasutatakse intensiivselt rekreatiivsetel eesmärkidel;
- 7) kohustada metsaomanikku rakendama meetmeid metsa tuleohu vähendamiseks ja tule leviku võimaluse tõkestamiseks.

Lisaks nähti ette geenireservimetsa majandamise eeskirjaga teatud abinõud, mis:

- 1) välistasid geenireservimetsa kasvutingimuste muutumise kuivendamise, väetamise ja raiete tagajärjel;
- 2) tagasid metsa uuenemise puuliigiga, mille geenifondi kaitseks mets on määratud;
- 3) tagasid geenireservimetsa uuendamise üksnes samast geenireservimetsast pärineva kultiveerimismaterjaliga.

Lisaks nägi **2006. a MS uus redaktsioon** ette erametsaomanikele kaitsemetsade kasutamise piirangutest tulenevate kulutuste kompenseerimise võimaluse. Täpsema hüvitise taotlemise, taotluse läbivaatamise ja hüvitise arvutamise korra kehtestas keskkonnaminister määrusega.

10.12.2008 a vastu võetud MS muudatustega kaotati metsakategooriaid puudutav regulatsioon, sh majandamise piirangud metsaseadusest.

Samas anti **2008. a MS muudatustega** kohalikule omavalitsusele planeeringuga lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele piirangute seadmise õigus juhul, kui tegemist oli metsaga, mis oli planeeringuga määratud asula või rajatiste kaitseks, et vähendada õhusaastet, müra, tugevat tuult või lumetuisku või tõkestada metsatulekahju.

Muudatuste põhjused

21.04.2004. a vastu võetud MS muudatustega asendati viide kaitstavate loodusobjektide seadusele viitega LKS-le, vt selle kohta eelmistest punktidest.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga metsakategooriate majandamisele MS-s eraldiseivate piirangute kaotamise põhjuseks võis olla nende majandamise režiimi korraldamise lahendamine LKS-ga. Nimelt märgiti eelnõu seletuskirjas, et „metsa määramine hoiu- või kaitsemetsaks on viidud vastavusse ja seostatud LKS-ga, mis välistab huvide konflikti kaitsealade valitsejatega – kogu hoiu- ja kaitsemetsade majandamise režiim kuulub nende kompetentsi“.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirja kohaselt nähti erametsaomanikele kaitsemetsade kasutamise piirangutest tulenevate kulutuste kompenseerimise võimalus ette eesmärgiga motiveerida metsaomanikke majandama oma metsi kaitsefunktsioone silmas pidades ja nende efektiivset toimimist edendades. Selle kaugemaks ajendiks oli eelnõu seletuskirja kohaselt asjaolu, et avalike huvide ja vajaduste rahuldamine (eelkõige metsa

¹¹ MS § 20 lõike 3 kohaselt oli rinnaspindala puutüve mõttelise läbilõikekoha pindala 1,3 meetri kõrgusel juurekaelast. Puistu rinnaspindala oli kõikide selles puistus kasvavate puude rinnaspindalade summa, mida väljendatakse ruutmeetrites ühe hektari kohta. Puistu täius oli puistu rinnaspindala suhe samasuguse normaalpuistu rinnaspindalasse.

kaitsefunktsiooni tagamine) ilma küllaldase kompensatsioonimehhanismiga oli vähendanud metsamajanduse pikaajalist tootlikkust (rentaablust) ega olnud motiveerinud metsaomanikke metsandusse (sh puidust sõltumatute teenuste arendamisse) investeerima.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas põhjendati metsa kategooriate ja majandamise eesmärkide kaotamist nende sisulise tähenduse puudumise ning LKS ja MS topeltregulatsiooni kaotamisega. Vt selle kohta lähemalt p 2.1.1.

2008. a MS muudatustega anti kohalikule omavalitsusele õigus planeeringuga lageraie tegemisele piirangute seadmiseks. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli selle põhjuseks, et tulenevalt planeerimisseaduse § 9 lõike 2 punktist 16 määratakse detailplaneeringuga planeeritava maa-ala kitsenduste ulatus. Eelnõu seletuskirja kohaselt pidi selliste piirangute kehtestamine olema põhjendatud ning keskkonkaitselistel eesmärkidel oli see põhjendatud piirkondades, kus teistest õigusaktides sätestatud piirangud ei olnud piisavad ega taganud vajalikku kohaliku elanikkonna kaitset mistahes objektist lähtuva keskkonka kahju eest. Piirangute seadmisel tuli seletuskirja kohaselt kohalikul omavalitsusel kaaluda ka võimaliku kompensatsioonimehhanismi kehtestamist, sest piirangute sätestamisega piirati maaomaniku õigusi omandi kasutamisel.

2.2. Vääriselupaigad

1998. a vastu võetud MS redaktsiooniga kasutati mõistet võtmebiotoop vääriselupaiga (VEP) tähistamiseks. Tegemist oli tulundusmetsas esinevate aladega (sõltumata nende suuruselt), kus ohustatud, ohualtide või haruldaste liikide esinemise tõenäosus oli suur. MS kohaselt olid sellisteks aladeks näiteks väikeste veekogude ja allikate lähimbrus, väikesed lodud, põlendikud ja soosaared, liigirikkad metsalagendikud, metsa kasvanud kunagised aiad, metsaservad, astangud, põlismetsa osad. Eelnõu seletuskirja kohaselt käsitleti selliste aladena **reeglina väljaspool kaitsealasid asuvaid suhteliselt väikeseid metsaosasid**.

Võtmebiotoobi moodustamise eelduseks olevad võtmeelemendid (nt vanad puud, põõsad, kiviaiad ja allikad) tuli säilitada.

Võtmebiotoopide kaitse säilitamiseks erametsas ja kohalikule omavalitsusele kuuluvas metsas pidid metsaomanik ja Metsaamet sõlmima lepingu, milles määrati kindlaks metsaomaniku ja riigipoolsed kohustused ning metsakasutuse kitsendustest kompenseerimine.

Riigimetsas pidi võtmebiotoobi kaitset korraldama riigimetsa majandaja vastavalt Metsaameti ettekirjutusele.

2.2.1. Vääriselupaiga määratlemise alused

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga piirati VEP-dena käsitletavate alade maksimaalset suurust kuni 7 hektarini, samas laiendati nende esinemist ka kaitsemetsas esinevatele aladele. MS ei

toonud enam näiteid selliste alade esinemise kohta. Juhul, kui VEP-s asusid kaitsealused liigid, siis tuli nende kaitse korraldada LKS alusel ja elupaigas kehtestada sihtkaitsevööndi (s.o hoiumetsa) režiim.

10.12.2008.a vastu võetud MS muudatustega ei käsitletud enam VEP-dena alasid, mis asusid tulundus- või kaitsemetsas, vaid hoopis väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvaid alasid.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas puudusid põhjendused VEP mõiste sisu täpsustamisele.

10.12.2008.a vastu võetud MS muudatuste, millega muudeti VEP mõistet, põhjus tuleneb metsakategooriate kaotamisest, mille ajendiks oli LKS-st tuleneva topeltregulatsiooni kaotamine.

2.2.2. Vääriselupaiga (võtmebiotoobi) kaitse

Muudatuste kirjeldus

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt ei sõlmitud võtmebiotoopide kaitseks erametsade ja kohalikule omavalitsusele kuuluvate metsade puhul metsaomanik lepingut enam Metsaameti, vaid keskkonnaministriga. Riigimetsas ei korraldanud riigimetsa majandaja võtmebiotoobi kaitset enam vastavalt Metsaameti ettekirjutusele, vaid keskkonnaministri ettekirjutusele.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni kohaselt korraldas riigimetsas VEP-de kaitset jätkuvalt riigimetsa majandaja keskkonnaministri käskkirja alusel.

Erametsade puhul nähti ette VEP-de kaitseks SA Erametsakeskus¹² ja metsaomaniku vahelise lepingu sõlmimine, mille alusel koormati kinnisasi isikliku kasutusõigusega riigi kasuks (§ 10 lg 8). See tähendas, et riigil oli õigus kasutada kinnisasja VEPI kaitseks, st riigil oli õigus keelata või piirata majandustegevust VEPI kaitse-eesmärgist tulenevalt ja metsaomanik oli kohustatud tagama VEPI säilimise. Riik toetas omakorda SA Erametsakeskus osalise finantseerimise kaudu erametsaomanike poolt metsa majanduslike, ökoloogiliste, sotsiaalsete ja kultuuriliste väärtuste suurendamiseks tehtavaid investeeringuid ning metsakasvatustöid, sh pärandkultuuri ja VEP-de säilitamist (MS § 10 lg 1).

Täpsem lepingu sõlmimise kord ja selle sisu reguleeriti keskkonnaministri määruses¹³. Selle kohaselt tuli sõlmida notariaalne leping, millega koormati kinnisasi isikliku kasutusõigusega riigi kasuks kuni 20 aastaks. Vastava lepinguga tuli kokku leppida ka metsakasutuse kitsendustega põhjustatud kahjude ning kulude hüvitamine. Metsakasutuse kitsendustega põhjustatud kahju ja VEPI hooldamise kulu (VEPI kasutusõiguse tasu) hüvitamine nähti ette kogu riigi kasuks isikliku kasutusõiguse koormamise perioodi ajaks iga-aastaste maksetena. Sellise lepingu objektiks sai olla üksnes metsaressursi arvestuse riiklikkusse registrisse kantud VEP. Juhul, kui VEP-ga kinnisasi võõrandati, läksid omandajale üle

¹² erametsanduse arendamiseks ja toetamiseks loodud sihtasutus

¹³ Keskkonnaministri 14. märtsi 2007. a määrus nr 22 „Erametsanduse toetamise alused, toetuse taotluse esitatavad tingimused, vääriselupaiga kaitseks kinnisasja koormamise tingimused ning toetuse tagasinõudmise kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12806558>

kõik vääriselupaiga kaitseks sõlmitud notariaalse lepinguga võetud õigused ja kohustused. Omandajal ei olnud õigust lepingut ühe aasta jooksul metsamaa omandamisest arvates ennetähtaegselt üles öelda.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega jätkus riigimetsas VEP-de kaitse varasemal viisil. Ka erametsade puhul VEPi lepingu sõlmimise ja selle sisu regulatsioon varasemaga võrreldes üldjoontes ei muutunud, ent MS-s sätestati üldised lepingu sõlmimise alused, mis varem olid reguleeritud määruse tasandil, samuti sätestati isikliku kasutusõigusega koormamise sisu (riigil oli õigus kasutada kinnisasja VEPi kaitseks, st riigil oli õigus keelata või piirata majandustegevust VEPi kaitse-eesmärgist tulenevalt ja metsaomanik oli kohustatud tagama VEPi säilimise). Täiendavalt nähti ette, et metsakasutuse kitsendustega põhjustatud kahju ja VEPi hooldamise kulu (VEPi kasutusõiguse tasu) hüvitise arvutamise alused ja vastava lepingu sisu kehtestas keskkonnaminister määrusega¹⁴.

Muudatuste põhjused

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuste ajendiks KKM haldusalas oleva Metsaameti tegevuse lõpetamine ja selle ümberkorraldamine KKM metsaosakonnaks, mis oli kooskõlas Eesti keskkonnastrateegia punktis 4.4.3 "Järelevalve" kavandatuga. Sellest tulenevalt anti seni Metsaameti pädevuses olnud küsimuste lahendamine KKM pädevusse.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas märgiti, et avalike huvide ja vajaduste rahuldamine (eelkõige metsa kaitsefunktsiooni tagamine) ilma küllaldase kompensatsioonimehhanismiga on vähendanud metsamajanduse pikaajalist tootlikkust (rentaablust) ja pole motiveerinud metsaomanikke metsandusse (sh puidust sõltumatute teenuste arendamisse) investeerima. Seega võis erametsade puhul VEPide kaitse olla reguleeritud SA Erametsakeskus kaudu, kelle vahendusel riik metsaomanikele VEPide säilitamiseks toetusi andis.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste põhjused eelnõu seletuskirjas puuduvad, ent kuna muudatused ei ole sisulised, võisid muudatused olla vajalikud ühtsete ja arusaadavate reeglite kehtestamiseks.

2.3. Hinnang muudatustele

Metsakategooriad

Metsakategooriatest regulatsiooni muutumise kontekstis on kõige suurem tähtsus kaitsemetsa kategoorial, kuna selle alla hõlmati ka alasid, mille suhtes kehtisid küll tulundusmetsadega võrreldes täiendavad piirangud, ent mis võisid erinevalt hoiu- ja kaitsemetsast asuda ka väljaspool kaitstavaid loodusobjekte. Just viimast liiki kaitsemetsade osas on regulatsioon vaadeldaval perioodil muutunud üha vähem piiravaks.

1999. a jõustunud regulatsiooni kohaselt olid teatud aladel (lisaks kaitstavatele loodusobjektidele, nt loodaladel, infiltratsioonialadel, joogiveehaaretel) asuvad metsad kaitsemetsadeks ning neile

¹⁴ Keskkonnaministri 4. jaanuari 2007. a määrus nr 2, „Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja vääriselupaiga kasutusõiguse arvutamise täpsustatud alused“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13148925>

rakendusid vastavad piirangud automaatselt. Regulatsioon pidi tagama vastava õigusliku režiimi rakendamise laiaulatuslikel aladel. Samas oli otseselt seadusest tulenevate (nn „automaatsete“) piirangute jõustamine praktikas raskendatud regulatsiooni üldistusastme tõttu (oluliseks puuduseks oli täpsete definitsioonide puudumine).

2006. a MS redaktsioon leidis sellele probleemile omalaadse lahenduse, sätestades, et väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvaid metsasid võis kaitsemetsaks võtta vaid keskkonnaministri poolt vastavasisulise otsusega. Uus regulatsioon oli küll rakendamise seisukohalt varasemast oluliselt selgem, ent nõudis vastavate metsade kaitse alla võtmiseks eraldiseisvat otsustust avalikult võimult. Seetõttu võib eeldada, et vähemalt muudatustele koheselt järgnenud perioodil jäid senise kaitseta mitmed metsad, mida oleks varasema MS regulatsiooni kohaselt olnud kaitsemetsadeks.

2008. a MS muudatustega kaotati kategooriate regulatsioon täielikult, muudatuste järgselt ei olnud väljaspool kaitstavaid loodusobjekte enam metsade majandamisele võimalik täiendavaid piiranguid seada isegi mitte keskkonnaministri poolt. Mõningatel aladel, mida sai varem kaitsemetsadeks määrata, nähti küll ette piirangud lageraielankide suurusele ning KOVidele sätestati õigus seada teatud aladel lankide suurustele ja raievanustele piiranguid planeeringutega, ent võimalike piirangute maht oli varasemast oluliselt väiksem. Varasema regulatsiooni kohaselt oli võimalik mh lageraiet keelata, piirata raieaega jmt.

Kokkuvõtvalt on väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvate kaitset vajavate metsade kaitsevõimalused aja jooksul oluliselt vähenenud, piirdudes käesoleval hetkel vaid piirangutega lageraielankide suurusele (ja valikuliselt metsade raievanusele).

Vääriselupaigad

Vääriselupaikade (varasemas MS redaktsioonis: võtmebiotoopide) kaitse eesmärk oli võimaldada elurikkuse kaitse meetmete rakendamist ka väljaspool looduskaitse alla võetud alasid. Regulatsiooni on aja jooksul küll täpsustatud ja täiendatud, ent sellesse ei ole tehtud olemuslikke muudatusi.

Hoolimata sellest, et vääriselupaikade regulatsioon on olnud suhteliselt stabiilne, on selle rakendamine olnud raskendatud, eriti eraomanikele kuuluvates metsades. Erametsades ei ole vääriselupaiga kaitsmine metsaomanikele rakenduv automaatne kohustus vaid see toimub vääriselupaikade kaitse metsaomanikuga sõlmitud lepingu alusel. Lepingute sõlmimine praktikas on olnud väga aeglane. 2008. aastal oli SA Erametsakeskuse andmetel erametsades lepingute alusel kaitse alla võetud vaid 12% erametsades asuvatest VEPIdest, mis asusid väljaspool kaitstavaid loodusobjekte¹⁵. 2008. a MS muudatustega muudeti lepingute sõlmimise ja nende sisu reguleerivaid sätteid oluliselt täpsemaks. Praktikas ei toonud ka see muutust, pigem vastupidi. 2009.-2012. a sõlmitud lepingute arv on olnud oluliselt madalam kui aastatel 2007-2008¹⁶. Lepingut sõlmimise vähesuse põhjuseks ei ole seega mitte regulatsiooni muutlikkus, vaid muud tegurid (nt lepingute sõlmimise korra keerukus, hüvitise suurus).

¹⁵ K. Kohv. „Vääriselupaigad: probleeme ja võimalikke lahendusi“, Eesti Mets nr 4/2012. Kättesaadav internetis: http://www.loodusajakiri.ee/eesti_mets/index.php?id=1026

¹⁶ U. Käärt „Vääriselupaigad muutuste tuules“, Eesti mets nr 2/2013, lk 10-15 (andmete allikas: SA Erametsakeskus).

3. Metsa uuendamine

3.1. Metsa uuendamise olemus ja nõuded

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt uuendati kaitse- ja tulundusmetsa, hoiumetsas ei tohtinud looduslikku uuendamisse sekkuda.

Uuendamisena käsitleti järgmiste võtete rakendamist:

- 1) metsaseemnete külvamist;
- 2) metsataimede istutamist;
- 3) looduslikule uuenemisele kaasaaitamist maapinna ettevalmistamise või uuenduse teket ja arengut soodustavate muude võtete abil.

Võtteid tuli rakendada ulatuses, mis tagas metsa uuenemise – raiesmikul või hukkunud metsa osal pidi üle kogu ala kasvama enam kui 1200 peapuuliigi¹⁷ taime (vähemalt 0,8 m kõrgused) hektari kohta.

Lisaks nähti ette täiendavad nõuded metsa uuendamise osas – nõuded maapinna ettevalmistamisele, koridoride ja häilude raiumise eeldused, nõuded metsaseemnetele ja taimedele, sh nende päritolule, nõuded seemnepuude jätmisele).

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni kohaselt oli uuendamine võimalik samuti üksnes kaitse- ja tulundusmetsas. Hoiumetsas ei tohtinud aga looduslikku uuenemisse üldjuhul sekkuda – uue redaktsiooni kohaselt oli sekkumine lubatud juhul, kui see oli seotud kaitseala või püsielupaiga kaitse-eesmärgiga ning lubatud kaitse-eeskirjaga.

Uuendamisena käsitleti üldjoontes varasemaga analoogseid võtteid, ent lisandus ka metsakultuuride hooldamine (nt võsa ja rohttaimede tõrjumine, väetamine, pritsimine ehk keemiline töötlemine). Võtteid tuli rakendada ulatuses, mis tagas uuenenud metsa hiljemalt viie aasta jooksul pärast raiet või hukkumist. Erinevalt varasemalt kehtinud õigusele sõltus metsa uuendatuks lugemine metsakasvukohatüübist. Mets loeti uuendatuks, kui hukkunud või raiutud alal kasvas metsakohatüübile sobiv puuliik (analoogne 1998. a MS redaktsioonis nimetatud peapuuliigiga), mille mõõtmed ja kogus tagasid uue metsapõlve tekke. Puude nõutava minimaalse arvu ühel hektaril ja puude minimaalse kõrguse kehtestas keskkonnaminister metsa majandamise eeskirjaga¹⁸ metsakasvukohatüüpide või tüübirühma kaupa. Teiseks võis metsa uuendada üksnes metsakasvukohatüübile sobiva puuliigiga, mille nimekirja kehtestas keskkonnaminister määrusega¹⁹.

¹⁷ Peapuuliigiks loeti antud kasvutingimustes metsa kasutamise viisile kõige enam vastavaid puuliike.

¹⁸ Keskkonnaministri 27. detsembri 2007. a määrus nr 88 „Metsa majandamise eeskiri“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12771900>

¹⁹ vt eelmist

Uue redaktsiooni kohaselt ei olnud puude olemasolu nõutav looduslikes sulglohkudes, oksavallidel ja raiejäätmetega tugevdatud kokkuveoteedel.

Lisaks nähti ette veel mõningad metsa uuendamise nõuded (nõuded seemnetele ja taimedele, nende päritolule, külvi- ja istutustihedusele, maapinna ettevalmistamisele, juuremädaniku tõttu raiutud puistute uuendamisele, kasutada lubatud võõrpuuliikide nimekiri), mille kehtestas keskkonnaminister määrustega. Mõningad neist olid varasemalt seaduse tasandil ette nähtud (nt maapinna ettevalmistamine), ent muudatustega viidi määruse tasandile

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega ei määratletud enam, millise kategooriaga metsas tohib metsa uuendada ning kus ei tohi looduslikku uuenemisse üldjuhul sekkuda.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirja kohaselt jäi 2004. ja 2005. aasta inventuuride andmeil olid paljud okaspuuraiestikud (jänesekapsa kasvukohatüübis 58%, jänesekapsa-mustika kasvukohatüübis 27%, naadi kasvukohatüübis 80% ja sinilille kasvukohatüübis 69% raiesmikest, mis olid suuremad kui 2 ha) uuenenud lehtpuudega, ühe põhjusena seetõttu, et metsaomanikud ei olnud uuendamise kohustust täitnud. Lisaks olid seletuskirja kohaselt mitmed okaspuumetsad asendunud väheväärtuslike lehtpuumetsadega. See tähendas metsandusele ohtu nii majanduslikust kui ka keskkonnaaspektist, kuna selle tulemusena võis väheneda tulevastele põlvedele jääv okaspuumetsade osakaal ja teatud okaspuumetsadele omased elupaigad. Seega olid uued meetmed suunatud ennekõike olukorra parandamisele.

Metsa uuendamiseks lugemise eeldusi (puude kõrgus ja arv hektari kohta) kasvukohatüüpide järgi diferentseeriti eelnõu seletuskirja kohaselt põhjusel, et ettenähtud perioodi (5 aasta) jooksul ei olnud kõikidel kasvukohtadel võimalik saavutada metsa uuenenuks lugemiseks vajalikku noorte puude seni nõutavat kõrgust (vähemalt 0,8 m).

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatused olid seotud metsakategooriate kaotamisega (vt p 2.1. „Metsakategooriad“)

3.2. Metsa uuendamise kohustus

3.2.1. Metsa uuendamise kohustuse künnis

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt tuli uuendada kõik raiesmikud ja suurema kui 0,1 ha pindalaga kaitse- ja tulundusmetsa hukkunud osad kolme aasta jooksul pärast raiet või hukkumist. Vastav kohustus läks kinnistu võõrandamisel uuele omanikule üle.

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga muudeti metsa uuendamise kohustuse tekkimise eeldusi, mille kohaselt tuli kaitse- ja tulundusmetsa uuendada vähemalt 0,5 hektari suuruse pindalaga hukkunud metsaosades või raiesmikel vähemalt kahe aasta jooksul. Seega tõsteti küll uuendamise kohustuse künnist uuendamise kohustusega metsaala suuruse osas, ent vähendati uuendamiseks ettenähtud ajaperioodi kolmelt aastalt kahele aastale.

Lisaks sätestati erandid metsa uuendamise kohustuse puudumise kohta. Muudatuse kohaselt ei tulnud metsa uuendada, kui:

- 1) hukkunud metsaosal või raiesmikul esines metsauuendusekspertiisi kohaselt sobiva liigilise koosseisuga, piisava taimede arvu ja ülepinnaalse paiknemisega looduslik uuendus;
- 2) hukkunud metsaosa või raielank kuulus metsatüüpi, mille puhul metsa uuendamise võtete rakendamine polnud MS alusel kehtestatud metsa majandamise eeskirja kohaselt kohustuslik.

Metsa uuendamise kohustus läks kinnistu võõrandamisel jätkuvalt uuele omanikule üle.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati piirang, mille kohaselt tuli metsa uuendada vaid kaitse- ja tulundusmetsas ning see laienes kõikidele metsadele, välja arvatud metsa uuendamise kohustuse puudumise erandlikel juhtudel.

Lisaks laiendati metsa uuendamise kohustuse puudumise erandeid, mille tulemusena ei tulnud metsa uuendada muuhulgas ka juhul, kui hukkunud metsaosa või raielank asus kaitstava loodusobjekti sihtkaitsevööndis.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga lühendati eelnõu seletuskirja kohaselt metsa uuendamise võtete rakendamise perioodi põhjusel, et kogemus oli näidanud, et iga raiest või metsa hukkumisest möödunud aastaga uuendamistingimused maapinna kamardumise, rohukasvu intensiivistumise jm tõttu halvenevad ning uuendamine muutub üha kulukamaks. Märgitakse, et iga viivitatud aastaga kaasneb oluline majanduslik kahju saamata jääva puidu juurdekasvu näol.

2006. a uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas ei põhjendatud otseselt metsa uuendamise kohustuse künnise tõstmist metsaala suuruse osas 0,1 hektarilt 0,5 hektarini, ent selle ajendiks võis olla asjaolu, et metsaseadust ei kohaldata eelnõu seletuskirja kohaselt väiksemal kui 0,5-hektarilisel metsamaal lahustükil, sest metsaseaduse kohaldamise eelduseks oli metsa korraldamine. Seletuskirjas toodi esile, et väiksemal kui 0,5 ha suurusel eraldiseisval maatükil pole võimalik või on ebaotstarbekas teha metsakorraldustoiminguid, nt kirjeldada seal kasvavat metsa, kavandada majandustegevust, määrata uuendusraiate mahtu, teha selle järgimine kohustuslikuks jne. Seletuskirja kohaselt polnud nii väikesel metsatükil nimetamisväärsust tähtsust keskkonnakaitse seisukohalt, kuna sageli oli tegemist maaparandusobjektide kivi- ja kännukuhilatel kasvavate puudega, mille vahel polnud võimalik isegi liikuda.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega laiendati metsa uuendamise kohustus kõikidele metsadele, kuna MS-st kaotati metsakategooriad (vt lähemalt ptk 2.1. „Metsakategooriad“).

Metsa uuendamise kohustus kaotati kaitstava loodusobjekti sihtkaitsevööndis eelnõu seletuskirja kohaselt põhjusel, et varasema MS järgi oli hoiumets loodusreservaadis või sihtkaitsevööndis (sh püsielupaiga sihtkaitsevööndis) asuv mets, ent LKS § 29 lõike 2 kohaselt oli loodusreservaadis igasugune inimtegevus keelatud, seega ei saanud seal tekkida uuendamise kohustus. Sihtkaitsevööndis võis uuendamist teha koosluste kujundamiseks või liigikoosseisu tagamiseks (LKS § 30 lg 4 p 2 ja p 7), ent seda reguleeris LKS ja selle alusel antud kaitse-eeskiri või kaitsekorralduskava.

3.2.2. Metsa uuendamise ja uuenemise tähtajad

1998. a vastu võetud MS redaktsiooniga nähti metsa uuendamiseks ehk selleks võtete rakendamiseks ette reeglina kolmeaastane periood raie tegemisest või hukkumisest arvates, ent metsa uuenemiseks nähti reeglina ette seitsmeaastane periood pärast raie tegemist või hukkumist.

Metsaamet võis pikendada metsa uuenemise tähtaega järgmistel erandlikel juhtudel:

- 1) looduslike tingimuste omapära tõttu ei olnud uuenemine seitsme aasta jooksul võimalik;
- 2) metsaomanikust sõltumatud metsa hukkumise põhjused polnud kõrvaldatud.

Metsa uuendamise tähtaja pikendamise taotluse esitamise ja selle lahendamise korra kehtestas keskkonnaminister määrusega²⁰. Määruse kohaselt tuli uuendamise tähtaja pikendamiseks metsaomanikul esitada taotlus Metsaametile. Määruse kohaselt otsustas Metsaamet uuendamise tähtaja pikendamise üle enda poolt tehtud ekspertiisi alusel, mille käigus kontrolliti koha peal taotleja poolt esitatud andmeid ning anti hinnang rakendatud uuendusvõtetele, kasutatud kultiveerimismaterjalile ja antud kasvukoha looduslikele tingimustele (veerežiim jm). Taotluses tuli esitada mh andmed uuenemise pikendamise eelduste (nimetatud eelpool) täitmise kohta.

Muudatuste kirjeldus

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt anti metsa uuenemise tähtaja pikendamise õigus keskkonnaministrile.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga nähti metsa reeglina uuendamiseks ehk selleks võtete rakendamiseks ette kaheaastane periood raie tegemisest või hukkumisest arvates, ent metsa uuenemiseks nähti reeglina ette viieaastane periood pärast raie tegemist või metsa hukkumist. Seega lühendati metsa uuendamise ja uuenemise tähtaegu.

Lisaks keskkonnaministrile anti ka tema poolt volitatud isikule õigus metsa uuendamise võtete rakendamise ja uuenemise tähtaja pikendamiseks.

Metsa uuendamise võtete rakendamiseks võis tähtaega pikendada, kui metsa uuendamise võtete rakendamine esimesel kahel aastal ei olnud põhjendatud:

- 1) looduslike tingimuste omapärast tulenevalt;
- 2) metsaomanikust sõltumatute metsa hukkumise põhjuste tõttu;
- 3) õppe- ja teadustöö tõttu.

Lisaks sõnastuslikele täpsustustele lisandus uus alus tähtaja pikendamiseks – õppe- ja teadustöö tõttu tähtaja pikendamise vajalikkus.

Metsa uuenemise tähtaega võis metsaomaniku taotlusel pikendada, kui metsa uuenemine polnud viie aasta jooksul võimalik:

²⁰ Keskkonnaministri 9. augusti 1999. a määrus nr 76 „Raiesmiku või hukkunud metsa uuendamise tähtaja pikendamise taotluse esitamise ja selle lahendamise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/91741>

- 1) metsa uuendamise võtete rakendamise tähtaja pikendamise tõttu;
- 2) looduslike tingimuste omapära tõttu;
- 3) metsaomanikust sõltumatute metsa hukkumise põhjuste tõttu.

Seega lisandus sõnastuslike muudatuste kõrval ka metsa uuenemise tähtaja pikendamiseks uus alus, milleks oli metsa uuendamise võtete rakendamise tähtaja pikendamine.

Metsa uuendamise ja metsa uuenemise tähtaja pikendamise korra kehtestas keskkonnaminister metsa majandamise eeskirjaga.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõuga soovitakse pikendada metsa uuenemise tähtaega looladel. Neil aladel tuleks metsa uuendamise võtete rakendamise tulemusena tagada metsa uuenemine erandlikult 10 aasta jooksul (muudel aladel jätkuvalt 5 aasta jooksul).

Muudatuste põhjused

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatustega metsa uuenemise tähtaja pikendamise õiguse üleandmine keskkonnaministrile, oli seotud Metsaameti tegevuse lõpetamise ja ümberkorraldamisega KKM metsaosakonnaks.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga lühendati eelnõu seletuskirja kohaselt metsa uuendamise ja uuenemise tähtaegu eesmärgiga püüda vähendada uuenemata ja toodanguta (puidu juurdekasvuta) metsamaade olemit ning vältida uuendamistööde kallinemist. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli kogemus näidanud, et iga raiest või metsa hukkumisest mööduva aastaga uuendamistingimused maapinna kamardumise, rohukasvu intensiivistumise jm tõttu halvenevad ning uuendamine muutub üha kulukamaks. Märjiti, et iga viivitatud aastaga kaasneb oluline majanduslik kahju saamata jääva puidu juurdekasvu näol.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt tuleneb metsa uuenemiseks ettenähtud tähtaja pikendamine looladel nende alade eripärast, mistõttu ei ole lühema kohustuse täitmise piirang mõistlik. Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu seletuskirja versioonis põhjendati muudatust sellega, et loometsad kasvavad õhukestel, kergesti läbikuivavatel muldadel, kus põhjavesi on sügaval ja ei ole taimedele kättesaadav. Seetõttu on selliste metsade uuendamine raskendatud ning võtab üldjuhul kauem aega.

3.3. Meetmed metsa uuendamata jätmise ja uuenemata metsa korral

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt korraldas metsa uuendamise Metsaamet omaniku kulul, kui mets ei olnud uuenenud seitsme aasta jooksul. Samas ei olnud ette nähtud sanktsioone või meetmeid juhuks, kui isik ei järginud metsa uuendamise nõudeid.

Muudatuste kirjeldus

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatustega anti Metsaameti pädevus metsa uuendamise korraldamiseks üle keskkonnaministrile.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga nähti ette konkreetsed juhud, mil metsaomaniku suhtes tuli tarvitusele võtta meetmed uuendamise kohustamiseks. Uue redaktsiooni kohaselt tegi kinnisasja asukohajärgne keskkonnateenistus metsaomanikule ettekirjutuse uuendamise võtete rakendamiseks, kui:

- 1) uuendamiseks võtete rakendamine oli kohustuslik, kuid metsaomanik ei olnud neid kahe aasta jooksul pärast metsaosa hukkumist või raiet rakendanud ning metsa uuendamise võtete rakendamise tähtaega polnud keskkonnateenistuse poolt pikendatud;
- 2) hukkunud metsaosa või raiesmik polnud metsakasvukohatüübile sobivate puuliikidega viie aasta jooksul uuenenud ning metsa uuenemise tähtaega polnud pikendatud.

Seega anti uue redaktsiooniga riigiasutustele võimalus teha ettekirjutusi nii metsa uuendamise kui metsa uuenemise nõuete rikkumise korral (varasemalt sai sekkuda alles olukorras, kus metsa uuenemise nõudeid ei olnud täidetud).

Vastav ettekirjutus tehti metsaomanikule allkirja vastu teatavaks või toimetati väljastusteatega tähtkirjaga kätte. MS-s sätestati ka nõuded ettekirjutuse sisule.

Juhul, kui ettekirjutust ei täidetud selles märgitud tähtajaks, võis kinnistu asukohajärgne keskkonnateenistus rakendada sunnivahendina kas asendustäitmist või sunniraha, mille ülemmäär oli 20 000 krooni hektari kohta.

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega anti ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise õigus Keskkonnaametile.

Muudatuste põhjused

08.12.1999. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt anti metsa uuendamise korraldamine Metsaametilt keskkonnaministrile, kuna Metsaameti tegevus korraldati ümber KKM metsaosakonnaks.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga võimaldati teha ettekirjutusi ka olukorras, kus isik ei järginud metsa uuendamise nõudeid (varem sai sekkuda alles uuenemise nõuete mittetäitmise ilmsiks saamise järel). Seletuskirja kohaselt püüti ettekirjutuse tegemisega vältida olukorda, kus viie (varasemas regulatsioonis seitsme) aasta pärast polnuks ikka veel midagi tehtud ja siis seisnuks metsaomanikul ees juba väga kulukate uuendamisevõtete rakendamine.

Sunniraha eesmärgiks oli kasutada seda raha riigi poolt tehtava sundmetsastamise finantseerimiseks. Teiseks sooviti vähendada uuenemata ja toodanguta (puidu juurdekasvuta) metsamaade olemit ning vältida uuendamistööde kallinemist.

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega anti ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise ülesanne keskkonnateenistustelt üle Keskkonnaametile seoses keskkonnahalduse ümberkorraldamisega, mille käigus ühendati keskkonnateenistused, Riiklik Looduskaitsekeskus ja Kiirguskeskus Keskkonnaametiks.

3.4. Metsauuendusekspertiis

1998. a vastu võetud MS redaktsioonis metsauuendusekspertiisi teostamist ette ei nähtud.

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga nähti ette kinnisasja asukohajärgse keskkonnateenistuse poolt metsauuendusekspertiisi tegemine metsaomaniku tellimusel. Ekspertiisi käigus selgitati välja, kas esinevad eeldused, mille korral puuduks metsa uuendamise kohustus, st kas hukkunud metsaosas või raiesmikul esines sobiva liigilise koosseisuga, piisava taimede arvu ja ülepinnaalse paiknemisega looduslik uuendus. Seega rakendati ekspertiisi juhtudel, mil metsaomanik soovis erandkorras vabastust uuendamise kohustusest. Ekspertiisi tegemise kulud kandis üldjuhul riik, ent kui ekspertiisi tulemusena selgus, et uuendamine oli kohustuslik, tuli kulud kanda metsaomanikul. Täpsema korra ekspertiisi tellimiseks ja tegemiseks kehtestas keskkonnaminister metsa majandamise eeskirjaga.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega nähti ette ekspertiisi koostamise tasu suuruse ja tasumise korra kehtestamine keskkonnaministri määrusega ning MS lisas 1 nähti ette alam- ja ülemmäär metsaekspertiisi välitöö teostamiseks (100-200 krooni/hektar) ning transpordikulu (150-200 krooni/hektar).

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega toodi MS lisas 1 sätestatud ekspertiisi tasude ülem- ja alammäär metsaseadusesse (§ 25 lg 4¹), ent tasustatud teenuse sisusid ega tasu määrasid ei muudetud.

Lisaks anti metsauuendusekspertiisi tegemise õigus kinnisasja asukoha järgselt keskkonnateenistusel üle Keskkonnaametile (tulenevalt riigiasutuste struktuurimuudatustest).

2012. a avalikustatud muudatuste eelnõu kohaselt muutuks oluliselt metsauuendusekspertiisi olemus. Lisaks juhtudele, mil isik soovib metsa uuendamise kohustust erandi tegemist, viidaks metsauuendusekspertiisi läbi ka metsa uuendamise nõuete kontrollimiseks (järelvalve raames). Sellest tulenevalt võimaldataks metsauuendusekspertiisi teostamist lisaks metsaomaniku taotluse alusel ka Keskkonnaameti initsiatiivil.

Teise muudatusena ei nõutaks metsaomanikelt enam metsauuendusekspertiisi eest tasumist ka juhul, kui ekspertiisi tulemusena selgub, et metsaomanik on kohustatud metsa uuendama.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas ei põhjendatud lähemalt metsauuendusekspertiisi tegemise võimaluse ettenägemist. Ent eelnõu seletuskirjas toodi esile probleem ebapiisava metsa uuendamise kohta. Lisaks märgiti, et loodusliku uuenemise käigus põhjustab kahju ka metsa liigikoosseisu muutumine, kus okaspuumetsad asenduvad enamasti väheväärtuslike lehtpuumetsadega. 1999. a ja 2000. a raiutud lageraielankide suhtes vastavalt 2003. ja 2004. a läbi viidud inventuuride põhjal oli okaspuuenamusega puistute pindala vähenemas vastavalt 39% ja 29%. Seega võis olla vajalik anda pädevate isikute poolt hinnang loodusliku uuenemise võimalikkusele, et tagada metsa uuendamise kohustusest erandite tegemise põhjendatus ja jätkusuutlik metsade majandamine.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega nähti ette ekspertiisi koostamise tasu suuruse ja tasumise korra kehtestamine keskkonnaministri määrusega ning nähti ette alam- ja ülemmäär metsauuendusekspertiisi tegevuste teostamiseks, kuna MS-s oli vaja likvideerida lünk. Nimelt keskkonnaministri 27. detsembri 2006. a määruse nr 88 „Metsa majandamise eeskiri“ § 22 lõige 1 nägi küll ette metsauuendusekspertiisi teostamise maa asukohajärgse keskkonnateenistuse poolt ning vastava teenuse tasu alam- ja ülemmäärad olid samuti MS lisas ette nähtud, kuid kehtivas MS-s puudus alus ekspertiisi eest tasu määramiseks ja tasumise korra kehtestamiseks.

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatus, millega toodi MS lisas 1 sätestatud ekspertiisi tasud metsaseadusesse, oli tehnilist laadi, kuna vastav lisa tunnistati kehtetuks.

Metsaekspertiisi tegemise pädevuse üleandmine keskkonnateenistustelt Keskkonnaametile oli seotud keskkonnahalduse ümberkorraldamise ja Keskkonnaameti loomisega.

2012. a avalikustatud muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt on Keskkonnaametile ekspertiisi koostamise algatamise õiguse andmine vajalik selleks, et fikseerida reaalne olukord metsas ja vajaduse korral hiljem teha metsaomanikule ettekirjutus nõuete täitmiseks. Oluline on see mh seetõttu, et eelnõu kohaselt ei oleks metsa uuendamiseks vaja metsateatist esitada.

Samuti tuuakse eelnõu seletuskirjas välja, et erametsaomanikud metsauuendusekspertiise praktikas ei telli.

3.5. Metsa uuendamise tagatisraha

1998. a vastu võetud MS redaktsiooniga metsa uuendamise tagatisraha regulatsiooni ette ei nähtud.

Muudatuste kirjeldus

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga nähti metsa uuendamise kohustuse täitmise tagamiseks ette metsa uuendamise tagatisraha tasumine. Selle eesmärgiks oli kindlustada metsade uuendamine lageraiet kavandatava metsaomanike poolt:

- 1) kelle suhtes oli kohaldatud väärteo- või kriminaalkaristust raie või uuendamise nõuete rikkumise eest, ent andmed selle kohta ei olnud karistusregistrist kustutatud;
- 2) üle 2 hektari suurusel jänesekapsa, jänesekapsa-mustika või sinilille kasvukohatüübi kuusikus.
- 3) langil, mis piirnes samal kinnisasjal asuva uuenemata raiesmikuga, mille puhul oli metsa uuendamise võtete rakendamine kohustuslik, kui kavandatava lageraielangi ja raiesmiku kogupindala oli üle 2 hektari ja uuendatav mets asus jänesekapsa, jänesekapsa-mustika või sinilille kasvukohatüübi kuusikus.

Tagatisraha suurus arvutati metsa uuendamise tööde tegemiseks vajalike kulutuste alusel, ent see ei tohtinud jääda alla 3000 krooni ega üle 20 000 krooni hektari kohta.

Metsa uuendamise tagatisraha tasumise kohustus puudus riigimetsade majandamisel.

Makstud tagatisraha arvel sai metsaomanik katta metsa tegeliku uuendamise kulutusi. Kui raiesmik oli uuenenud, vabastati (anti omanikule vabaks kasutamiseks tagasi) tagatisraha või osa tagatisrahast, mida polnud omanikule uuendamiskulutuste katteks varem välja makstud. Samas võis kinnisasja asukohajärgne keskkonnateenistus keelduda tagatisraha arvel kulutuste katmisest, kui metsaomaniku esitatud andmed ei vastanud tegelikkusele.

Metsaomanikul oli õigus taotleda tagatisraha vähendamist juhul, kui tagatisraha arvestati nii uuennemata raiesmiku kui ka kavandatava lageraielangi kogupindala kohta. Vähendamist sai taotleda kulutuste osas, mida metsaomanik tegi kavandatava lageraielangina piirneval raiesmikul metsa uuendamise võtteid rakendades. Sellisel juhul arvati sunnivahendite rakendamisel asendustäitmise kulud ja sunniraha tagatisrahast maha. Ent kui tagatisrahast ei piisanud asendustäitmise kulude ja sunniraha katmiseks, nõuti need sisse.

Kinnisasja asukohajärgne keskkonnateenistus võis keelduda tagatisraha vähendamisest, kui metsaomaniku esitatud andmed ei vastanud tegelikkusele.

Keskkonnaminister võis metsa majandamise eeskirjaga vabastada jänesekapsa, jänesekapsa-mustika või sinilille kasvukohatüübi tagatisraha tasumise kohustusest juhul, kui erametsade uuendamise võtete rakendamise ulatus ja tulemuslikkus olid selles metsatüübis oluliselt paranenud.

Lisaks võis keskkonnaminister või tema volitatud isik vabastada metsaomaniku tagatisraha tasumisest juhul, kui lageraie tehti tormi, üleujutuse, ulatusliku metsatulekahju või muu loodusjõu põhjustatud ulatuslike kahjustuste tagajärgede likvideerimiseks. Sellise otsuse sai teha metsaomaniku taotlusel ja keskkonnateenistuse kulul tehtud metsakaitseeksperimenti tulemuste alusel.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati metsa uuendamise tagatisraha tasumise regulatsioon.

Muudatuste põhjused

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga hakati metsaomanikelt nõudma sisse tagatisraha metsa uuendamiseks, et kindlustada metsa uuendamine. Eelnõu seletuskirja kohaselt jäi 2004. ja 2005. aasta inventuuride andmeil olid paljud okaspuuraiestikud (jänesekapsa kasvukohatüübis 58%, jänesekapsa-mustika kasvukohatüübis 27%, naadi kasvukohatüübis 80% ja sinilille kasvukohatüübis 69% raiesmikest, mis olid suuremad kui 2 ha) uuenenud lehtpuudega, ühe põhjusena seetõttu, et metsaomanikud ei olnud uuendamise kohustust täitnud. See tähendas metsandusele ohtu nii majanduslikust kui ka keskkonnaaspektist, kuna vähenemas oli tulevastele põlvedele jääv okaspuumetsade osakaal ja teatud okaspuumetsadele omased elupaigad. Seega oli metsa uuendamise tagatisraha suunatud ennekõike olukorra parandamisele. Erandite tegemist tagatisraha tasumisest vabastamiseks, selle suuruse kujundamiseks ega vähendamiseks seletuskirjas eraldi ei selgitatud ega põhjendatud.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati metsa uuendamise tagatisraha tasumise regulatsioon, kuna eelnõu seletuskirja kohaselt puudus selleks vajadus. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli uuendamise kohustuse täitmise kontroll MS-ga pandud maa asukohajärgsele keskkonnateenistusele, kel oli õigus kohustuse täitmata jätmisel teha metsaomanikule ettekirjutus ja rakendada selle täitmata jätmisel haldussunnivahendina asendustäitmist või sunniraha. Seega oli eelnõu seletuskirja kohaselt olemas piisavalt meetmeid tagamaks metsa uuendamise kohustuse täitmine sõltumata metsatüübist

(sh jänesekapsa, jänesekapsa-mustika ja sinilille kasvukohatüübis), samuti metsa uuenemine väärtuslikemate puuliikidega. Seega oli muudatus eelnõu seletuskirja kohaselt suunatud topeltregulatsiooni kaotamisele.

3.6. Hinnang muudatustele

Metsa uuendamise nõuded on aja jooksul muutunud üldjoontes täpsemaks ning metsaomanike suhtes rangemaks. Erisuseks on siinkohal metsade tagatisraha süsteem, mis küll 2006. a MS redaktsioonis ette nähti, ent järgmiste suuremate muudatuste käigus (2008. a) kehtetuks tunnistati.

Alates 2007. a on metsade uuendamise nõuded olnud sõltuvad metsakasvukohatüübist, olles seeläbi oluliselt täpsemad kui varem kõigi metsade suhtes kehtinud universaalsed nõuded. Samast ajast on metsaomanikud kohustatud metsasid varem uuendama ning tagama nende uuenemise varasemast kiiremini. Regulatsiooni jõustamise seisukohalt oluliseks muutuseks oli võimalus teha ettekirjutusi juba pärast metsa uuendamiseks ettenähtud aja möödumist, kui selgus, et isik ei olnud nõudeid täitnud (varem oli võimalik sekkuva vaid metsa uuendamiseks ettenähtud tähtaja möödumisel). Kõik kirjeldatud meetmed peaksid looma soodsa keskkonna metsade varasemast tõhusamale ja paremale uuendamisele. Muudatuste seletuskirjade kohaselt on regulatsiooni ajendiks olnud küll esmajoonel majanduslikud kaalutlused, ent kiirem ning tõhusam metsade uuendamine aitab tagada ka metsade kui ökosüsteemide tõhusamat kaitset.

Metsa uuendamise tagatisraha süsteem kehtis vaid kaks aastat (2007-2008). Süsteemi kaotamise põhjendustena toodi välja selle ebavajalikkus, kuna metsade uuendamist on võimalik tagada ka ettekirjutuste ja sunnirahaga. Selline väide peab samas paika vaid heatahtlike metsaomanike suhtes – tagatisraha süsteem aitab erinevalt tagantjärele rakendatavatest meetmetest vältida olukorda, kus metsaraie järgselt muutub metsaomanik maksevõimetuks ning mets jääb seetõttu uuendamata. Seega ei pea selgitus, nagu oleks olnud tegemist topeltregulatsiooniga paika ning pigem võib regulatsiooni kaotamise põhjuseks pidada 2008. a MS põhjalike muudatuste läbivat eesmärki – suurendada olulisel määral raiemahte.

4. Lubatud raied

Raied kujutavad endast kõige intensiivsemat inimtegevuse poolset sekkumist metsa kui ökosüsteemi arengusse. Samal ajal on raied mehhanismiks, millega tagatakse metsa kui puiduressursi inimeste poolt kasutusele võtmine. Seega peaks raie reguleerimine leidma tasakaalu vastandlike huvide vahel, milleks on ühelt poolt metsa kui ökosüsteemi hea seisundi tagamine ning teisalt metsa kui loodusressursi otstarbekas majandamine. Viimane hõlmab muuhulgas raieküpsuse saavutamist metsade raie enne, kui puud muutuvad vanaks ning looduslikul teel hävivad.

Levinumaid raieid võib nende eesmärgi põhjal jagada kaheks: puidu hankimise eesmärgil tehtavad raied ja metsa hooldamise eesmärgil tehtavad raied.

Puidu hankimise eesmärgil tehakse peamiselt kaht liiki raieid, mida metsaseaduses nimetatakse **uuendusraieteks**:

- 1) **lageraie**, mille puhul raiutakse puud teatud alal ühe korraga maha, jättes alles vaid üksikud seemne- ja säilikpuud;
- 2) **turberaie**, mille puhul raiutakse teatud alal puud kas üksikute puudena, väiksemate lappidena (hälludena) või ribadena, raiudes kõik alal paiknevad puud maha etapiviisiliselt.

Kolmandaks, aegade jooksul kõige vastuolulisemaks kujunenud raieviisiks, mida tehakse puidu hankimise eesmärgil, on **valikraie**. Valikraie käigus raiutakse metsast puud välja üksikute puude kaupa, majandades metsa jooksvalt uueneva püsimeetsana.

Metsa hooldamise eesmärgil tehtavate nn **hooldusraiate** hulka kuuluvad:

- 1) **valgustusraie**, mida tehakse nooremates (väiksema diameetriga puud sisaldavates) metsades puude kasvutingimuste parandamiseks;
- 2) **harvendusraie**, mida tehakse vanemates metsades sisuliselt samal eesmärgil kui valgustusraiet;
- 3) **sanitaarraie**, mida tehakse puukahjurite ja nakkushaiguste leviku tõkestamiseks ning surevate ning surnud puude eemaldamiseks metsast.

Lisaks neile kuulub kehtiva MS kohaselt raie hulka **trassiraie** (kvartali- ja piirisihtide sisseraieks) ning **raadamine**. Viimast ei tehta metsa majandamise eesmärgil, vaid nt maa-ala kasutusotstarbe muutmiseks (metsamaa muutmise põllumaaks).

Raie teostamist on metsaseaduses ja teistes õigusaktides mitmel viisil piiratud. See võib olla piiratud tulenevalt metsakorraldustööde käigus seatud üldistest tingimustest või näiteks seetõttu, et alal asuvad looduskaitsealised väärtused. Metsaseaduses on samas sätestatud ka tingimused, mille esinemine on teatud raie liigi lubatavuse eelduseks (nt puude küpsusvanuse saavutamine) või millega tuleb arvestada raie teostamisel (nt piirangud raie langi suurusele) konkreetsetel üksikjuhtumil. Käesolevas peatükis kirjeldatud piirangud on seega olulised metsateatiste esitamisel ja kontrollimisel. Samas tuleb neid metsaomanikel ja metsatööde tegijatel järgida ka juhul, kui metsateatise esitamine ei ole kohustuslik (nt väikesemahuliste raie korral).

4.1. Lageraie

1998. a jõustunud MS § 13 lg 4 kohaselt oli üldjuhul lubatud vaid kui saja-aastaste männi- ja kõvalehtpuupuistute, kaheksakümneaastaste kuusikute ning seitsmekümneaastaste kaasikute (nn küpsusvanuse saavutanud metsade) lageraie. Erandid, mil lubati nooremate metsade raiet, olid võimalikud kolmel juhul:

- 1) mets oli varem saavutanud keskkonnaministri määrusega²¹ kasvutingimuste alusel kehtestatud keskmise rinnasdiameetri;
- 2) raie tehti metsakaitse eeskirjaga sätestatud korras Metsaameti või tema kohaliku asutuse tehtud ekspertiisi alusel kooskõlas seaduse § 12 lõikega 3;
- 3) nende täius oli omanikust sõltumata põhjusel madalam keskkonnaministri määrusega²² kehtestatust.

Varasema lageraielangi kõrval võis uue lageraie teha alles pärast eelmise lageraie uuenemist ja minimaalse liitumisaja möödumist. Viimane oli männi ja kõvalehtpuude puhul 4 aastat, kuuskede puhul 3 aastat, muudel juhtudel 2 aastat, arvestatuna raele järgnevast aastast. Seega võis uue lageraie nt kuusemetsas teha 4 aastat pärast eelmist raiet.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud muudatuste kohaselt keelati lageraie kahel juhul, mil varasema redaktsiooni kohaselt võis küpsusvanust mittesaavutanud metsades erandkorras raiet teha:

- 1) mets oli saavutanud nõutava keskmise rinnasdiameetri või
- 2) selle täius oli omanikust sõltumata põhjusel madalam keskkonnaministri määrusega kehtestatust.

Seega oli muudatuste järel küpsusvanust mittesaavutanud männi-, kõvalehtpuu-, kuusikute ja kaasikute puistutes lageraie lubatud vaid halva tervisliku seisundi või halbade pärilike omadustega (nt geneetilistest omadustest tingitud väärkasvuga) puistute korral. Lisatingimuseks oli ekspertiisi läbiviimine, mis tõestas, et metsa seisundit pole muude majandamise võtetega parandada. Võrreldes varasema regulatsiooniga kitsendati seega oluliselt lageraie lubatavust enne puistu küpsusvanuse saavutamist.

2006. a uue MS redaktsiooni kohaselt oli lageraie samuti lubatud metsades, mis olid saavutanud nn küpsusvanuse. Seejuures sätestati seaduses mitte täpne puistu vanus, vaid vahemik, mille piires täpne vanus vastavalt boniteediklassile määrati metsa majandamise eeskirjaga.

Lisaks küpsusvanuse saavutanud puistutele lubati uue MS redaktsiooni kohaselt lageraiet metsades, mis olid saavutanud metsa majandamise eeskirjas sätestatud rinnasdiameetri või mille rinnaspindala või täius oli metsa majandamise eeskirjas sätestatud näitajatest väiksem. Seega toodi seadusesse tagasi 1998. a MS algses redaktsioonis olnud lageraie lubamise alused.

²¹ Keskkonnaministri 1. aprilli 1999. a määrus nr 38 „Nooremate kui saja-aastaste männi- ja kõvalehtpuupuistute, kaheksakümneaastaste kuusikute ning seitsmekümneaastaste kaasikute lageraiet lubava keskmise rinnasdiameetri ja täiuse kinnitamine”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90624>

²² vt eelmist.

Alles jäi ka erandlik võimalus lageraieks ekspertiisile tuginedes. Sarnaselt varasemaga võis ekspertiisile tuginedes teha lageraiet halva tervisliku seisundiga ja pärilike omadustega puistutes. Lisaks võis uue redaktsiooni kohaselt erandkorras, ekspertiisile tuginedes lageraiet teha ka loodusõnnetuse tõttu hukkunud või metsaomanikust sõltumata põhjusel väikese rinnapindalaga ja täiusega puistutes nende uuendamiseks. Uue MS redaktsiooni kohaselt oli lisaks ekspertiisile nõutav ka keskkonnateenistuse luba.

Oluliseks uuenduseks oli raielankide maksimaalse lubatava suuruse sätestamine ka tulundusmetsade suhtes. Varem oli lageraielankide piiratud vaid kaitsemetsades (pindala kuni 2 ha ja laius kuni 30 m). Uue redaktsiooni kohaselt võis tulundusmetsas lageraielangi suuruseks olla kuni 3 ha, kitsaste (kuni 100 m laiusega) lankide puhul sõltuvalt puistutüübist kuni 5 (okas- ja kõvalehtpuud) või 7 ha (pehmelehtpuud). Sambliku kasvukohatüübis ja (erinevates) loo kasvukohatüüpides ei tohtinud raielank olla laiem kui 30 m, sõltumata sellest, kas tegemist oli kaitse- või tulundusmetsaga.

Võrreldes varasemaga leevendati piiranguid lageraie teostamisele varasema raiesmiku kõrval (uue redaktsiooni kohaselt lähemal kui 100 m). Lageraiet võis 2006. a MS uue redaktsiooni kohaselt teha varasema raiesmiku kõrval enne selle uuenemist ja minimaalse liitumisaja möödumist juhul, kui varasema ja uue raielangi laius või pindala kokku ei ületanud lubatud maksimaalseid näitajaid pindala ja laiuse osas. Samuti oli lageraie varasema langi kõrval täiendavate tingimusteta lubatud juhul, kui langid asusid erinevate omanike kinnistutel. Samal ajal tõsteti minimaalset liitumisaega kuuskede osas – see oli uue redaktsiooni kohaselt 4 aastat (varem 3 aastat).

10.12.2008. a muudatustega piirati varasemaga võrreldes enam lageraiet varasema raiesmiku kõrval, sätestades, et ka erinevate omanike kinnistutel asuvad piirnevad lageraielangid ei tohi ületada vastavale langile kohalduvat maksimaalset laiust või pindala, milleks oli üldjuhul 7 ha (tundlikel aladel väiksem, vt allpoolt, p ...).

Muudeti ka raielankide maksimaalset lubatavat suurust puudutavaid sätteid. Varasema regulatsiooni kohaselt oli raielangi suurus piiratud kõigis metsades, mis olid vastavalt MS § 19 lõikele 2 tunnistatud kaitsemetsadeks. 10.12.2008. a muudatustega tunnistati vastav regulatsioon kehtetuks ning kaotati kaitsemetsade regulatsioon. Muudatuste kohaselt oli raielangi suurus siiski piiratud 2 hektariga eriti tundlikel metsaaladel – luitel, uuristus- või tuulekandeohtlikul alal, infiltratsiooni ja survele põhjaveega alal ning loo ja sambliku kasvukohatüüpides. Tegemist oli aladega, milles osa olid MS 1998. a redaktsiooni kohaselt automaatselt kaitsemetsadeks, 2006. a redaktsiooni kohaselt võidi neid alasid aga määrata kaitsemetsadeks (erandiks oli sambliku kasvukohatüüp, mida varasema regulatsiooni kohaselt kaitsemetsaks määrata ei saanud). Loo ja sambliku kasvukohatüüpides oli lisaks langi kogusuurusele piiratud ka selle laius (maksimaalselt 30 m).

Sama seadusega muudeti ka LKSi, ning lisati sellesse § 4 lg 1¹, mille kohaselt oli hoiualal lubatud lageraie langi suurus kuni 2 hektarit ja laius kuni 30 m.

Muud nõuded jäeti samaks. Sama seadusega muudeti aga looduskaitseadust ning lisati sellesse § 4 lg 1.1, mille kohaselt oli hoiualal lubatud lageraie langi suurus kuni kaks hektarit ja laius kuni 30 meetrit ning turberaie langi suurus kuni viis hektarit.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõu kohaselt leevendataks oluliselt lageraie piiranguid. Olulisimaks muudatuseks oleks raielankide maksimaalse suuruse tõstmine. Eelnõuga kaotataks teatud metsatüüpides senikehtivad raielankide laiuse piirangud, tõstetaks langi suuruse

ülempiiri kõigi vähemtundlike metsatüüpide puhul (reeglina 7 hektarini) ning sellest suuremate metsaeraldiste²³ puhul lubatakse lageraiet teostada kogu metsaeraldise piires.

Samuti kaotatakse eelnõuga seni kehtiv minimaalse liitumisaja regulatsioon, võimaldades raieid varasema langi kõrval koheselt pärast selle uuendamist.

Eelnõuga plaanitakse muuta ka küpsusvanuse määramise korda, tehes seda mitte enamuspuuliigi, vaid kasutades koosseisuga kaalutud esimese rinde vanust, st lähtudes segametsade puhul nende täpsemast koosseisust.

Muudatuste põhjused

2004. a muudatustepanekute seletuskiri nendib muudatuste kohta vaid, et need on vajalikud küpsusvanusest nooremate puistute raie lõpetamiseks. Muudatuste põhjuseks oli erandite liiga lai kohaldatavus ehk küpsusvanusest nooremate puistute kavandatust ja soovitatavast sagedasem lageraie. Sellele asjaolule juhib tähelepanu ka Metsanduse arengukava 2000-2010 KMH aruanne²⁴ (lk 14), mille kohaselt on uuendusraiate (st lage- ja turberaie) aastatel 1993-2000 hüppeliselt kasvanud.

2006. a MS uue redaktsiooni seletuskiri ei selgita lähemalt, miks peeti asjakohaseks taas lubada lageraiet küpsusdiameetri saavutanud puistutes ning puistutes, mille rinnaspindala või täius on teatud väärtustest väiksemad. Sellele võib samas leida viiteid metsanduse arengukava vahehindamisest, mille kohaselt olid raiemahud perioodil 2001-2005 olnud arengukavaga kavandatust väiksemad.²⁵

Täpsemalt ei selgita eelnõu seletuskiri ka raielankide pindala ja laiuse piiramist tulundusmetsades.

Definitsiooni kohaselt oli lageraie kestuseks (ja on ka kehtiva õiguse kohaselt) üks aasta. Varasemate raiesmike kõrval lageraie teostamise piirangute leevendamine oli eelnõu seletuskirja kohaselt seetõttu sisuliselt vajalik selleks, et lubada vähest metsamaad omavatele metsaomanikele lageraie teostamist mitme järjestikuse aasta vältel.

10.12.2008. a muudatuste seletuskirja kohaselt oli raielankide maksimaalse suuruse piiramine ka erinevate kinnisasjade liitumiskohtadel vajalik eelkõige keskkonna kaitseks. Varasem regulatsioon võimaldas suurte kontsentreeritud lagedate alade teket, millega omakorda võinuks kaasneda olulised negatiivsed muutused keskkonnatingimustes (tuulekiiruse suurenemine, mulla niiskus- ja temperatuurirežiimi muutumine jms). Samuti olnuks seletuskirja kohaselt sellistel suurtel lagedatel aladel raskendatud või võimatu uue metsapõlvkonna teke. 7 ha suurust piirangut ei peetud seletuskirja kohaselt samas ka metsaomanikele liiga piiravaks, kuna keskmise lageraielangi suuruseks oli seletuskirja kohaselt 2 ha.

²³ Metsaeraldise on Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu versioonis defineeritud kui „pindalalt terviklik metsaosa, mis on metsakasvukohatüübi, puistu koosseisu, vanuse, rinnaspindala, kõrguse ja päritolu poolest kogu ulatuses piisavalt ühetaoline ühesuguste majandamisvõtete rakendamiseks“.

²⁴ Eesti Maaülikooli Keskkonnakaitse Instituut, oktoober 2001. a „Metsanduse arengukava (2001-2010) keskkonnamõju hindamine“ <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=2453/+Lisa+5+-+Keskkonnam+F5ju+hindamine+%28KMH%29.pdf>

²⁵

http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1102000/MAK_2010_vahehindamine_20.03.2008.pdf, joonis 1, lk 9

2012. a avalikustatud MS muudatuste aluseks on eelnõu seletuskirja kohaselt suures ulatuses EMÜ uuring „Metsade majandamisel eraldisepõhise langi pindala rakendamise mõjude analüüs“, mis koostati ühena Metsanduse arengukava aastani 2020 rakendusuringutest. Eelnõu seletuskirja kohaselt on lageraie senise kontseptsiooni (lankide suuruse piiramine) ümbervaatamise põhjuseks metsade liigne killustumine. See omakorda avaldab negatiivset mõju nii puidutootmisele kui loomaliikidele, kes vajavad elupaigana suuremaid ühtlase struktuuriga metsaalasid. Raieküpsuse saavutanud eraldise raie tervikuna ning liitumisaja piirangu kaotamine aitab seletuskirja kohaselt vältida ka küpsuse ületanud, tuulekartlike jääkide teket lageraielankide kõrval.

Seletuskirja kohaselt tekiks senisest suuremaid raielanke harva (ca 2% juhtudest), raielankide uuendamise aitab tagada metsa majandamise eeskirja kavandatav kultiveerimise kohustus enam kui 3 ha pindalaga raielankide puhul, mis asuvad viljakamates kasvukohatüüpides. Uuenduste mõjud metsas elavatele liikidele sõltuvad eelnõu seletuskirja kohaselt konkreetsest liikidest ning metsade ruumilisest asetusest (ent mõju võib olla negatiivne). Pikas perspektiivis võib raiesmike suurenenud pindala olla elurikkusele positiivse mõjuga, kui kasutada selle eesmärgi täitmiseks ruumilist planeerimist.

Puistupõhise küpsusvanuse kasutamine enamuspoolsel põhineva küpsusvanuse asemel oleks eelnõu seletuskirja kohaselt kantud eesmärgist arvestada raiete lubamisel metsade mitmekesisust. Muudatuste tulemustena väheneks männikute ja kuusikute keskmine raievanus, kaasikute raievanus jääks üldiselt samaks ning haavikute raievanus tõuseks. Samuti võimaldaks muudatus ära hoida andmetega manipuleerimist (sisuliselt seda, et segaliigilises puistus näidatakse enamuspoolsena seda liiki, mille küpsusvanus on madalam ning seetõttu raiutakse ka suures koguses küpsusvanust mittesaavutanud puid.

4.2. Turberaie

1998. a MS redaktsioon seadis küll teatavaid piiranguid turberaie teostamisele (nt nõue, et uut turberaie võib eelmise turberaie langi kõrval alustada alles pärast selle uuendamist). Samas puudusid piirangud raiutava puistu vanusele ja täpsemad nõuded raiejärgude teostamise ajastusele.

Kaitsemetsades oli turberaiele seatud spetsiifiline piirang - langi lubatavaks suurimaks pindalaks kaitsemetsas oli 10 ha.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud muudatused piirasid oluliselt turberaie tegemise võimalusi. Ka turberaie teostamisel seati küpsusvanus, millest nooremate puistute raiumine turberaie korras oli keelatud. Turberaie lubati vaid vanemate kui üheksakümneaastaste männi- ja kõvalehtpuupuistute, seitsmekümneaastaste kuusikute ning kuuekümneaastaste kaasikute puhul. Piirangud kehtisid samadele puuliikidele, mille puhul oli puude vanustest lähtuvalt piiratud ka lageraie, ent turberaie võis teha juba 10 aastat nooremates puistutes.

Teise olulise uuendusena seati piirang raiejärgude teostamise ajastusele. Muudatustega sätestati selgelt, et raiejärgude vahele peab jääma vähemalt viieaastane raievaba periood.

2006. a MS uue redaktsiooniga täiendati turberaie teostamise piiranguid veelgi. Tähtsamate muudatustena keelati turberaie puistutes, mis polnud saavutanud lageraie teostamiseks määratud küpsusvanust ning teatud metsatüüpides. Suur osa turberaie täpsematest piirangutest kehtestati metsa majandamise eeskirjas, milles ühe tähtsaime tingimusena keelati turberaie kuusikutes.

Järgmine raiejärk oli lubatud teha alles juhul, kui langil kasvas piisavas koguses ja mõõtmatega järelkasvu (metsa majandamise eeskirja kohaselt vähemalt 0,3 m puid tihedusega 1000tk/ha).

Sarnaselt lageraiega piirati turberaielankide suurust nii tulundus- kui kaitsemetsas. Tulundusmetsades oli suurim lubatud raielangipindala 10 ha, kaitsemetsades 5 ha (varem 10 ha).

Analoogselt lageraiega oli keelatud ka turberaie uuenemata langi kõrval, v-a juhul, kui uue ja vana raielangipindala jäi alla lubatud langipindala (10 või 5 ha).

Viimase uue piiranguna ei tohtinud turberaiega viia puistu esimese rinde rinnaspindala ega täiust viia madalamaks metsa majandamise eeskirjas sätestatud väärtustest.

10.12.2008. a muudatustega leevendati oluliselt turberaie raielankide suurusele kehtestatud piiranguid. Erinevalt varasemast ei eristatud varasemaid kaitsemetsi muudest metsadest ning turberaie langi maksimaalseks suuruseks määrati kõikjal 10 ha.

Sama seadusega muudeti ka LKSi, ning lisati sellesse § 4 lg 1¹, mille kohaselt oli hoiualal lubatud turberaie langi suurus kuni 5 hektarit.

2012. a avalikustatud muudatuste eelnõuga soovitakse põhjalikult muuta ka turberaiete korda. Olulise muudatusena kaotatakse raieperioodi pikkuse piirang häil- ja veerraie korral (varem oli raiete teostamiseks ette nähtud 20-40 aastat).

Analoogselt lageraiega lubatakse eelnõu kohaselt turberaiet lisaks küpsuse saavutanud metsadele ka metsades, mis on saavutanud nn küpsusdiameetri. Samuti lubatakse eelnõu kohaselt teostada turberaiet senisest suurematel lankidel (enam kui 10 hektari suurusel alal), kui lank asub ühel metsaeraldisel.

Muudatuste põhjused

2004. a muudatuste põhjuseks oli analoogselt lageraie osas sama eelnõuga tehtud muudatusele liigne uuendusraie, millele muuhulgas aitasid kaasa vähesed piirangud turberaie teostamisele. Turberaietele vanuse alampiiri sätestamine oli üks kavandatud meetmeid metsanduse arengukavas aastani 2010.

Turberaie järkude ajastust puudutava sätte osas viitab muudatusettepanekute seletuskiri sellele, et praktikas esines probleeme sellega, et raiejärke teostati ühe puistu piires liiga sagedasti (lausa mitu korda aastas). Viimasel juhul ei täitnud turberaie oma eesmärki (tagada soodsad tingimused metsa uuenemiseks).

2006. a MS uue redaktsiooni seletuskirjas põhjendati turberaiele seatud täiendavaid piiranguid sellega, et turberaie tegemise võimalust oli kuritarvitatud. Neid tehti liiga sageli noortes puistutes ja kohtades, kus pole lootust looduslikule uuenemisele.

10.12.2008. a muudatused olid ühelt poolt tingitud kaitsemetsade regulatsiooni kehtetuks tunnistamisest, mistõttu ei olnud enam võimalik piirata langi suurust lähtuvalt metsakategooriatest. Samas erinevalt lageraiet puudutavat regulatsioonist ei piiratud metsaseaduse regulatsioonis lankide suuruseid ka aladel, mida võidi varasemalt nende keskkonnatingimuste tõttu kaitsemetsadeks määrata (vt selle kohta lähemalt eelmisest punktist). Turberaie lankide suurus oli piiratud vaid hoiualadel. Seletuskiri ei selgitanud lähemalt, millest tulenesid nimetatud erisused lageraie ja turberaie lankide suuruste piirangutes.

2012. a avalikustatud muudatuste eelnõu seletuskirjas põhjendatakse raieperioodi pikkuse piirangu kaotamist häil- ja veerraiel sellega, et järgides metsa majandamise eeskirjas toodud soovitusi, on kogu mets võimalik raiuda kiiremini kui seaduses seni lubatud.

Raielankide suuruspiirangu kaotamist enam kui 10 ha suurustel metsaeraldistel põhjendatakse samade kaalutlusega nagu metsaeraldistepõhist lankide suuruse määramist lageraie puhul (vt eelmist punkti).

4.3. Hooldusraie

1998. a MS redaktsiooni kohaselt oli sanitaarraie üks hooldusraie liike. Sanitaarraiet tohtis MS § 18 lg 1 esialgse sõnastuse kohaselt teha nakkusallikaks olevate või kahjurite paljunemist soodustavate puude eemaldamiseks metsast, samuti ohuallikaks mitteolevate surevate või surnud puude raieks puidu kasutamise eesmärgil. Lisatingimusena oli sätestatud, et raie ei tohi ohustada bioloogilist mitmekesisust.

Valgustusraiet võis 1998. a MS redaktsiooni kohaselt teha metsas, mille keskmine diameeter oli alla 6 cm. Suurema keskmise diameetriga metsas võis seevastu teha harvendusraiet.

Harvendusraie oli lubatud metsas, mille keskmine rinnasdiameeter oli vähemalt 6 cm ning mille täius ja rinnaspindala olid lubatust suuremad. Vastavad puistu täiuse ja rinnaspindala väärtused kehtestati eraldi määrusega²⁶).

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud muudatustega lisati sanitaarraie lubatavuse tingimustele, et sanitaarraie käigus tohib raiuda vaid puid, mis vastavad metsakaitse eeskirjas²⁷ lubatule. Eeskirja kohaselt võis sanitaarraie käigus raiuda vaid:

- 1) surnud puid;
- 2) koorevigastuse tõttu pehmemädanikuga puid;
- 3) kasvujõuetuseni kahjustatud puid;
- 4) tüvekahjurite kahjustuskolletes püünispuid kuni 10 tm hektari kohta;
- 5) oma ülesande täitnud seemnepuid.

²⁶ Keskkonnaministri 1. aprilli 1999. a määrus nr 39 „Harvendusraie tegemisel metsa rinnaspindala ja täiuse lubatud alammäärade kinnitamine“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90625>

²⁷ Keskkonnaministri 9. aprilli 1999. a määrus nr 40 „Metsakaitse eeskiri“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90626>

2006. a MS uus redaktsioon sätestas seaduse tasandil, et sanitaarraiet tehakse mh ülesande täitnud seemnepuude metsast eemaldamiseks. Muus osas viidati ka selles seaduse redaktsioonis MS täpsustavale määrusele (metsa majandamise eeskirjale). Määruses sisalduv loetelu oli varasemast täpsem, eelkõige oli täpsemalt lahti kirjutatud, millised on kahjustatud puud, mille eemaldamine oli sanitaarraie korras lubatav.

Lisaks muutis 2006. a MS uus redaktsioon valgustus- ja harvendusraiet piiritleva keskmise rinnasdiameetri suurust. Valgustusraiet võis teha puistus, mille keskmine rinnasdiameeter oli alla 8 cm, harvendusraiet vaid metsas, mille keskmine rinnasdiameeter oli suurem kui 8 cm.

Muudatuste põhjused

2004. a muudatustepeaneku seletuskirja kohaselt oli muudatus vajalik selleks, et vältida tervete ja elujõuliste puude raiumine sanitaarraie korras, st vältida sanitaarraie kuritarvitusi metsade majandamisel.

2006. a MS uue redaktsiooni seletuskirjas ei olnud sanitaarraie osas tehtud muudatusi lähemalt selgitatud. Kuna tegemist oli sõnastuslike ja formaalsete muudatustega, on see ka mõistetav.

Valgustus- ja harvendusraie lubatavust piiritleva rinnasdiameetri määra muutmise ajendiks oli seletuskirja kohaselt see, et alla 8 cm keskmise rinnasdiameetriga puistutes ei ole võimalik arvutada puistu rinnaspindala. Rinnaspindala väljaselgitamine omakorda oli aga vajalik tuvastamiseks, kas harvendusraie oli läbi viidud seaduslikult. Seetõttu võimaldas varasem regulatsioon teatud puistutes läbi viia sisuliselt kontrollimatut harvendusraiet ning muudatus oli vajalik harvendusraie õiguspärasuse kontrollimiseks.

4.4. Valikraie

1998. a MS redaktsiooni kohaselt oli valikraie lubatud teatud puuliike sisaldavates püsimetsana majandavates metsades. Sellisteks loeti metsi, milles toimus väljaraiutud või väljalangenud puude pidev asendumine uutega ning kus ei teostatud hooldus- ja uuendusraiet (viimased olid keelatud).

Täiendavaks piiranguks oli, et esimese valikraiega tohtis metsast välja raiuda vaid kuni 20% elusate puude tagavarast, tingimusel, et metsa ülarinde täius ei lange alla 0,6. Järgnevate raietega ei tohtinud puistu tagavara viia omakorda madalamale, kui see oli pärast esimest raiet (v-a kui seda tehti surnud puude raie tõttu). Metsa ülarinde täiusest tulenevaid piiranguid järgnevatele raietele ei seatud.

Muudatuste kirjeldus

2006. a MS redaktsioon muutis põhjalikult valikraie regulatsiooni. Muudatuste kohaselt võis valikraiet teha vaid üksikute puude väljaraiumise teel kaitsealuste liikide kasvu- ja elutingimuste parandamiseks vastavalt LKS §-le 54 (liigi kaitse ja ohjamise tegevuskava või kaitseala või hoiuala kaitsekorralduskava alusel).

10.12.2008. a muudatustega lubati taas valikraiet ka väljaspool kaitstavaid loodusobjekte. Täiendava piiranguna sätestati seaduse tasandil, et valikraiet võib muul kui looduskaitsealasel eesmärgil teha metsades, mis on saavutanud lageraie küpsusvanuse. Lisaks sellele anti keskkonnaministrile

muudatustega volitus sätestada metsa majandamise eeskirjas valikraiele täiendavaid piiranguid ja tingimusi. 19.01.2009. a vastu võetud muudatustega kehtestati metsa majandamise eeskirjas, millistes kasvukohatüüpides võib valikraiet teha, aastane maksimaalne raiemaht (10% kasvava metsa tagavarast) ning minimaalne raiejärgne rinnaspindala.

2012. a muudatuste eelnõuga soovitakse korrastada ja muuta ka valikraie regulatsiooni. Erinevalt kehtiva õigusega ei kuuluks valikraie alla samaaegselt nii looduskaitsealistel kui tulunduslikel eesmärkidel teostatav raie. Looduskaitsealistel eesmärkidel teostatav raie kehtestataks uue liigina – kujundusraiena. Valikraiena käsitletak vaid püsimeetsadena majandatavates metsades teostatavat raiet. Eelnõu kohaselt sätestataks taas püsimeetsana majandamise mõiste, sisuliselt samal kujul kui 1998. a MS redaktsioonis.

Erinevalt kehtivast õigusest lubatakse eelnõu kohaselt valikraiet teha mitte vaid üksikute puude, vaid ka väikehailude raiena. Väikehailude läbimõõduks oleks pool puistu keskmisest kõrgusest.

Muudatuste põhjused

2006. a MS redaktsiooni seletuskirja kohaselt olid muudatused tingitud sellest, et valikraie annab tulemusi üksnes teatud harvaesinevates tingimustes. Samas oli seletuskirja kohaselt varasemal kujul väga raskesti reguleeritav ja kontrollitav ning seetõttu põhjustanud ulatuslikke metsarüüstamisi. Kuna varasema valikraie eesmärgid olid saavutatavad ka teiste raieliikidega (harvendus- ja turberaie), peeti otstarbekas piirata valikraiet vaid nende juhtudega, mil harvendus- ja turberaie ei lubata.

Kuna valikraiet lubati vaid vastavalt LKS §-le 54 liigi kaitse ja ohjamise tegevuskava või kaitseala või hoiuala kaitsekorralduskava alusel, puudus vajadus ka selle (täiendavaks) reguleerimiseks metsamajanduskavas.

10.12.2008. a muudatused võimaldasid analoogselt enne 1. jaanuarit 2007. a kehtinud regulatsiooniga kasutada valikraiet metsa majandamiseks. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatus suunatud eelkõige seni passiivsetele väikeomanikele, kes ei soovi raieküpseid metsi majandada uuendusraietega, vaid majandada neid nn püsimeetsadena. Raie lubamine vaid lageraie küpsusvanuse saavutanud metsades võimaldas eelnõu seletuskirja kohaselt ära hoida võimalikke kuritarvitusi.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt on väikehailude raie valikraie eesmärki arvestades vahel otstarbekas. Lähem analüüs muudatuste mõjude kohta puudub.

4.5. Hinnang muudatustele

Lubatud raiete regulatsiooni erinevatel perioodidel muutmise esmaseks lähtekohaks on olnud tegelikud raiemahud ning nende vastavus soovitud mahtudele. See on täheldatav eriti kolme olulisima raieliigi: lage-, turbe- ja valikraie osas.

Lageraie

Lageraie tingimusi muudeti 2004. a MS muudatustega varasemast oluliselt rangemaks. Eelkõige kitsendati küpsusvanusest nooremate metsade raie lubatavust põhjusel, et sellele eelneval perioodil oli praktikas probleemiks osutunud liiga noorte puistute raie. 2006. a MS redaktsiooni koostamise ajaks oli selgunud, et tegelikud raiemahud olid viimastel aastatel jäänud tuntavalt alla metsanduse

arengukavas aastani 2010 ettenähtud mahtudele. Seetõttu leevendati regulatsiooni taas oluliselt. Leevenduste hinnaks oli omakorda, et regulatsioon võimaldas praktikas teha ka keskkonnakahjulikke raieid, millele viitavad ka 2008. a tehtud muudatused, mis piirasid mitme kinnisasja liitumiskohtades asuvate raielankide maksimaalset suurust.

2012. a muudatused, mis muudaksid regulatsiooni põhjalikult ja kontseptuaalselt, eriti raielankide lubatava suuruse osas, on taaskord kantud soovist suurendada raiemahte ning maksimaalselt ära kasutada raieküpsset metsaressurssi. Muudatuste seletuskirjast ei selgu, kuidas on suuremate raielankide puhul välditud varasemate muudatuste puhul välja toodud negatiivsed mõjud (tuulekiiruse suurenemine, mulla niiskus- ja temperatuurirežiimi muutumine) või kuidas need pole asjakohased. Elurikkusele avaldatavate negatiivsete mõjude neutraliseerimine või positiivse mõju avaldamine põhineb seletuskirja kohaselt eeldusel, et metsaalasid hakatakse ruumiliselt planeerima. Samas puuduvad metsaseaduses ja planeerimisseaduses sätteid, mis volitaksid kohalikke omavalitsusi planeeringutega raieid laiaulatuslikult reguleerima. Kehtiva MS § 23¹ annab küll KOVidele volituse planeeringutega lageraie lankide suurust või raievanust piirata, ent seda vaid asula või rajatise kaitseks.

Turberaie

Turberaie puhul on regulatsiooni areng olnud lageraielega mõnevõrra sarnane, ent erinev on olnud regulatsiooni leevendamise ajastus. Turberaie osas muutus regulatsioon kuni 10.12.2008. a vastu võetud muudatusteni üldjoontes rangemaks, ent seejärel leevendati seda raiemahtude suurendamise eesmärgil oluliselt.

2012. a MS muutmise eelnõu leevendaks veelgi turberaie piiranguid, lubades neid teostada lühema perioodi vältel ning suurematel lankidel kui praegu. Nagu lageraie puhulgi, ei ole selge, kuidas on varasemate muudatuste puhul välja toodud riskid maandatud ning elurikkusele negatiivsete mõjude ärahoidmine tugineb eeldusel, et metsaalasid hakatakse ruumiliselt planeerima.

Valikraie

2006. a uues MS redaktsioonis muudeti valikraie regulatsiooni olemuslikult, muutes selle sisuliselt looduskaitseks raieviisiks ja keelates selle kasutamise muudel eesmärkidel. Põhjendusena toodi sellal välja nii raieliigi keeruline kontrollitavus (mis oli kaasa toonud ulatuslikke seaduserikkumisi) kui ka vähene tulemuslikkus. Nende selgituste taustal on 2008. a muudatused, millega lubati taas valikraiet ka metsade majandamiseks, raskesti põhjendatavad. Piirangud valikraie ole olid küll osaliselt rangemad kui 1998. a MS regulatsioonis, ent samas ei ole seletuskirjas välja toodud, millised uued teaduslikud andmed valikraieid praktilisest seisukohast õigustavad. Samuti ei ole muudatuste hulgas sätteid, mis aitaks selgelt vähendada varasemaid kuritarvitusi (eelnõu seletuskirjas sellele asjaolule üldse tähelepanu ei pöörata). Põhjuseks võib nagu kõigi teiste 2008. a muudatuste puhul välja tuua raiemahtude suurendamise soovi, mille nimel leevendati piiranguid nendega seotud riskidest hoolimata.

2012. a eelnõuga kavandatavad muudatused on peamiselt õigust korrastavad, samas on kavandatav sisuline muudatus (väikehülude raie lubamine lisaks üksikute puude raiele) lähemalt põhjendatamata. Võib oletada, et taaskord on muudatuse sisuliseks eesmärgiks metsa majandamise tulukuse tõstmine metsaomanike jaoks ning raiemahtude suurendamise soov.

5. Metsateatis

5.1. Metsateatise olemus

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt oli metsateatise ülesandeks teavitada pädevat riigiasutust (vt selle teema kohta lähemalt p 5.4) nii kavandatud raietest kui ka muudest kavandatavatest tegevustest (metsauuendustöödest, metsakuivendussüsteemide ja metsateede ehitamisest ja uuendamisest). Tegemist ei olnud loaga, vaid teavitava dokumendiga. Isikul oli õigus alustada kavandatud töid juhul, kui pädev asutus ei keelanud tegevust, mida teatises kirjeldati.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega muudeti metsateatis sisuliselt raie teostamise loa taotluseks ning (pärast kinnitamist) raieloaks. Ehkki metsateatis tuli jätkuvalt esitada nii kavandatud raietest kui ka muudest tegevustest teavitamiseks, muutus teates kirjeldatud tegevuse lubatavuse kord.

Raiete tegemiseks tuli saada maakondlikult keskkonnateenistusest selgelt väljendatud luba – keskkonnateenistus pidi metsateatisele tegema märke "lubatud" või "ei ole lubatud" ning tagastama selle teatise esitajale (vt lähemalt punkt 5.4. „Metsateatise menetlemine“). Muude tegevuste osas oli metsateatisel muudatuste kohaselt vaid pädevat asutust teavitav roll.

Eeltoodust lähtuvalt muudeti keskkonnateenistuse lubava märkega metsateatis ka üheks kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali valdamise seaduslikkust tõendavaks dokumendiks (MS § 33 lg 3).

2006. a vastu võetud MS redaktsioonis muudeti metsateatis ka metsa uuendamisel sisuliselt loataotluseks, millele tehtava märkega pädev asutus kas lubas või keelas metsa uuendada.

Muudatuste põhjused

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjast tulenevalt oli muudatuste eesmärgiks muuta metsateatis raiet lubavaks dokumendiks. Enne sellist süsteemi kehtis kavandatava tegevuse, sh kavandatava raie pädevas asutuses registreerimise kohustus. 2004. a MS muudatuste eelnõu eesmärgiks oli tagada metsa varasemast säästlikum ja jätkusuutlikum majandamine.

Sellest võib järeldada, et vajalik oli saavutada veelgi põhjalikum kontroll raiete üle, et tagada jätkusuutlik metsade majandamine. Võib eeldada, et sellest tulenevalt oli vajalik muuta ja täpsustada ka metsateatist puudutavaid üldisi põhimõtteid ning muuta ka raie lubatavuse eeldused selgeks ja kontrollitavaks.

Vastavalt **2006. a vastu võetud MS** seletuskirjale oli pädeva asutuse märkega varustatud metsateatise muutmine metsa uuendamist lubavaks dokumendiks vajalik ka selleks, et vältida metsa uuendamist:

- 1) kultiveerimismaterjaliga, mille kasutamine pole selles piirkonnas lubatud;
- 2) puuliigiga, mis sellesse kasvukohatüüpi ei sobi;
- 3) võõrpuuliigiga, mis ei kuulu uuendamisel kasutada lubatud võõrpuuliikide loetellu.

Sellest võib järeldada, et laiemaks eesmärgiks oli varasemast põhjalikuma kontrolli suurendamine.

5.2. Metsateatise esitamise juhud

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt tuli metsaomanikul esitada metsateatis pädevale riigiasutusele (vt selle teema kohta lähemalt punkti 5.4.) järgmiste tööde või asjaolude kohta:

- 1) kavandatud raied;
- 2) muud kavandatavad tegevused (metsauuendustööd, metsakuivendussüsteemide ja metsateede ehitamine ja uuendamine);
- 3) metsakahjustused.

Füüsilisest isikust metsaomanikul oli metsateatise esitamiseta lubatud:

- 1) teostada tuuleheite, tuule- ja lumemurru raiet sõltumata kahjustatuse suuruselt;
- 2) raiuda metsamaa iga hektari kohta vaid 1 tm puitu nii, et üldkogus ei ületaks 50 tm aastas.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt tuli metsaomanikul metsateatis esitada samade asjaolude kohta nagu varasemas redaktsioonis. Täpsustati, et metsakahjustuste kohta tuleb metsateatis esitada kohe pärast neist teada saamist.

Füüsilisest isikust metsaomanike jaoks kitsendati võimalusi raiete tegemiseks ilma metsateatist esitamata. Muudatuste kohaselt võis seda teha järgmistel juhtudel:

- 1) raiuda tuuleheite, tuule- ja lumemurdu üksnes juhul, kui neid on eraldusel²⁸ alla 5 protsendi eralduse tagavarast;
- 2) raiuda metsamaa iga hektari kohta aastas 3 tm puitu, kui raiutava puidu üldkogus ei ületa kinnistu kohta 15 tm aastas.

Seega piirati tingimusi kahjustatud metsa raie osas. Lisaks suurendati küll üldreeglina ühe hektari kohta raiuda lubatud puidu kogust, ent vähendati oluliselt aastas ilma metsateatist raiuda lubatud puidu üldkogust.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni kohaselt tuli metsateatise esitamisega teavitada ka kaitsealuste liikide seni teadmata elupaikade või kasvukohtade ja pärandkultuuriobjektide avastamisest. Samas kaotati metsateatise esitamise kohustus muude metsatööde osas (nt metsakuivendussüsteemide ja metsateede ehitamise ning uuendamise osas), va metsa uuendamine.

Lisaks kitsendati veelgi võimalusi raieks ilma metsateatist esitamata. Tuuleheite, tuule- ja lumemurru raie ilma metsateatist enam lubatud ei olnud. Muudel juhtudel oli raie ilma metsateatist esitamata

²⁸ Arvatavasti kasutati mõistet „eraldus“ mõiste „eraldis“ tähenduses ning tegemist oli ebatäpse ja ebahühtlase terminikasutustega, kuna seda mõistet muudes metsaseaduse sätetes ei kasutata.

lubatud endises mahus, ent täpsustati, et raie antud metsamaal peab olema õigusaktide (nt MS ja LKS, metsa majandamise eeskirja) järgi lubatud. Samas lubati uue redaktsiooni kohaselt erandkorras metsateatist esitamata raied sooritada ka juriidilisest isikust metsaomanikel.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega suurendati metsateatise esitamata jätmisel aastas raiuda lubatava puidu hulka 20 tihumeetrini senise 15 tihumeetri asemel.

Täiendavalt kaotati metsateatise esitamise kohustus seni teadmata liikide isendite elupaikade või kasvukohtade avastamise kohta, küll aga tuli metsateatis jätkuvalt esitada pärandkultuuriobjektide avastamise korral.

Lisaks ei pidanud metsaomanik esitama metsateatist ka juhul, kui oli tegemist näiteks olemasoleva kraavi äärte, piirisihi puhastamisega või liinialuste puhastamisega alla 8-sentimeetrise diameetriga puudest ja põõsastest.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõuga soovitakse põhjalikult muuta metsateatise kohustuslikkusega seotud regulatsiooni. Metsateatis ei oleks esiteks kohustuslik metsa uuendamise korral. Metsaomanikel, kes on vähemalt viimase 30 päeva jooksul avalikustanud metsaressursi arvestuse elektroonilises riiklikus registris metsa inventeerimisandmed, oleks õigus sisestada metsateatis otse elektroonilisse registrisse ning selle alusel 12 kuu jooksul raieid teha. Selliselt esitatud metsateatis ei oleks enam sisuliselt loateatiseks, vaid Keskkonnaametit ning avalikkust raiest teavitavaks dokumendiks. Metsateatist saaks eeltoodud viisil esitada vaid väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvate metsade suhtes. Kolmanda põhimõttelise muudatusena ei oleks metsateatis enam vajalik valgustusraie teostamiseks.

Lisaks soovitakse muudatustega lubada metsateatist esitamata raiuda kinnistult kuni 20 tihumeetrit aastas, kaotades samas kehtivas õiguses leiduva piirangu ühelt hektarilt raiutava puidu kogusele (hetkel lubatud raiuda kolm tihumeetrit puitu ühe metsamaa hektari kohta).

Metsateatise esitamine ei oleks enam kohustuslik ka juhul, kui metsaomanik saab teada pärandkultuuriobjektidest.

Seega jääks metsateatise esitamine kohustuslikuks vaid kahel juhul:

- 1) raiete (v-a valgustusraie) teostamiseks, kui neid teostatakse metsas, mille kohta ei ole koostatud kehtivat metsamajandamiskava ning kinnistult plaanitakse aastas raiuda enam kui 20 tihumeetrit puitu aastas;
- 2) oluliste metsakahjustuste korral.

Muudatuste põhjused

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas ei selgitatud üheselt, miks kitsendati võimalusi raieks ilma metsateatist esitamata. Kuna sama eelnõuga muudeti metsateatis raiete suhtes sisuliselt loataotluseks, võib järeldada, et varasemast rangemad piirangud olid kantud eesmärgist suurendada kontrolli raiete teostamise üle. Viimane oli vajalik, et tagada jätkusuutlik ja senisest säästvam metsade majandamine.

Vastavalt **2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni** eelnõu seletuskirjale oli kaitsealuste liikide seni teadmata elupaikade või kasvukohtade ja pärandkultuuriobjektide avastamisest teavitamine

vajalik, et oleks võimalik nende kaitse korraldamine. Kaitse tagamine võis toimuda nt KKM või kohaliku looduskaitse või muinsuskaitse alla võtmise läbi, samas tuli metsamajandamise eeskirja kohaselt ka metsamajandamistööde teostamisel vältida pärandkultuuriobjektide kahjustamist (selle vajadusega sai arvestada metsateatiste ülevaatamisel).

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirja kohaselt lubati metsateatise esitamise teostada üksnes õigusaktide kohaselt lubatud raieid, et vältida raiet puistus, mis on harvendusraie korras juba nii hõredaks raiutud, et seal ei tohi enam midagi raiuda, lubamatu raie tegemist hoiuetsas jne.

Eelnõu seletuskirjas ei põhjendatud aga metsateatise esitamiseks varasemast erineva kohustuse ettenägemist tuuleheite-, tuule ja lumemurru korral.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas märgitakse, et varem kehtinud MS vastuvõtmisega tekkis keskkonnateenistustel täiendavaid haldus- ja kontrollimiskulusid. Seletuskirjas toodi välja, et kuna keskkonnateenistuste ametnikud vastutavad metsateatise kohaselt kavandatud tegevuse lubamise ja keelamise ning selle tulemuste eest, siis suurenes vajadus kontrollida menetluse käigus olukorda metsas (sh kasvas metsakaitsealaste üldeksperitiiside maht). Sellest võib järeldada, et metsateatise esitamise raiuda lubatud puidu koguse suurendamine oli tingitud ka soovist vähendada halduskoormust.

2008. a MS muudatuste eelnõu seletuskirjast tulenevalt oli olemasoleva kraavi äärte, piirisihi või liinialuste puhastamise korral metsaomaniku metsateatise esitamise kohustusest vabastamise eesmärgiks vähendada oluliselt põhjendamatut bürokraatiat ning metsateatise kontrollimiseks pädeva asutuse (vt lähemalt punkt 5.4) töökoormust, mida senine regulatsioon seoses trasside puhastamiseks vajalike metsateatiste menetlemisega kaasa oli toonud.

Lisaks oli **2008. a MS muudatuste** eelnõu seletuskirjas põhjendatud seni teadmata liikide isendite elupaikade või kasvukohtade avastamise korral metsateatise esitamise kohustuse kaotamist asjaoluga, et kaitsealuste liikide elupaikadest teatamise tagamine oli LKS ülesanne. Eelnõu seletuskirja kohaselt tulnuks sellises olukorras teavitamise nõue kehtestada LKS-ga ning puudus otsene põhjendus metsaomaniku koormamiseks täiendava kohustusega metsateatise esitamiseks. Samas ei näinud eelnõu ette vastavaid täiendusi LKS regulatsiooni ning neid ei viidud sisse ka hilisemate LKS muudatustega.

Vastavalt **2008. a MS muudatuste** eelnõu seletuskirjale suurendati metsateatise esitamata jätmisel raiuda lubatava puidu hulka, kuna praktika kohaselt kulub ühel keskmisel majapidamisel aastase küttevajaduse rahuldamiseks enam puitu kui 15 tihumeetrit. Lisaks oli eelnõu seletuskirja kohaselt küttepuid vahendatavate ettevõtete andmetel keskmine ostetavate küttepuidude hulk 25 ruumimeetrit, mis ümberarvestatuna on ca 20 tihumeetrit.

2012. a muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt ei tekitata metsa uuendamise ümbritsevale keskkonnale kahju ja seetõttu ei ole Keskkonnaameti poolne kontroll läbi metsateatise regulatsiooni vajalik. Metsateatise metsaomaniku poolt vahetult registrisse esitamise võimalus, mis oleks kohaldatav juhtudel, kui metsamajandamiskava on riiklikkus registris eelnevalt avalikustatud, annab eelnõu seletuskirja koostajate hinnangul võimaluse vähendada Keskkonnaameti töökoormust ja bürokraatiat. Kuna inventeerimisandmed on vähemalt 30 päeva avalikud, saavad isikud reageerida enne metsateatise esitamist ning pidada soovi ja vajaduse korral läbirääkimisi metsa omanikuga.

Valgustusraie puhul metsateatise esitamise kohustuse kaotamist põhjendatakse seletuskirjas sellega, et raie lubatavuse hindamiseks praktiliselt puuduvad kriteeriumid ning reeglina tehakse seda metsakasvatustel, mitte majandustel eesmärkidel.

Väikesemahuliste raiete lubamine ilma metsateatiseta, sõltumata raiutava puidu kogusest hektari kohta, on seletuskirjas põhjendatud vajadusega anda väikemetsaomanikele võimalus koguda isiklikuks tarbeks aastane küttepuuvaru ilma liigse halduskoormuseta. Muudatus ei mõjuta eelnõu koostajate hinnangul üldist raiemahtu ning riigil puudub vajadus suunata oma tarbeks küttepuude varumist. Muudatusettepanek on seotud metsanduse arengukava aastani 2020 tegevusega „väikeomanike metsakasutuspiirangute vähendamine“, analoogselt inventeerimisandmete esitamise kohtuse piiramisega (vt selle kohta lähemalt analüüsi p 1.2.3.)

5.3. Metsateatise sisu

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt pidi teatis sisaldama andmeid kavandatud raie liikide, aga ka muude kavandatavate tööde (metsauuendustööd, metsakuivendussüsteemid ja metsateede ehitamine ja uuendamine) ning nende tööde käigus loodus- ja muinsuskaitse nõuete tagamise (kaasa arvatud võtmebiotoopide säilitamine) ning metsakahjustuste kohta.

Metsateatise vormi kehtestas keskkonnaminister määrusega²⁹.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega täpsustati, milliseid andmeid peab teatis raieid iseloomustavate andmete kõrval sisaldama. Nendeks olid andmed kinnisasja, selle omaniku või omaniku esindaja kohta, samuti igasugused muud andmed, mis võimaldasid maakondlikel keskkonnateenistusel hinnata raiete vastavust õigusaktide, sealhulgas haldusaktide (nt metsamajandamiskava, planeeringu kehtestamise otsused) nõuetele. Täpsem metsateatise vorm kehtestati jätkuvalt keskkonnaministri määrusega³⁰.

Lisaks tuli juhul, kui teatise esitas kinnisasja omaniku esindaja, metsateatisele lisada esindaja esindusõigust tõendav dokument (volikiri vms).

Samuti lisati metsateatise vormile koht raie lubamise või mittelubamise kohta märke tegemiseks.

2006. a MS uue redaktsiooniga hakati metsateatisele maakondliku keskkonnateenistuse poolt märkima ka metsa uuendamise lubamist või mittelubamist.

Metsateatise esitatavate andmete loetelu hakkas kehtestama keskkonnaminister määrusega. Varasemalt olid nõutavaid andmeid kirjeldatud metsaseaduses endas ([andmed kinnisasja, selle omaniku või omaniku esindaja kohta, raieid iseloomustavad andmed ning andmed, mis võimaldavad](#)

²⁹ Keskkonnaministri 11. märtsi 1999. a määrus nr 17 „Metsateatise edastamise ja läbivaatamise korra ning vormi kinnitamine”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90193>

³⁰ Keskkonnaministri 3. märtsi 2004. a määrus nr 7 „Metsateatise vorm ja edastamise kord”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/715144>

[keskkonnateenistusel hinnata raiete vastavust õigusaktide, sealhulgas haldusaktide nõuetele](#)). Täpsem metsateatise vorm oli nii varasema kui uue redaktsiooni kohaselt kehtestatud keskkonnaministri määrusega.

Kui teatise esitas kinnisasja omaniku esindaja, tuli metsateatisele jätkuvalt lisada esindaja esindusõigust tõendav dokument.

Lisaks tuli **2006. a MS uue redaktsiooni** kohaselt metsateatisele lisada ka taotlus tagatisraha vähendamise kohta, kui metsaomanikul oli selleks õigus vastavalt 2006. a MS § 26 lõikele 8 (vt lähemalt ptk 3.5.) **10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega** vastav kohustus kaotati.

Muudatuste põhjused

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuste üheks eesmärgiks muuta metsateatis raiet lubavaks dokumendiks. Muudatused metsateatise sisu osas olid suunatud sellele, et metsateatis saaks märkega varustatult loa rolli täita.

Metsa uuendamise lubatavuse või mittelubatavuse kohta märke jaoks vastava koha lisamine tulenes asjaolust, et eelnõu kohaselt muudeti metsateatis ka metsa uuendamist lubavaks dokumendiks.

Taotluse lisamise kohustus metsateatisele tagatisraha vähendamise kohta tulenes asjaolust, et **2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga** kehtestati tagatisraha regulatsioon (vt lähemalt punktid 3-5.).

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega vastav kohustus kaotati, kuna tagatisraha regulatsioon kaotati.

5.4. Metsateatise menetlemine

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt tuli metsaomanikul esitada metsateatis Metsaameti kohalikule asutusele (maakonna metsaametile), kes:

- 1) keelas raie või muu kavandatava metsatöö vastuolu korral õigusaktiga;
- 2) juhtis tähelepanu, et kavandatav tegevus ei vasta metsamajandamiskavale või metsa majandamise soovitudele;
- 3) tegi ettepaneku viia kavandatav tegevus kooskõlla õigusakti, metsamajandamiskava või metsa majandamise soovitustega ning esitada uus taotlus.

Formaalselt võis see tekitada arusaamatu olukorra, mil keelatud oli üksnes õigusakti nõuetega vastuolus olev tegevus, ent metsamajandamiskava või metsa majandamise soovitustega vastuolus olevat tegevust ei keelatud, vaid piirduti ettepaneku (mitte käsuga) viia tegevus kooskõlla eeltoodud dokumentidega. Ka varem on Riigikogus tõstatatud küsimus, kas pädeval asutusel oli kohustus keelata raiet, mis ei vasta metsa majandamise soovitudele, ent on kooskõlas MS-ga ja muude õigusaktidega

(Riigikogu stenogramm 29.05.2001. a, eelnõu nr 626³¹). Samas oli praktikas „tähelepanu juhtimise“ eesmärgiks siiski tegevuse kooskõlla viimine metsamajandamiskava või metsa majandamise soovitustega, seega oli regulatsioon vastuoluline.

Metsateatise läbivaatamise korda tol ajal reguleerinud keskkonnaministri 11. märtsi 1999. a määruse nr 17³² kohaselt edastas pädev asutus keeldumise või tähelepanu juhtimise kohta metsateatise esitajale teate kas allkirja vastu või tähitud kirjaga. Viidatud korra kohaselt metsateatist esitajale ei tagastatud, vaid see säilitati pädevas asutuses. Seega ei pidanud asutus reageerima juhul, kui vastuolud puudusid, ning vastuse mittedatust käsitleti vaikiva nõusolekuna kavandatava tegevuse lubamiseks.

Muudatuste kirjeldus

8. detsembril 1999. a vastu võetud MS muudatustega tuli metsaomanikul esitada metsateatis maakondlikule keskkonnateenistusele, kes pidi metsateatise läbi vaatama ning otsustama raie lubatavuse üle.

Metsateatise kontrollimise menetlus tuli keskkonnateenistuse poolt läbi viia kahe nädala jooksul teatise esitamisest arvates. See tuleneb asjaolust, et metsateatise esitajal oli õigus alustada metsateatise kavandatud töid, kui keskkonnateenistus ei olnud kahe nädala jooksul teatise esitamisest arvates kavandatavat tegevust keelanud.

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt pidi keskkonnateenistus pärast metsateatise kontrollimist tegema metsateatisele märke "lubatud" või "ei ole lubatud" ning tagastama vastava märkega teatise selle esitajale. Seejuures tuli erinevalt varasemalt kehtinud õigusest nõusoleku andmisest keeldumist kirjalikult põhjendada. Märkega metsateatis anti selle esitajale kas allkirja vastu üle või saadeti posti teel väljastusteatega tähtkirjaga.

Seejuures pidi keskkonnateenistus kontrollima metsateatise üksnes kavandatud raiete vastavust metsamajandamiskavale ja/või õigusaktide nõuetele, mitte aga enam muude kavandatavate metsatööde nõuetele vastavust.

Muudatustega täpsustati, et keskkonnateenistus kontrollib:

- 1) õigusaktide nõuetele vastavust valgustus- ja sanitaarraie puhul ning
- 2) metsamajandamiskavas määratletud raiemahule vastavust lage-, turbe-, harvendus- ja valikraie puhul.

Seega kontrolliti nende raiete puhul, mille mahud olid määratud metsamajandamiskavas, vastavust metsamajandamiskavale, muude raiete puhul aga nende vastavust õigusaktidele (nt MS, LKS, PlanS, VeeS ja metsakaitse eeskiri).

³¹ Riigikogu stenogramm 29. mai 2001. a “Metsaseaduse muutmise seaduse eelnõu (626 SE) teine lugemine”, <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&date=991123200&pkpkaupa=1&op2=print&paevakord=2000007863#pk2000007863>

³² Keskkonnaministri 11. märtsi 1999. a määrus nr 17 „Metsateatise edastamise ja läbivaatamise korra ning vormi kinnitamine”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/90193>

Keskkonnateenistus pidi raie lubatavuse või mittelubatavuse märkega metsateatise selle esitajale tagastama 15 tööpäeva jooksul teatise keskkonnateenistusele kättetoimetamisest arvates. Seega pikendati teatise läbivaatamise perioodi kahelt nädalalt 15 tööpäevani. See periood pidi hõlmama nii metsateatise läbivaatamist ja selles esitatud andmete kontrollimist kui ka esitajale tagastamist.

Sama seadusemuudatusega anti keskkonnaministrile volitus anda maakondlike keskkonnateenistuste ülesanded (kontrollida metsateatistes esitatud andmeid ja menetleda teatist) osaliselt halduslepingu alusel üle mõnele vastavas piirkonnas tegutsevale metsaühistule. Samuti sätestati halduslepingu kohustuslik sisu.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga muudeti tulenevalt raiete liigituse ning lubatavuse tingimuste muudatustest (vt selle kohta ptk 4) taaskord metsateatise nõuetele vastavuse kontrollimise sätteid. Muudatuste kohaselt kontrolliti:

- 1) kavandatud uuendus- (st lage- ja turberaie) ja harvendusraie vastavust õigusaktide nõuetele, sh metsamajandamiskava kehtestamise otsusele, ning kehtestatud metsamajandamiskava alusel juba lubatud tegevuste koosmõju;
- 2) kavandatud lageraie korral metsa uuendamise kohustuse täitmise tagamiseks tagatistrahade tasumise kohustuslikkust;
- 3) kavandatud valgustus-, sanitaar-, valik- ja trassiraie ning raadamise, samuti metsa uuendamise vastavust õigusaktide nõuetele.

Täiendavalt nägi 2006. a MS uus redaktsioon ette keskkonnateenistuse poolt tegevuse lubamise või lubamata jätmise kooskõlastamise kaitseala, hoiuala, püsilupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndi majandamiseks asutatud riigiasutusega, kui mets asus neil aladel. Lisaks nägi 2006. a MS uus redaktsioon ette metsakahjustust käsitleva teatise saamise korral metsakaitseekspektiisi teostamise³³ ning selle tulemustest metsaomaniku teavitamise. Metsateatise läbivaatamise aega pikendati sellistel juhtudel (kooskõlastamiskohustus või metsakaitseekspektiisi teostamise vajadus) 30 tööpäevani.

Lisaks nähti ette, et metsateatis väljastatakse märkega „lubatud“ alles pärast tagatistrahade laekumist juhul, kui lageraie tegemiseks on vaja tasuda metsa uuendamise tagatistrahade. Sellisel juhul pidi keskkonnateenistus metsateatise esitajale edastama vastava teate tagatistrahade maksmise kohustuse kohta. Kui tagatistrahade tähtaegselt ei tasutud, tagastati metsateatis märkega „ei ole lubatud“.

Sama seadusemuudatusega kaotati võimalus anda maakondlike keskkonnateenistuste ülesanded metsateatiste läbivaatamisel üle halduslepinguga.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt ei kontrollinud keskkonnateenistus enam kavandatud uuendus- ja harvendusraie vastavust metsamajandamiskavale. Küll aga nähti muudatustega uuendus-, harvendus- ja valikraie korral ette nende vastavuse kontrollimine lisaks õigusaktides sätestatud nõuetele ka kehtivatele inventeerimisandmetele. Jätkuvalt hinnati ka raiete koosmõju varasemate tegevustega.

³³ MS ei täpsustatud, kellel oli ekspertiisi teostamise kohustus, ent MS sõnastusest tulenevalt lasus see metsateatise saajal ehk selle läbivaatamiseks pädeval asutusel.

Teiseks ei kontrollinud 2008. a MS muudatuste kohaselt keskkonnateenistus enam ka tagatisraha tasumise kohustuslikkust.

Lisaks kaotati 2008. a MS muudatustega kohustus kooskõlastada tegevuse lubamine või lubamata jätmise kaitseala, hoiuala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndi majandamiseks asutatud riigiasutusega.

Samuti kaotati erand metsateatise tagastamise kohta seoses tagatisraha kaotamisega (vt lähemalt punkti 3.5.).

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega sai metsateatises esitatud andmete kontroll ning metsateatise menetlemine Keskkonnaameti ülesandeks.

Muudatuste põhjused

8.12.1999. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt lõpetati KKM haldusalas oleva Metsaameti tegevus ning see korraldati ümber KKM metsaosakonnaks. Metsaameti ümberkorraldamine ministeeriumi osakonnaks tulenes Eesti keskkonnastrateegiast (punkt 4.4.3 „Järelevalve“). Seetõttu anti seni Metsaameti pädevuses olnud küsimuste lahendamine KKM pädevusse. Metsaameti kohaliku asutuse ehk maakonna metsaameti pädevuses olnud ülesannete lahendamine anti aga üle KKM haldusalasse kuuluvatele maakondlikele keskkonnateenistustele.

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuste üheks eesmärgiks muuta metsateatis raiet lubavaks dokumendiks. Seetõttu muudeti ka metsateatise tagastamise kord sarnaseks teiste avalik-õiguslike lubade andmise korraga.

Samade muudatustega kaotati metsa majandamise soovitude instituut, selle asemel kohustati ka erametsa omanikke koostama metsamajandamiskava. Samuti oli vastavate muudatuste eelnõu ühe eesmärgina välja toodud „tagada ... metsamajandamiskavas uuendus-, harvendus- ja valikraie maksimaalse lubatud pinna määramisega metsade säästev majandamine“. Metsamajandamiskavades asuti määrama teatud raiete maksimaalset lubatud pinda, selle tõhusaks ellurakendamiseks oli vajalik kontrollida piirangute järgimist metsateatise kohaselt kavandatud raiete puhul. Muudatused olid seega kantud eesmärgist tagada senisest põhjalikum kontroll raiemahtude üle erametsades (selle kohta vt lähemalt punkti 1.2.1.).

Täpsustus, et keskkonnateenistus pidi kontrollima vaid raiete vastavust, tulenes asjaolust, et raiete osas muutus metsateatis nende muudatustega sisuliselt raie teostamise loa taotluseks. Muude metsatööde puhul oli metsateatis muudatuste kohaselt vaid riigiasutusi informeerivaks dokumendiks.

Muudatustega pikendati metsateatise menetlemise aega kuni 15 tööpäevani põhjendusega, et keskkonnateenistuse spetsialistidel oleks võimalik veenduda kavandatud raiete seaduslikkuses.

Halduslepingu alusel metsateatise kontrollimise ja menetlemise õiguse üleandmist eelnõu seletuskirjas lähemalt ei selgitatud.

2006. a vastu võetud MS uues redaktsioonis tehtud muudatused seoses teatise nõuetele vastavuse kontrolliga tulenesid otseselt muudatustest erinevate raiete liigituses ja lubatavuses (vt selle kohta lähemalt ptk 4) ning metsamajandamiskavades (vt ptk 1.2.3.) Näiteks muudeti oluliselt valikraie tähendust ning selle lubatud suurimat pindala ei määratletud seetõttu enam

metsamajandamiskavades. Seetõttu ei olnud enam võimalik hinnata ka metsateatise esitatud valikraie mahtusid tulenevalt metsamajandamiskavades sätestatust.

Tagatisrahaga seotud muudatus oli seotud 2006. a seadusemuudatustega tagatisraha institutsiooni loomisega (vt ptk 3.5. „Metsa uuendamise tagatisraha“).

Põhjendus selle kohta, miks enam halduslepingu alusel metsateatise esitatud andmete kontrollimise ja teatise menetlemise kohustuse üleandmist enam ette ei näinud, eelnõu seletuskirjas puudus.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste, mis puudutasid teatud nõuetele vastavuse kontrollimise kaotamist, põhjuseks oli eelnõu seletuskirja kohaselt tagatisraha regulatsiooni kaotamine (vt lähemalt punkti 3.5.) ning metsamajandamiskavade kehtestamise nõude kaotamine (vt lähemalt punkti 1.2.3.).

Kavandatava tegevuse lubamise või mittelubamise kooskõlastamise kaotamise põhjuseks kaitseala, hoiuala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndi majandamiseks asutatud riigiasutusega oli eelnõu seletuskirja kohaselt asjaolu, et vastavat riigiasutust ei olnud seni asutatud ega olnud plaanis seda ka lähitulevikus teha.

18.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega anti metsateatise menetlemise õigus üle Keskkonnaametile seoses keskkonnahalduse ümberkorraldamisega ja Keskkonnaameti loomisega.

5.5. Metsateatise kehtivus

1998. a vastu võetud MS redaktsiooni kohaselt võis isik alustada metsateatise märgitud kavandatud töid kahe nädala jooksul teatise esitamisest arvates, kui pädev asutus (vt lähemalt eelmist punkti) ei olnud selle aja jooksul keelanud konkreetset kavandatavat tegevust. Kavandatavate tööde kestvus ei olnud ajaliselt piiratud, va lage- ja turberaie korral.

Muudatuste kirjeldus

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega muudeti raie lubatud algusaega ja selle kestvus.

Muudatuste kohaselt tohtis raieid teha alles pärast metsateatise tagasisaamist (mis pidi toimuma 15 tööpäeva jooksul alates päevast, mil keskkonnateenistus sai nõuetekohase metsateatise). Seega pidi lubava märkega metsateatise raieid lubav dokument jõudma uuesti metsateatise esitaja kätte.

Samuti piirati raie tegemise lubatud perioodi ehk loa kehtivuse perioodi – metsateatise esitajale kättetoimetamisest arvates olid raieid lubatud ühe aasta jooksul. See tähendas, et kui selle aja jooksul ei jõutud raie lõpuni viia, tuli uus metsateatise esitada.

2006. a MS uue redaktsiooniga laiienesid eeltoodud piirangud ka metsa uuendamisele.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt kaotati metsamaterjali koondamisele ja kokkuveole ajalisel piirangul – muudatuste kohaselt võis seda teha pärast metsateatise tagasisaamist ka rohkem kui aasta möödumisel. Eelnõu seletuskirja kohaselt tähendas see, et isegi kui aasta jooksul polnud jõutud metsamaterjali langilt ära viia (looduslikud olud vms takistasid), puudus vajadus uuesti täiendavalt koondamise või kokkuveo kohta metsateatise esitamiseks.

Muudatuste põhjused

28. jaanuari 2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuste üheks eesmärgiks muuta metsateatis raiet lubavaks dokumendiks. Muudatustega, mille kohaselt võis raieid teha alles pärast lubava märkega metsateatise tagasisaamist, muudeti raie lubatavus tõendatavaks ja selgesti arusaadavaks (vt lähemalt eelmist punkti).

Vastavalt **2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni** seletuskirjale muudeti metsateatis ka metsa uuendamist lubavaks dokumendiks, mistõttu oli loogiline, et sellele tegevusele kohaldati kõiki raiete ja metsateatisega seotud sätteid.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli metsamaterjali koondamisele ja kokkuveole ajaliste piirangute kaotamine ajendiks sellise kohustuse bürokraatliku kohustuse olemus, mille järgi vajadus puudus.

5.6. Hinnang muudatustele

Metsateatise regulatsiooni tehtud muudatusi võib analoogselt metsamajandamiskavade regulatsiooni muudatustega (vt selle kohta lähemalt ptk 1.4.) jagada kahte erinevasse perioodi, kusjuures esimesel perioodil muutusid nõuded järjest rangemaks, hiljem aga leebemaks.

Metsateatise muutumine teavitavast dokumendis loataotluseks 2004. a vastu võetud MS muudatustega oli vajalik selleks, et tagada riigipoolne kontroll raiete üle ning sisuliselt tagada raietegevuse jätkusuutlikkus. Asjaolu, et hoolimata üldisest nõuete leevendamist ei ole senini metsateatise olemust muudetud, näib viitavat sellele, et tegu oli põhjendatud ja vajaliku muudatusega.

Stabiilne ei ole aga olnud metsateatise esitamisega reguleeritud juhtude regulatsioon. Kuni 10.12.2008. a MS tehtud muudatusteni oli üldiseks trendiks nõuda metsateatist üha suurema hulga raiete jm metsamajandamise tegevuste puhul. Alates 2008. a muudatustest on trend olnud vastupidine – kasvav hulk raieid on lubatud ilma metsateatiseta ning 2012. a MS muutmise eelnõu vähendaks juhte, mil metsateatis on kohustuslik, veelgi enam. Põhjuseks on, nagu paljude muudatuste puhul, langenud raiemahud ning riigipoolne soov raiemahte suurendada ning metsa majandamine metsaomanikele vähem tüliliks/tulusamaks muuta.

6. Vastutus nõuete rikkumise eest

6.1. Keskkonnale kahju tekitamine

1998. a vastu võetud MS redaktsioon nägi keskkonnale kahju tekitamise korral ette kahju hüvitamise kohustuse, mille arvutamise täpsemad määrad kehtestas Vabariigi Valitsus määrusega³⁴. Kahju tekitamine oli MS-s fikseeritud konkreetsete tegevustena:

- 1) metsa raiuti raieõigust omamata või kohas, kus raie tegemise õigust ei ole, või metsaseadusega keelatud viisil;
- 2) hävitati või kahjustati puid või põõsaid või metsakultuuri või looduslikku uuendust nende mehhaanilise vigastamise või kasvutingimuste ebasoodsaks muutmise teel;
- 3) kahjustati pinnast;
- 4) põhjustati metsa põleng;
- 5) risustati metsa;
- 6) jäeti koristamata raiekohad ja metsamaterjali laoplatsid.

Muudatuste kirjeldus

08.05.2001. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt täpsustati, millistel juhtudel tekitatakse MS kohaselt raie käigus keskkonnale kahju. Need juhud olid järgmised:

- 1) rinnaspindala või täiuse alammäära rikkumine;
- 2) raievanusest, liitumisajast või raieajast kinni pidamata jätmine;
- 3) raiumine kohas, kus raie oli keelatud.

21.04.2004. a vastu võetud MS muudatuste kohaselt tekitati raie käigus keskkonnakahju lisaks eeltoodud juhtudele ka siis, kui ei peetud kinni raieviisist.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga täiendati lisaks sõnastuslikele täpsustustele keskkonnale kahju tekitamise juhtusid. Muudatuste kohaselt tekitati keskkonnale kahju ka:

- 1) kehtestatust väiksema keskmise rinnasdiameetriga puistute raiumisega;
- 2) turberaie tegemisega metsatüübis, kus see ei ole lubatud;
- 3) raiejärkude järgnemisele kehtestatud vähima aja järgimata jätmisega;

³⁴ Vabariigi Valitsuse 8. juuni 1999. a määrus nr 186 „Metsaõigusnormide rikkumisega keskkonnale tekitatud kahju arvestamise määrade kinnitamine”, <https://www.riigiteataja.ee/akt/77556>

- 4) uuendusraielangi pindala suuruse või maksimaalselt lubatud laiuse või metsamajandamiskavas määratud lubatud uuendus- või harvendusraie kogupindala suuruse järgimata jätmisega;
- 5) uue uuendusraie alustamisega enne vahetult kõrval asuva uuendusraielangi uuenemist või uuendusraie tegemisega uuenemata langile lähemal kui 100 m;
- 6) häilraiel lubatust suuremate või arvukamate häilude tegemisega või veerraiel lageraie korras raiutava metsa ala poolest metsa keskmisest kõrgusest laiemaks raiumisega;
- 7) metsast toore koristamata okaspuidu väljaveo tähtaegade rikkumisega.

Lisaks toodi 2006. a MS uue redaktsiooniga seni määruses sätestatud kahju arvestamise määrad seadusesse (§ 67). Üldjoontes jäid varem kehtinud määrad samaks.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatustega kaotati topeltreguleeritud kahju tekitamise juhuna turberaie tegemine metsatüübis, kus see oli keelatud. Nimelt oli sellises olukorras kahju tekitamine hõlmatud ka lubatud raieliigist kinni pidamata jätmisega.

16.12.2010. a vastu võetud MS muudatustega muudeti veerraie korral keskkonnale kahju tekitamise juhtu. Varasemalt kehtinud õiguse kohaselt tekitati veerraiel raiutakse lageraie korras raiutava metsa ala laiemaks kui pool metsa keskmisest kõrgusest, ent muudatuste kohaselt ei tohi lageraie korras raiutav ala olla laiem metsa keskmisest kõrgusest.

2012. a avalikustatud MS muudatuste eelnõuga soovitakse sätestada kahju hüvitamise määrad ka männikute rinnaspindala lubatust väiksemaks viimisele, mis leiab aset metsades, mille vanuseks on 90-100 aastat.

Muudatuste põhjused

08.05.2001. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuste eesmärgiks täpsustada metsa raiumise käigus keskkonnale kahju tekitamise aluseid. Selle ajendiks oli asjaolu, et varasemalt kehtinud MS sõnastus võimaldas kahju tekitamist mõista liiga laialt, mistõttu esines õigustamatuid kahjunõudmise juhtumeid. Eelnõu seletuskirja kohaselt käsitleti varasema sõnastuse põhjal kahju tekitamise juhtudena näiteks olukordi, kus raie toimus metsateatist esitamata, ent metsandusala ekspertide arvamuse kohaselt tehti hea metsamajandusliku tava kohaselt õigustatud raiet ning looduskeskkonnale kahju ei tekitatud.

Sätte täpsustamise vajadusele pööras Riigikogu tähelepanu ka õiguskantsler oma 14.10.1999. a ettekandes nr 6 (leitav eelnõu seletuskirja juurest lisana). Õiguskantsler selgitas, et metsaseadus väärtustab metsa kui ökosüsteemi ning seaduse ülesandeks ei ole õpetada metsa omanikku oma metsa majandama, vaid takistada tema säärast tegevust, mis kahjustab üldisi huve. Üldised huvid seisnesid õiguskantsleri sõnul peamiselt metsa keskkonnakaitseliste omaduste säilitamises, st metsa jätkuvas võimes kaitsta mulda, vett, õhku, reguleerida kliimat, tasandada ilmastiku kõikumisi jms, samuti mõnede metsakasutusviiside nagu metsa kasutamine puhkamiseks, seene- ja marjakorjamise võimaldamiseks neile, kes ise metsa omanikud pole (nn igaiheõigus). Metsaomaniku omandiõigust kitsendavad metsaraiepiirangud on seadusega kehtestatud üldistes huvides metsa kui ökosüsteemi kaitseks ja selle keskkonnakaitselise suutlikkuse tagamiseks.

Õiguskantsler märkis, et keskkonnale raiega kahju tekitamine sõltub sellest, kas peeti kinni seadusega kehtestatud kitsendustest (piirangud, keelud), mille eesmärgiks on keskkonna kaitse üldistes huvides. Ta lisas, et raie tagajärjel toimuvad keskkonnas negatiivsed muutused, mida võib küll käsitada keskkonnakahjuna, kuid nende muutuste iseloom tegelikult ei sõltu sellest, kas metsaraiele eelnes teatise esitamine või mitte.

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega veel ühe keskkonnale raie käigus kahju tekitamise juhtumi lisamise põhjendust eelnõu seletuskirjas lähemalt ei selgitatud, ent selle eesmärgiks võis olla kaitsta metsi ka raieviisist kinni pidamata jätmise eest ning vähendada ja ennetada sellise rikkumise toimepanemist karistuslike meetme rakendamise läbi.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirja kohaselt oli kahju tekitamise juhtude loetelu täiendamise ajendiks metsaraiet reguleerivate normide täiendamine. Uute normide rikkumine tuli määratleda keskkonnakahju tekitamise alustena niivõrd, kuivõrd need olid suunatud keskkonnakahju vältimisele.

Kahju arvestamise määrade sätestamise seaduse tasandil tingis eelnõu seletuskirja kohaselt asjaolu, et Riigikohtu praktika avalik-õiguslike rahaliste kohustuste (sh keskkonnakahju eest sissenõutava hüvituse) osas näeb ette, et kõik sellega seonduv (sh määrad) peavad olema sätestatud seadusega. Eelnõu seletuskirja kohaselt toetas nimetatud määrade seadusesse võtmist ka võlaõigusseaduse § 133, eelkõige lõige 2, mille kohaselt tuleb keskkonnakahju hüvitada seaduses sätestatud ulatuses.

10.12.2008. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt kaotati iseseisva kahju hüvitamise juhuna turberaie tegemine selleks mittelubatud kohas, kuna selline olukord oli MS-s topeltreguleeritud (see oli hõlmatud ka lubatud raieliigist kinnipidamata jätmisega), mistõttu ei olnud vajalik seda eraldi välja tuua.

16.12.2010. a vastu võetud MS muudatustega muudeti eelnõu seletuskirja kohaselt veerraie käigus keskkonnale kahju tekitamise juhtu, kuna esines vastuolu MS erinevate sätete vahel. Nimelt, kui keskkonnale kahju tekitamisena (MS § 67 lg 2 punkt 2) käsitleti olukorda, kus veerraie raiutakse lageraie korras raiutava metsa ala laiemaks kui pool metsa keskmisest kõrgusest, siis veerraie tingimuse kohaselt (MS § 30 lõike 4 teine lause) ei tohi lageraie korras raiutav ala olla laiem metsa keskmisest kõrgusest. Seega oli muudatuse eesmärgis sätetevaheline vastuolu likvideerida.

2012. a avalikustatud muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole teatud boniteeditüübiga männikutes ka 90-aastaste puistute uuendusraied lubatud. Taolistes männikutes tuleks rinnaspindala säilitada kuni uuendusraie küpsusvanuse saavutamiseni, nõudest kinnipidamata jätmise korral aga nõude tekkinud kahju hüvitamist.

6.2. Süütekoosseisud ja kohaldatavad karistused

1998. a vastu võetud MS redaktsioonis oli ette nähtud vastutus metsaseaduse või selle alusel antud õigusakti rikkumise puhuks nii juriidilisele kui ka füüsilisele isikule. Vastutuse täpsemad koosseisud ei olnud metsaseaduses esitatud ning need olid sätestatud muudes õigusaktides (nt haldusõigusrikkumiste seadustikus, kriminaalkoodeksis).

Muudatuste kirjeldus

14.10.1999. a vastu võetud MS muudatustega sätestati seaduses juriidiliste isikute haldusõigusrikkumiste teokoosseisud koos kohaldatavate karistustega (rahahtrahvidega) järgmistele tegude eest:

- 1) metsa uuendamise, kasvatamise, kasutamise ja metsakaitse nõuete rikkumine;
- 2) puude ja põõsaste ebaseadusliku raiumise, muul viisil kahjustamise ja metsamajanduslike rajatiste kahjustamine;
- 3) kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjaliga sooritatavate tehingute nõuete rikkumine;
- 4) metsamaterjaliveo nõuete rikkumine;
- 5) juriidilise isiku valduses oleva mootorsõiduki lubamine veoseleheta või varastatud metsamaterjali veoks.

19.06.2002. a vastu võetud MS muudatustega tunnistati sätted haldusõiguserikkumiste kohta kehtetuks ning kehtestati uued väärteokoosseise sisaldavad sätted. Üldjoontes jäid väärtegude koosseisud varasemate haldusõigusrikkumiste koosseisudega samaks, ent täpsustati nende sõnastusi (nt sõnade „ja“/“või“ kasutamist). Metsaseaduse väärteokoosseisud kohaldasid muudatuste kohaselt nii juriidilistele kui füüsilistele isikutele.

Täiendavalt kehtestati karistus metsateatise esitamata jätmise kohta. Samas kaotati metsaseadusest järgmised eraldiseisvad karistatavad teokoosseisud:

- 1) metsakultuuride, loodusliku uuenduse ning metsamajanduslike rajatiste või tähiste hävitamine või kahjustamine;
- 2) metsamaterjaliveo nõuete rikkumine: juriidilise isiku valduses oleva mootorsõiduki lubamine veoseleheta või varastatud metsamaterjali veoks.

Esimene koosseis oli osaliselt (loodusliku uuenduse ja metsamajanduslike rajatiste osas) hõlmatud MS muu koosseisuga (metsa uuendamise, kasvatamise, kasutamise ja metsakaitse nõuete rikkumise väärteokoosseisuga) või nähti vastava rikkumise korral ette hoopis kahju hüvitamine (metsakultuuride ja loodusliku uuenduse osas).

Teine süüteo koosseis muudeti aga kuriteoks, ent see oli karistusseadustikus sätestatud mõnevõrra abstraktsema kuriteokoosseisuna – loodussaaduste veo nõuete rikkumisena.

Muudatustega kehtestati ka väärtegudele vastavad karistused füüsilisele ja juriidilisele isikule. Kohaldatavaid karistusi muudeti nii põhimõtteliselt (rahalisele karistusele lisandus ka aresti kohaldamise võimalus) kui ka määrade osas (üldjoontes muudeti juriidilisele isikule kohaldatavaid karistumäärasid leebemaks).

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatustega muudeti ühe väärteo koosseisu (§ 56¹²), mis käsitles vastutust kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjaliga sooritatavate tehingute eeskirjade rikkumise eest. Väärteokoosseisuga hõlmati ka juhtumid, kus rikuti kasvava metsa raieõiguse või metsamaterjali üleandmisel ning metsa raieks andmisel seaduslikkuse tõendamise ja selle kontrollimise kohustust. Lisaks suurendati vastava teo eest määratava rahahtrahvi määrasid.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooniga täpsustati väärtekoosseisude sõnastusi (nt sõnade „ja“/„ning“/“või“ kasutamine) ning jäeti mõnedele väärtekoosseisudele eraldiseisvad süütekoosseisud kehtestamata:

- 1) metsateatise esitamata jätmine;
- 2) kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjaliga sooritatavate tehingute eeskirjade rikkumine.

Need rikkumised olid hõlmatud muude süütekoosseisudega. Metsateatise esitamata jätmine oli hõlmatud ebaseadusliku raie süütekoosseisuga, kuna metsateatise esitamine oli raie lubamise üheks eelduseks. Kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjaliga sooritatavate tehingute eeskirjade rikkumine võis aga olla hõlmatud metsaseaduses sätestatud muude väärtekoosseisudega (eelkõige metsa majandamise (metsa kasvatamise, kasutamise) nõuete rikkumise ning metsa raieõiguse või metsamaterjali üleandmisel ning metsa raieks andmisel seaduslikkuse tõendamise ja selle kontrollimise kohustuse rikkumise süütekoosseisudega.

Lisaks karmistati mõningaid sanktsioone. Näiteks metsa, puude või põõsaste ebaseadusliku raiumise, hävitamise või kahjustamise eest nähti füüsilisele isikule ette varasema rahatrahvi kuni 200 trahviühikut asemel rahatrahv 300 trahviühikut ning sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, senise 30 000 kroonise rahatrahvi asemel rahatrahv 50 000 krooni.

Muudatuste põhjused

14.10.1999. a vastu võetud MS muudatuste, mis käsitlesid juriidilise isiku haldusvastutuse kehtestamist, põhjuseks oli asjaolu, et tol ajal reguleeris haldusvastutust haldusõiguserikkumiste seadustik, mille kohaselt sai vastutusele võtta vaid füüsilist isikut (§ 5) ning juriidilise isiku haldusvastutus tuli reguleerida valdkondlikus eriseaduses (nt metsaseaduses).

19.06.2002. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirja kohaselt tulenesid muudatused, mis kehtestasid väärtekoosseisud, karistusseadustiku eelnõu väljatöötamisest, mille kohaselt sätestati karistused väärtegade eest:

- 1) valdkondlikes eriseadustes (nt metsaseaduses), kuna väärtekoosseise muudetakse ja täiendatakse tihti, mistõttu oleks vastupidiselt tekkinud olukord, mil üldseadust ehk karistusseadustikku väga sagedasti muudetakse ning tekib õiguslik ebaselgus;
- 2) karistusseadustiku eriosas – sinna jäeti need väärtekoosseisud, mida ei olnud võimalik valdkondlikus eriseaduses sätestada sellise seaduse puudumise tõttu.

Karistusseadustiku ja valdkondlike eriseaduste muudatuste jõustumisega samaaegselt kaotas haldusõigusrikkumiste seadustik kehtivuse ning haldusõigusrikkumiste teo koosseisud asendati vastava valdkonna seadustes ja karistusseadustiku eriosas sätestatud väärtekoosseisudega.

Metsaseadusesse sisse viidud muudatuste eesmärgiks oli sätestada füüsilise isiku karistused MS rikkumise eest, mis seni olid küll sätestatud haldusõiguserikkumiste seadustiku §-des 56 ja 57, ent sätete sõnastusi muudeti. Lisaks sätestati analoogsed väärtekaristused ka juriidilistele isikutele.

28.01.2004. a vastu võetud MS muudatuste eelnõu seletuskirjas ei ole lähemalt põhjendatud MS §-s 56¹² sätestatud vastutuse laiendamist juhtumitele, kus on tegemist metsa raieks andmisel seaduslikkuse tõendamise ja selle kontrollimise kohustuse rikkumisega, ent selle eesmärgiks võis olla

selliste rikkumiste toimepanemiste vähendamine ja ennetamine karistuslike meetme rakendamise läbi.

2006. a vastu võetud MS uue redaktsiooni eelnõu seletuskirjas puuduvad põhjendused mõningate süüteokoosseisude eraldiseisva koosseisude kaotamise kohta, ent selle põhjuseks võis olla asjaolu, et need olid muude MS väärteokoosseisudega hõlmatud ning seega ei olnud vaja eraldiseivate koosseisude kehtestamist.

6.3. Hinnang muudatustele

Keskkonnale tekitatud kahju ning MS nõuete rikkumiste eest sätestatud vastutuse koosseisude osas ei ole muudatused olnud selgelt kantud mingist üldisemast eesmärgist. Pigem on erinevaid koosseise täpsustatud vastavalt sellele, kuidas on muutunud nõuded ning üritatud kõrvaldada praktikas tekkinud probleeme.

7. Muudatuste ülevaade aastate kaupa

Metsaseaduse 9.12.1998. a vastu võetud redaktsiooni muudeti erinevate seadustega kokku 12 korral, 07.06.2006. a vastu võetud redaktsiooni on tänase päevani muudetud 8 korral, lisaks kiitis Vabariigi Valitsus 18. juulil 2013. a heaks ja saatis Riigikogule arutamiseks esmakordselt Eelnõude Infosüsteemis 2012. a juunis avalikustatud muudatusettepanekud. Alljärgnevalt kirjeldatakse 22 erinevast muutmise seadusest vaid kõige olulisemaid ja sisulisemaid, jättes välja muudatusettepanekud, mis muutsid vaid üksikuid sätteid või olid seotud teiste õigusaktide rakendamisega.

14.10.1999. a võeti vastu metsaseaduse täiendamise seadus, millega lisati seadusesse täpsed haldusõigusrikkumiste koosseisud, mille alusel võidi juriidilisi isikuid vastutusele võtta ning taoliste rikkumiste menetlemise reeglid. Viimane oli hädavajalik juriidiliste isikute poolt toimepandud metsaseaduse rikkumist sanktsioneerimiseks. Sel ajal kehtinud haldusõiguserikkumiste seadustiku kohaselt sai juriidilistele isikutele haldusõigusrikkumiste eest karistusi määrata vaid juhul, kui vastavad teokoosseisud ja karistused olid valdkondlikus seaduses määratletud.

08.05.2001. a vastu võetud muudatustega täpsustati, millistel juhtudel tuli metsaseadusele mittevastavat raiet lugeda keskkonnale kahju tekitavaks (ning haldusorganid olid volitatud esitama tsiviilhagi kahju hüvitamiseks). Senikehtinud sõnastuse kohaselt tuli keskkonnale kahju tekkinuks lugeda juhul, kui metsa raiuti raieõigust omamata, kohas, kus raie tegemise õigust polnud või seadusega keelatud viisil. Muudatuste ajendiks oli Õiguskantsleri ettekandes väljatoodud probleem, et varem kehtinud redaktsiooni alusel loeti keskkonnakahju tekkinuks ka juhul, kui looduskeskkonda tegelikult ei kahjustatud, aga metsateatis oli esitamata jätetud ja raieõigus puudus.

Muudatuste kohaselt tuli edaspidi lugeda keskkonnale kahju tekitavaks tegevuseks vaid metsa raiumist hõredamaks, kui seda lubavad rinnaspindala või täiuse alammäärad, metsaraiel lubatud raievanuse, liitumisaja või raieaja järgimata jätmist või metsa raiumist kohas, kus raie oli keelatud.

19.06.2002. a vastu võetud karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadusega muudeti oluliselt metsaseaduse nõuete rikkumise eest kohaldatava vastutuse sätteid. Seoses karistusseadustiku jõustumisega tunnistati kehtetuks haldusõiguserikkumiste seadustik ning haldusõigusrikkumisi asendavate väärtegade koosseisud kehtestati vastavates eriseadustes. Seega sätestati muudatuste järel metsaseaduses lisaks juriidilise isikute vastutuse koosseisudele ka füüsiliste isikute vastutuse aluseks olevad teokoosseisud.

Juriidiliste isikute vastutuse osas muutusid mõningad teokoosseisud. Näiteks metsamaterjaliveo nõuete rikkumine ei olnud enam eraldiseisvaks vääртеokoosseisuks, vaid vastav tegu tuli kvalifitseerida karistusseadustikus reguleeritud loodussaaduste veo nõuete rikkumisena.

28.01.2004. a vastu võetud metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus tõi põhjalikke muudatusi metsa korraldamise, raiete lubatavuse ning metsateatise regulatsiooni. Erinevad muudatused olid kantud eesmärgist tagada metsade säästev majandamine. Üheks muudatuse initsiaatoriks võib pidada ka Riigikogus 2002. a novembris heakskiidetud metsanduse arengukava aastani 2010. Viimase kohaselt oli arengukava koostamise käigus ilmnenuid raiemahtude järsk kasv, metsade inventeerimise mahu ja kvaliteedi ebapiisavus, varimetsamajanduse kasv. Arengukavas nähti eraldi eesmärgina ette kindlustada metsade tootlikkus, uuenemisvõime ja elujõulisus, tagamaks metsast saadavate hüvede nii lühi- kui pikaajaline tootmine.

Olulisemad uuendused, mis 28.01.2004. a vastu võetud muudatused kaasa tõid, olid:

- metsamajandamiskavade (millega määrati kindlaks lubatud raiemahud) koostamine muutus kohustuslikuks ka erametsaomanikele (varem kohustuslik vaid riigimetsas), kelle kinnistul kasvas enam kui 2 ha metsa;
- metsamajandamiskavade aluseks olevad inventeerimisandmed ei tohtinud olla vanemad kui 10 aastat;
- sätestati nõuded metsakorraldustööde tegijatele, metsakorraldustööde tegevusloa kohustus ning loa andmisega, kehtetuks tunnistamisega ja peatamisega seotud regulatsioon;
- piirati lageraie erandkorras teostamise lubatavust raieküpsust mittesaavutanud metsas;
- sätestati küpsusvanus ka turberaiele ning kehtestati raiejärkude vaheline raievaba periood;
- täpsustati, milliste puude suhtes on lubatud sanitaarraiet teostada;
- metsateatis muudeti sisuliselt raiet lubavaks dokumendiks, kuna raieõigus tekkis alles pärast teatisele lubava märke tegemist maakondliku keskkonnateenistuse poolt;
- vähendati metsateatiseta lubatud raiemahtu 50 tihumeetrilt aastas kinnistu kohta 15 tihumeetrile aastas (suurendades raiemahtu 1 ha kohta 1 tihumeetrilt 3 tihumeetrile);
- laiendati vastutust keskkonnale kahju tekitamise eest ka juhtudele, mil ei peetud kinni raieviisist.

Eeltoodust nähtuvalt seati metsade majandamisele mitmeid täiendavaid olulisi piiranguid, mille ühiseks eesmärgiks oli anda riigile suurem kontroll raietegevuse üle ning vältida võimalikke kuritarvitusi (nt lageraiet raieküpsust mittesaavutanud metsades, tervete ja elujõuliste puude raiet sanitaarraie korras).

07.06.2006. a võeti vastu metsaseaduse põhjalikult uuendatud versioon. Vastavalt eelnõu seletuskirjale lähtuti eelnõu väljatöötamisel metsanduse arengukavast aastani 2010, mille üheks eesmärgiks oli kindlustada metsade tootlikkus, uuenemisvõime ja elujõulisus.

Olulisimad muudatused, mille metsaseaduse uus redaktsioon kaasa tõi, olid:

- kaitsemetsa määratlemine väljaspool kaitstavaid loodusobjekte toimus edaspidi keskkonnaministri poolt eraldi otsusega (varasemalt loeti teatud aladel, nt uuristus- ja tuuleohtlikel aladel asuv mets „automaatselt“ kaitsemetsaks);
- täpsustati vääriselupaikadega seotud regulatsiooni, sh seoses vääriselupaikade kaitsega erametsades;
- lühendati tähtaegu metsa uuendamise võtete rakendamiseks ja metsa uuenemiseks;
- sätestati metsa uuendamise tagatisraha kohustus teatud metsatüüpides lageraie tegemisel ja isikute suhtes, kes olid teostanud ebaseaduslikku raiet või rikkunud metsa uuendamise nõudeid;
- taas lubati lageraiet teatud rinnasdiameetri saavutanud metsades ning metsades, mille rinnaspindala või täius jäi alla teatud piiri;
- lageraie ning turberaie puhul sätestati lankide maksimaalsed suurused ka tulundusmetsades, kus seni lankide suurus piiratud ei olnud;
- turberaie teostamisele sätestati täiendavaid tingimusi, kõige põhimõttelisema muudatusena keelati turberaie kuusikutes;

- muudeti valikraie tähendust: muudatuste kohaselt ei olnud valikraie tegemine tulunduslikel eesmärkidel nn püsimetsana majandatavates metsades lubatud. Valikraiet võis teha vaid üksikute puude väljaraiumise teel kaitsealuste liikide kasvu- ja elutingimuste parandamiseks;
- sarnaselt raietega muudeti metsateatis sisuliselt ka metsa uuendamist lubavaks dokumendiks, metsa uuendamise õigus tekkis alles pärast lubava märke tegemist keskkonnateenistuse poolt;
- erinevalt varasemast ei lubatud enam metsateatist esitamata teostada tuuleheite ning tuule- ja lumemurru raiet;
- täiendati oluliselt nimekirja nõuetest, mille rikkumise korral oli haldusorganitel õigus nõuda kahju hüvitamist metsale tekitatud kahju eest, tegemist oli eelkõige uues redaktsioonis täiendavalt sätestatud nõuetega;
- suurendati mõningate vääртеokoosseisude realiseerimise eest rakendatavaid sanktsioone.

Sarnaselt 28.01.2004. a vastu võetud muudatustele muutusid piirangud metsade majandamisele üldiselt rangemaks ja metsaomanike jaoks piiravamaks. Selle põhjuseid võib tuletada eelnõu seletuskirjas välja toodud eesmärgipüstitusest. Nimelt pidi seaduse efektiivne rakendamine tagama mh metsade elustiku mitmekesisuse, metsade hea tervisliku seisundi ja tootmisvõime säilimise ning võimalused metsa ökonoomseks majandamiseks ja kaitseks.

Samas ei olnud kõik muudatused metsade majandamist piiravateks. Kõige selgemalt vastassuunaliseks muudatuseks oli lageraie lubamine teatud (küpsus-) rinnasdiameetri saavutanud metsades ning metsades, mille täius või rinnaspindala jäid alla teatud määra. Samuti muutis metsade majandamine lihtsamaks teatud tundlikel ent väljaspool kaitstavaid loodusobjekte asuvatel aladel, mida varem loeti „automaatselt“ kaitsemetsadeks. Edaspidi olid sellised metsad kaitsemetsadeks vaid juhul, kui need määrati selleks keskkonnaministri poolt, seega muutusid vastavad metsad pärast seaduse jõustumist esialgu tulundusmetsadeks, mille majandamise piirangud olid oluliselt leebemad.

2006. a metsaseaduse seni ainus ulatuslikum muutmine toimus **10.12.2008. a vastu võetud seadusega**. Võrreldes kahe varasema metsanduse regulatsiooni põhimõttelisemat laadi muudatusega, oli seekordsetel muudatustel põhimõtteliselt erinev lähtekoht. Esikohale ei seatud enam mitte metsade kaitset ja säästvat majandamist, vaid metsa kui ressursi kasutamise ning metsa majandamise hõlpsust metsaomaniku jaoks. Põhimõttelisemat laadi muudatused olid:

- metsamajandamiskava muudeti metsaomaniku jaoks soovituslikuks dokumendiks, mida ei kehtestatud seetõttu enam ka haldusaktina;
- suurema tähtsuse omandasid inventeerimisandmed – kehtivad (st mitte vanemad kui 10 a) ja registrisse kantud inventeerimisandmed olid kohustuslikud raiete tegemiseks;
- kaotati metsakategooriad, mistõttu ei olnud enam võimalik kohaldada eraldi kaitserižiimi erilist kaitset vajavate metsade suhtes, mis asusid väljaspool kaitstavaid loodusobjekte;
- kaotati täies ulatuses metsa uuendamise tagatise maksimise kohustus;
- seati maksimaalne suurus ka raielankide suhtes, mis tekkisid mitmel erineval kinnisasjal asuvate lankide liitumise teel;
- piirati lageraielankidele maksimaalset suurust teatud erilist kaitset vajavates metsades (analoogselt varasemalt kaitsemetsade suhtes kehtinud piirangutega);
- turberaielankide maksimaalseks suuruseks sätestati seevastu kõigis metsades 10 ha, sõltumata metsatüübist või kasvukoha tunnustest;
- valikraiet lubati taas teha ka metsade püsimetsadena majandamise eesmärgil, sätestades sellele küll metsa majandamise eeskirjas täpsemad tingimused;
- metsateatist esitamata lubati kinnistult raiuda kuni 20 tihumeetrit puitu aastas varasema 15 tihumeetri asemel;

- leevendati ajalisi piiranguid metsamaterjali koondamisele ja kokkuveole – neid ei pidanud erinevalt varasemast teostama ühe aasta jooksul alates lubava märkega metsateatise saamisest.

Muudatused on pea eranditult suunatud varasemate muudatustega seatud piirangute leevendamisele või kaotamisele, soodustades enim erametsaomanikke. Nende positsiooni parandamist, vähendades metsa majandamisega seotud kulutusi ja piiranguid, on eelnõu seletuskirjas läbivalt välja toodud ühe muudatuste peamise eesmärgina.

Põhimõttelist suunamuutust metsa majandamise piirangute osas võib selgitada ka olukorraga Eesti metsades eelnõu koostamise ajal (2008. aastal)³⁵. Raiete pindala oli Eesti metsades alates 2004. aastast vähenenud, raiemaht küll viimastel aastatel tõusnud, ent mõlemad näitajad jäid endiselt alla kehtinud metsanduse arengukavas optimaalseks peetud taseme. Piirangute leevendamise lõppeesmärgiks võib seetõttu pidada raiemahtude suurendamist metsanduse arengukavas määratud optimaalsete tasemeteni.

Raiemahtude suurendamine ning metsaomanike positsiooni parandamine said muudatuste koostamisel samas sedavõrd suure kaalu, et tekib küsitavusi regulatsiooni läbimõelduses ja erinevate huvide tasakaalustatuses. Eriti ilmne on see valikraie regulatsiooni osas. 2006. a vastu võetud metsaseaduse seletuskirjas põhjendati raieliigi ulatuslikku piiramist sellega, et raieliik ei anna sageli soovitud tulemusi, soovitud eesmärgid on võimalik saavutada teiste raieliikidega ning seda on raske kontrollida. 2008. a vastu võetud muudatuste seletuskirjas neile puudujääkidele aga enam tähelepanu ei pöörata, vaid lähtutakse asjaolust, et on metsaomanikke, kes sooviks metsasid selliselt majandada ning seeläbi oleks võimalik raiemahtusid suurendada.

5. juunil 2012. a avalikustati Keskkonnaministeeriumi poolt Eelnõude Infosüsteemis metsaseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu, mis kiideti mõningate väiksemate muudatustega 18. juulil 2013. a Vabariigi Valitsuse poolt heaks, näeks taaskord ette põhjalikke muudatusi, millest olulisimaks on:

- kehtivad metsa inventeerimise andmed ei oleks raiete teostamiseks kohustuslikud metsaomanikele, kelle kinnistul asub vähem kui 5 ha metsa (kehtiva õiguse kohaselt on selleks piiriks 2 ha);
- metsauuendusekspertiisi oleks võimalik teha ka Keskkonnaameti initsiatiivil (järelvalve teostamiseks);
- lageraie lankide suurusele seataks ülempiir vaid teatud tundlikel aladel, muudel aladel lubatakse lageraiet teostada kogu metsaeraldise piires;
- lageraielankide puhul kaotatakse minimaalse liitumisaja nõue, st raiet võiks varasema langi kõrval teostada koheselt pärast selle uuenemist;
- turberaie puhul kaotatakse analoogselt lageraiega raielangi suuruse ülempiir, st lubatakse raiet teostada kogu metsaeraldise piires, sõltumata selle suurusest;
- turberaiet lubatakse analoogselt lageraiega ka küpsusdiameetri saavutanud, ent küpsusvanusest nooremates metsades;
- kaotatakse turberaie teostamise perioodi pikkusele kehtestatud piirangud häil- ja veerraie korral;
- valikraiet lubatakse lisaks üksikute puude raiumisele teostada ka nn väikehäilude kaupa;
- kaotatakse metsateatise esitamise kohustus metsade uuendamiseks;
- kehtivate ja riiklikus metsaregistris vähemalt 30 päeva jooksul avalikustatud inventeerimisandmete alusel tehtava raiete puhul võiks metsaomanik esitada metsateatise

³⁵ Andmete allikas: aastaraamat Mets 2008 <http://www.envir.ee/1115717>

- otse avalikku registrisse, mis annaks raiete teostamiseks õiguse ilma Keskkonnaameti selgelt väljendatud nõusolekuta (võimalust saaks kasutada vaid väljaspool kaitstavaid loodusobjekte);
- metsateatist esitamata lubatakse raiuda ühelt kinnistult 20 tihumeetrit puitu, kaotades seejuures kehtiva raieintensiivsuse piirangu (3 tihumeetrit ühe hektari kohta).

Eelpool loetletud muudatused on sarnaselt 10.12.2008. a vastuvõetud muudatustele suunatud eelkõige kahe eesmärgi täitmisele: erametsaomanikele kohaldatavate piirangute leevendamisele ning raiemahtude suurendamisele.

Väikeste erametsade omanike suhtes kehtivate piirangute leevendamine on seejuures eraldi tegevusena ette nähtud uues metsanduse arengukavas aastani 2020. Metsade inventeerimise kohustuse alampiiri tõstmine 5 hektarini ning 20 tihumeetri puidu raie võimaldamine ilma metsateatist esitamata on arengukavas selgelt väljatoodud tegevusteks.

Metsanduse arengukava aastani 2020 üheks eesmärgiks on ka metsade tootlikkuse, elujõulisuse ning metsade mitmekesise, tõhusa ja jätkusuutliku kasutamise tagamine. Eesmärgi alla kuuluvate indikaatorite kohaselt tuleks uue arengukava kehtivuse ajal uuendusraie mahte võrreldes perioodi 2000-2008 tegelike raiemahtudega jõuliselt suurendada (5,85 miljonilt tihumeetrilt 10,1 miljoni tihumeetrini aastas). Siin võib näha põhjuseid uuendusraie tingimuste leevendamisele. Eraldisepõhine raielankide määramine on seotud nii raiemahtude suurendamise sooviga kui sooviga vältida metsade killustumist.

2013. a juulis Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu seletuskiri tugineb raiemahtude osas seejuures kuni aastani 2009. a puudutavate andmetele, tuues välja, et „metsatööstusettevõtete puiduvajaduse kasvust hoolimata on raiemahud viimastel aastatel pidevalt langenud“. Esitatud väide on vastuolus eelnõu vastuvõtmise ajaks avalikustatud kõige uuemate raieandmetega. Keskkonnaregistri andmetel³⁶ on raiemahud alates 2010. a hüppeliselt kasvanud. Perioodil 2010.-2012. a ületas raie kogumaht stabiilselt 10 miljonit tihumeetrit aastas, uuendusraiate mahuks oli kõigil aastatel üle 8 miljoni tihumeetri. Võrdluseks oli 2009. a koguraiemahuks 7,3 miljonit tihumeetrit, uuendusraie mahuks aga 5,6 miljonit tihumeetrit. Menetletavas eelnõus esitatud probleemipüstitus ei ole seega enam täiel määral aktuaalne. Seetõttu võiks olla mõistlik kavandatud meetmete uuesti hindamine, lähtudes muutunud raiemahtudest.

Piirangute ühekülgne leevendamine või kaotamine vähendavad samas ka riigipoolse kontrolli võimalusi metsade majandamises toimuva üle (eriti väikemetsaomanike osas) ning võivad kaasa tuua negatiivseid tagajärgi metsadele kui ökosüsteemidele. Eelnõu seletuskirjas ei ole väga selgelt välja toodud ega selgitatud, kuidas neid negatiivseid tagajärgi vältida kavatsetakse. Näiteks märgitakse seletuskirjas, et raielankide eraldisepõhine määramine võib pikaajaliselt metsade elustikule mõjuda nii positiivselt kui ka negatiivselt, sõltudes eri vanusega metsade ruumilisest asetusest. Positiivne on mõju juhul, kui kasutada selleks raiete ruumilist planeerimist; samas ei sisalda eelnõu ettepanekuid selle mehhanismi rakendamiseks. Seetõttu on muudatuste praegusel kujul vastuvõtmisel oht, et raiemahtude suurenemine saavutatakse metsade kui ökosüsteemide seisundi halvenemise arvelt.

³⁶ 2012. a raieandmed, saadaval internetis: <http://www.keskkonnainfo.ee/main/images/raie.pdf>