

Metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Metsaseadusega (edaspidi *MS*) on riigimetsa majandajale seatud kohustus kaasata asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel metsamajandamistööde planeerimisse kohaliku kogukonna esindajad või elanikud. Nimetatud kohustus on MSis 2017. aastast. Sätte vajadus tulenes asjaolust, et mets on kohalik elukeskkond ka kohalikele elanikele, kes kasutavad metsa pakutavaid avalikke hüvesid ja seetõttu tuleb metsamajandamistööde planeerimisse kaasata ka kohalik kogukond. Kaasamise kaudu peaks riigimetsa majandaja arvestama võimaluse korral ka kohalike elanike seisukohtadega.

Praktikas on aga ilmnenud, et taoliselt sõnastatud sätte jätab rahuldavate lahenduste leidmiseks liiga laialdase tõlgendamise võimaluse ning suurema õigusselguse tagamiseks on vaja täpsustada nii metsaseadust kui ka planeerimisseadust (edaspidi *PlanS*).

Eelnõukohase seadusega täiendatakse metsaseadust, sätestades, et MSi § 43 lõikes 9 nimetatud asustusüksuse lähedal asuv metsaala, mille metsamajandamistööde planeerimisse tuleb kaasata kohalik kogukond või elanikud, määratakse kindlaks üldplaneeringuga.

Teise muudatuse kohaselt koostab riigimetsa majandaja nende alade kohta kohalikku kogukonda ja elanikke kaasates metsamajandamiskava, mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.

PlanSi täiendamisega lisatakse üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete hulka sellise asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala määramine, kus riigimetsa majandaja peab metsamajandamise tööde planeerimisse kaasama kohaliku kogukonna või elanikud.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Keskkonnaministeeriumi metsaosakonna peaspetsialist Maret Parv (tel 626 0726, maret.parv@envir.ee). Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaministeeriumi õigusosakonna nõunik Marko Lelov (marko.lelov@envir.ee), eelnõu ja seletuskirja keeleteimetaja oli õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (tel 626 2953, aali.sandre@envir.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse metsaseaduse 1.05.2021 jõustunud redaktsiooni (RT I, 04.01.2021, 10).

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seadusega tehtava muudatuse eesmärk on anda kohalikule kogukonnale võimalus kaasa rääkida just nende jaoks oluliste metsaalade määramisel. Kogukonna jaoks olulised ja kõrge väärtusega metsaalad tuleks kokku leppida kohaliku omavalitsuse tasandil. Selleks täiendatakse nii metsaseadust kui ka planeerimisseadust. Asustusüksuse lähedal asuv kogukonnale oluline metsaala määratletakse üldplaneeringuga. Samuti koostab riigimetsa majandaja nende metsaalade kohta metsamajandamiskava. Metsamajandamiskava koostatakse kohalikkude kogukonda ja elanikke kaasates ning see kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.

MSi § 43 praegu kehtivas lõikes 9 sätestatakse, et riigimetsa majandaja kaasab asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Senine praktika on näidanud, et puudub ühene arusaam, millised on need asustusüksuse lähedal asuvad metsad, mis on kohalikule kogukonnale olulised ja kõrge väärtusega. Riigimetsa majandaja on loonud võimaluse teha ettepanekuid metsaalade arvamiseks n-õ kõrgendatud avaliku huviga alade hulka, kuid puuduvad täpsemad reeglid, kuidas ettepanekuid hinnata. Seetõttu on kõige otstarbekam, kui kohalikule kogukonnale väärtuslikud metsaalad lepitakse kokku kohaliku omavalitsuse tasandil.

Seaduseelnõu kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse määruse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 5 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui seaduse rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud mõju. Muudatusega täpsustatakse asustusüksuse lähedal asuvate ja kohalikule kogukonnale oluliste metsaalade määramist.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 täiendatakse metsaseadust.

Eelnõu § 1 punkti 1 eesmärk on selgesõnaliselt sätestada, et MSi § 43 lõikes 9 nimetatud asustusüksuse lähedal asuv metsaala, mille metsamajandamise tööde planeerimisse tuleb kaasata kohalik kogukond või elanikud, määratakse kindlaks üldplaneeringuga. See säte lisati seadusesse 2017. aastal. Seletuskirjas on selle reegli lisamist põhjendatud sellega, et *mets on kohalik elukeskkond mitte ainult elusloodusele, vaid ka kohalikele elanikele, kes kasutavad metsa pakutavaid avalikke hüvesid. Igapäev võiks olla õigus teada, milliseid muutusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Kaasamise kaudu peaks Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) arvestama võimalusel kohalike kogukondade seisukohtadega. See on esimene samm selleks, et riigimetsa majandajal oleks selge kohustus enne metsatöödega alustamist suhelda nende kogukondadega, kes igapäevaselt seda metsa kasutavad.*

Praktikas on aga selle reegli rakendamine problemaatiline. Puudub ühene arusaam ja selgus, millised on need asustusüksuse lähedal olevad metsad, mis on kohalikule kogukonnale olulised ja kõrge väärtusega ning kus riigimetsa majandaja peab kohaliku kogukonna kaasama metsa majandamise planeerimisse. RMK on küll loonud võimaluse teha ettepanekuid metsaalade arvamiseks nn kõrgendatud avaliku huviga alade hulka. Kuna aga mingeid reegleid ei ole, siis on need huvid ja eesmärgid väga erinevad. RMK-l on väga keeruline hinnata, kas konkreetne metsaala on kohaliku kogukonna või elanike jaoks kõrge väärtusega seetõttu, et nad on harjunud seda metsa kasutama, seal viibima, või on eesmärk lihtsalt välistada riigimetsas igasugune raie. Seetõttu ei ole senise praktika jätkamine jätkusuutlik.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse MSi § 43 uue lõikega 10, mille kohaselt koostab riigimetsa majandaja asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kohalikku kogukonda ja elanikke kaasates metsamajandamiskava, mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.

Riigimetsa majandajal on seadusest tulenev kohustus koostada tema valitseda olevate metsade jaoks metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava. Asustusüksuste lähedal asuvate metsade täiendav käsitlemine on põhjendatult vajalik – õigusselguse huvides tuleb sätestada, et sellistele aladele koostatakse veel eraldi metsamajandamiskava, mis valmib kohaliku kogukonna ja elanike kaasamisel ning mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.

Asustusüksuste lähedaste riigimetsa alade majandamisel on oluline tagada koostöö metsaomaniku, ametkondade, kohaliku omavalitsuse ja kohalike elanike vahel. Sealjuures esindab oma pädevuse järgi kohalik omavalitsus ka kohaliku kogukonna ja elanike huve, et konkreetsest asukohast tulenevad väärtused säiliks ja majandusvõtted tagaksid metsa jätkusuutlikkuse metsa uuendamise kaudu. Tänapäevaks on riigimetsa majandajal välja arendatud parandatud kaasamissüsteem, samuti on olemas pikemaajalisem kogemus kaasamise korraldamisel.

Metsamajandamiskava koostatakse üldisel põhimõttel, et metsaalasid käsitletakse ühe tervikuna, millel välja raiutud või välja langenud puud asendatakse või asenduvad looduslikult kasvukohale omaste puuliikidega, mille tulemusel kujuneb erivanuseliste ja eriliigiliste puistute olem suuremal metsaalal. Kava koostamisel pööratakse tähelepanu raiealade kohaliku keskkonda sobitamisele – lankide kujule ja nende maastikulisele paiknemisele ning uute puude välja kasvatamiseks piisavate valgustingimuste ja toitainete kättesaadavusele raiealal. Metsa uuendamisel eelistatakse võimalikult maksimaalselt uuendusraietest turberaiete tegemist, v.a juhul, kui seda ei võimalda puistu liigiline koosseis, kasvukohatüüp või sanitaarne seisund. Metsamajandamiskava peab sisaldama planeeritavaid tegevusi, sh tuleb uuendusraiel määrata kasvama jäävate säilikpuude määr. Täpsed kriteeriumid (nt säilikpuude arv, raieala suurus) või metsade majandamise lisanõuded (nt säilikpuude paiknemine, raie aeg) sätestatakse samuti kavas, arvestades, et nii on võimalik paindlikumalt arvestada kohaliku kogukonda ja elanike soove. Teiseks saab metsaalasid käsitleda, arvestades nende looduslikku eripära (suurus, puistute olem jm).

Kava kohaliku omavalitsusega kooskõlastamise kohustuse sätte lisamine tagab selle parema jõustamise ning võimaldab omavalitsuse täitevorganil veenduda, et üldplaneeringuga määratud metsaalade majandamise põhimõtted on seatud, kogukonnad ja elanikud kaasatud ja nendega kokkulepitult metsamajandamiskava vormistatud.

Eelnõu § 2. Planeerimisseaduse täiendamine

Eelnõukohase seadusega täiendatakse PlanSi § 75 lõiget 1 punktiga 20¹, lisades üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete hulka sellise asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala määramise, kus riigimetsa majandaja peab metsamajandamise tööde planeerimisse kaasama kohaliku kogukonna või elanikud.

MSi § 43 lõike 9 täiendamine viitab üldplaneeringutele. See, milline metsaala on kohaliku kogukonna jaoks oluline ja kõrge väärtusega ning mille majandamisel nad soovivad kaasa rääkida, tuleks kokku leppida kohaliku omavalitsuse tasandil. Parim võimalus selleks on need alad kindlaks määrata üldplaneeringuga.

PlanSi § 74 lõike 1 kohaselt on üldplaneeringu eesmärk kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste kindlaksmääramine. Muudatuse

tulemusel oleks üldplaneeringu koostamisel kohalikul kogukonnal selgem õigus kaasa rääkida ja teha ettepanekuid nende jaoks väärtuslike metsaalade määramiseks. Üldplaneeringuga nende alade kindlaksmääramine annab võimaluse arvestada kõiki kogukonna huve koosmõjus ja tagatakse õigusselgus. Samuti loob see kindlustunde nii kohaliku kogukonna kui ka riigimetsa majandaja jaoks, sest mõlemale poolele on üheselt teada, millist metsaala kohalik kogukond kõrgelt väärtustab ja mille majandamisel tuleb metsamajandustööde planeerimisel arvestada nende huvidega. Ühtlasi tekib kindlus, et taoliste aladele ei kavandata muud maa kasutuse sihtotstarvet kui metsakasvatuseks kasutatav maa.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõukohase seadusega ei võeta kasutusele uusi mõisteid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõju

Seaduse rakendamisega ei kaasne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele. Muudatusega kaasneb positiivne sotsiaalne mõju kohalikele kogukonnale, kuna see annab võimalus kohaliku omavalitsuse tasandil kokku leppida, millised metsaala on kohaliku kogukonna jaoks olulised ja kõrge väärtusega ning mille majandamisel nad soovivad kaasa rääkida.

Mõju valdkond – kohaliku omavalitsuse ja riigimetsa majandaja töökorraldus

Sihtrühm 1 – kohalik omavalitsus

Muudatus lisab üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete hulka sellise asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala määramise, kus riigimetsa majandaja peab metsamajandamistööde planeerimisse kaasama kohaliku kogukonna või elanikud.

Samuti tekib kohalikul omavalitsusel nende alade metsamajandamiskava kooskõlastamise kohustus.

Mõju ulatus

Muudatus võib mõjutada kohalike omavalitsuste töökorraldust, sest üldplaneeringu koostamise, metsaala määratlemise ja metsamajandamiskava kooskõlastamisega seoses tekivad lisatööülesanded.

Mõju avaldumise sagedus

Mõju avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, kuna asustusüksuse lähedal asuvad ja kogukonnale olulised metsaalad määratakse üldplaneeringus. Seega puudub vajadus neid uuesti määrata. Riigimetsa majandajal on seadusest tulenev kohustus koostada tema valitseda olevate metsade jaoks metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava. Seetõttu tuleks vähemalt kord kümne aasta jooksul metsamajanduslikud tegevused metsamajandamiskava koostamise käigus uuesti kooskõlastada.

MSi § 43 praegu kehtivas lõikes 9 sätestatakse, et riigimetsa majandaja kaasab asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud.

Alates aastast 2017, mil RMK kõrgendatud avaliku huviga alade kaasamiskoosolekuid korraldab, on neid peetud 149 piirkonnas.

2020. aastal toimusid avalikud arutelud riigimetsa 67 sellise osa üle, mille puhul võis oodata kohalike elanike kõrgendatud huvi plaanitud majandustegevuse vastu.

Kõrgendatud avaliku huviga alad piiritletakse ja neile koostatakse metsatööde kavad kuni kümneks aastaks. RMK avalikustab kavad oma kodulehel. Kohaliku kogukonna või elanikega kokkulepitud alad kantakse RMK metsatööde kaardile. 2020. aasta lõpu seisuga on RMK metsatööde kaardile kantud ligi 130 sellist ala, kokku 18 000 hektaril. Kaardil on kuvatud kokkulepitud alade piirid, kuid metsa majandamise viisi, aja ja ulatuse üle mõnel pool veel arutelud käivad.

2021. aasta alguses uuendas RMK kohalike kogukondade kaasamise juhust, arvestades selles õiguskantsleri ja kaasamiskonsultantide soovitusi (<https://rmk.ee/metsa-majandamine/metsamajandus/korgendatud-avaliku-huviga-alad>).

Mõjutatud sihtrühma suurus

Mõjutatud sihtrühm on suur. Eesti 79 kohalikust omavalitsusest puudutab muudatus 76 omavalitsust.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Sihtrühm 2 – riigimetsa majandaja

Riigimetsa majandaja peab asustusüksuse lähedal asuva kogukonnale olulise metsaala metsamajandamise kohta koostama metsamajandamiskava, mis valmib kohaliku kogukonna ja elanike kaasamisel ning mis kooskõlastatakse kohaliku omavalitsusega.

Mõju ulatus

Muudatuse mõju on väike, kuna tänaseks on riigimetsa majandajal välja arendatud parandatud kaasamissüsteem, samuti on olemas pikemaajalisem kogemus kaasamise korraldamisel. Samuti koostatakse kõrgendatud avaliku huviga alade kohta metsatööde kavad kuni kümneks aastaks.

Siiski võib algselt planeeritav tulu metsa majandamisel jääda väiksemaks.

Mõju avaldumise sagedus

Mõju avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, kuna asustusüksuse lähedal asuvad kogukonnale olulised metsaalad määratakse üldplaneeringus. Riigimetsa majandajal on seadusest tulenev kohustus koostada tema valitseda olevate metsade jaoks metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava.

Mõjutatud sihtrühma suurus

Mõjutatud sihtrühm on suur. Eesti 79 kohalikust omavalitsusest puudutab muudatus 76 omavalitsust.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk
Negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad.

Mõju valdkond – mõju elu- ja looduskeskkonnale

Muudatusega kaasneb otsene positiivne mõju elu- ja looduskeskkonnale. Täpsed kriteeriumid (nt säilikpuude arv, raieala suurus) või metsade majandamise lisanõuded (säilikpuude paiknemine, raie aeg vmt) sätestatakse metsamajandamiskavas, arvestades, et nii on võimalik paindlikumalt arvestada kohaliku kogukonda. Teiseks saab metsaalasid käsitleda, arvestades nende looduslikku eripära (suurus, puistute olem jm).

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad tulud ja kulud

Muudatuse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevuse lisakulusid, sest teenuste osutamine on seotud üldplaneeringu ja selle koostamisega.

8. Rakendusaktid

Seaduse muutmise seotud rakendusaktide muutmist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks järgmistele huvigruppidele: MTÜ Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Keskkonnäühenduste Koda, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Eesti Erametsaliit.