



Kose Vallavalitsus
vald@kose.ee

Teie 09.03.2020 nr 7-1.2/393
Meie 25.03.2020 nr 14-11/1695-2

**Seisukoha küsimine piirangute
seadmiseks valla üldplaneeringuga**

Austatud proua Pussak

Olete pöördunud üldplaneeringu protsessis tehtava koostöö raames Rahandusministeeriumi poole. Küsite seisukohta lisatud pöördumiste kohta, mis puudutavad üldplaneeringute koostamist, metsade ruumilist planeerimist, sh kitsenduste seadmist, keskkonnamõju hindamist, metsade majandamist jm. Esitatud küsimustest osadele on keskkonnaminister 13.02.2020 juba vastanud ja esitanud enda seisukoha kirjaga nr 15-3/20/166-2.

Selgitame, et Rahandusministeeriumi vastutusvaldkonda kuulub eelkõige üleriigilise ruumilise planeerimise korraldamine, sh planeerimisvaldkonda reguleerivate õigusaktide andmine. Ministeerium ei anna konkreetseid juhiseid üksikjuhtumite lahendamiseks, mis eeldavad kohalike olude põhjalikku tundmist, samuti ei saa me anda selgitusi teiste ministeeriumite valitsemisaladesse kuuluvates küsimustes.

Käesoleva kirja esimeses osas anname oma üldised seisukohad, tuginedes PlanS sätestatud ruumilise planeerimise põhimõtetele ja senisele praktikale ning selgitame metsade ruumilise planeerimise seost metsade metsamajandusliku planeerimisega. Kirja teises osas selgitame üldplaneeringuga kitsenduste seadmise küsimusi.

1. Teie poolt edastatud kodanike seisukohad väljendavad mittenõustumist metsade majandamise võtetega, seni toimunud ja ka kavandatud raietegevusega Kose valla tiheasustuspiirkondades ja nendega külgnevates metsades, rohevõrgustikus jm avaliku huvi fookuses olevatel aladel. Kodanike väitel ei peaks tiheasustuspiirkonnas ja rohekoridorides oleva metsa esmane eesmärk olema vaid metsamajanduslik kuna seeläbi kahjustub Kose alevike keskkond ja väljakujunenud identiteet. Kodanike poolt on tehtud mitmeid ettepanekuid, sealhulgas:

- 1) *ettepanekud metsade majandamiseks, mis sisaldavad mitmeid metsamajanduslikke termineid;*
- 2) *ettepanek moodustada uusi vee- ja maastikukaitsealasid ja säilitada miljööväärtuslikke metsi;*
- 3) *ettepanek maade munitsipaliseerimiseks, eesmärgiga võtta teatud metsaalad kasutusse puhke ja parkmetsana, mitte tavalise majandusmetsana jätkata;*

- 4) ettepanekud keskkonnaseisundi seiramiseks, sh valla metsasuse osatähtsus;
- 5) ettepanekud rohevõrgustiku toimimist tagavate tingimuste seadmiseks;
- 6) ettepanek esitada taotlus rohevõrgustiku uuringute ja analüüside ning vajalike seirete läbiviimiseks, väärtuslike elupaikade kaardistamiseks jmt.

Punktis 1 viidatud tegevuste kajastamise osas konkreetsete soovitude andmine pole Rahandusministeeriumi pädevuses. Punktides 2-6 nimetatud ettepanekud on käsitletavad muuhulgas ruumilise planeerimise valdkonda kuuluvatena ja on relevantsete ka üldplaneeringute koostamise käigus. Saab nõustuda eelpool viidatud keskkonnaministri vastuses tooduga: „*parim lahendus nende eesmärkide saavutamiseks on kohaliku omavalitsuse üldplaneering või teatud alade kohalikul tasandil kaitse alla võtmine, milleks annab aluse looduskaitseseadus.*“ Üldplaneering on ühiskondlik (sh kogukondlik) kokkulepe, mis läbib avalikustamise ja igaühel on õigus planeeringu koostamise käigus oma arvamust avaldada, saada tagasisidet arvamusega arvestamise või mittearvestamise kohta ning tutvuda planeeringu koostamise korraldaja põhjendustega konkreetsete otsuse langetamisel. Märkime, et planeerimisseaduses (PlanS) on sätestatud Rahandusministeeriumi poolt üldplaneeringute heakskiitmise menetlus, mille üheks eesmärgiks on tagada üldplaneeringu vastavus riigi ruumilise arengu eesmärkidele laiemalt, sh maakonnaplaneeringu põhimõtetele.

Üldise põhimõttena planeeritakse elukeskkonda, kultuurmaastikku ja metsa nende olulise koostisosana üldplaneeringu kaudu, kaasates koostamisse ka avalikkus. Üldplaneeringu tasakaalustatud ruumilahendus võimaldab ökoloogilisi, sotsiaalseid ja kultuurilisi aspekte majanduslikega võrdselt arvesse võeta. Seeläbi saab metsa kultuurilisi väärtusi kohapõhiselt hoida ja luua võimalused metsa rekreatiivseks kasutuseks puidu majanduslikul eesmärgil kasutamise kõrval. Elukeskkonna parendamise põhimõttest ja kogukondlikest väärtustest ning erinevate huvide tasakaalustamisest on pikemalt kirjutatud juhendis „Planeerimise põhimõtted“, https://planeerimine.ee/static/sites/2/planeerimise-pohimotted_2016.pdf Rohealade ja rohevõrgustiku kavandamist üldplaneeringus on käsitletud juhendis „[Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks](#)“ (ehk nõustikus) ptk 4.3.1, 4.5, 4.6. Rohevõrgustiku planeerimiseks üldplaneeringuga on 2018. a valminud „[Rohevõrgustiku planeerimisjuhend](#)“.

Üldplaneeringu koostamise praktikas on seatud tingimusi ka metsa majandamiseks vajalike tööde - raiete sagedusele, iseloomule, jmt. Ka keskkonnaminister leiab, et näiteks tiheasustusalade ümbruses erimetsanduskava koostamiseks puudub metsaseaduses volitusnorm: „*/.../ ja antud juhul on parimaks lahenduseks kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud üldplaneering, kus on võimalik seada ka teatud kitsendusi metsamajanduslikele tegevustele. Samuti on lahenduseks kõrgendatud avaliku huviga aladel kokkulepped metsa majandaja ning kohaliku kogukonna vahel*“. Samas ei ole kõrgendatud avaliku huviga (KAH) alad metsaseadusega sätestatud mõiste, vaid RMK töövahend kaasamisalade kaardistamiseks, et täita 2017. a tehtud metsaseaduse muudatusest tulenevat kohustust (metsaseadus § 43 lg 9). Sellega seatakse riigimetsa majandajale kohustus kaasata kohalik kogukond või elanikud asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamistööde planeerimisse. Rõhutame, et ka mõiste „kaasamine“ ei ole siinkohal sama sisuga kui PlanS alusel toimuv kaasamine üldplaneeringu koostamise raames. PlanS kohase kaasamise olemust on selgitatud veebilehe planeerimine.ee teemalehel „Üldplaneeringute koostamine 2019-2020, alamlehel „Üldplaneeringu menetlus“.

Kehtivate üldplaneeringute rakendamise kogemuse põhjal saab väita, et üldplaneeringuga otsesemalt või kaudsemalt metsa majandamiseks sätestatud tingimused ei realiseeru alati vastavalt kogukonna ootustele. Selle üheks põhjuseks on olnud ka üldplaneeringus seatud tingimuste sõnastuse ebamäärasus ja mitmeti mõistetavus. Rahandusministeerium saab

soovitada omavalitsusele seada üldplaneeringuga tingimusi tulenevalt PlanS eesmärkidest, põhimõtetest ja ülesannetest. Üldplaneeringuga seatavad tingimused saavad eelkõige tuua välja maastike, mille üheks osaks on mets, sotsiaal-kultuurilisi omadusi kogukonna väärtuskriteeriumitele vastavalt, näiteks: miljööväärtuslik mets miljööväärtuslikul alal, puhke- ja rekreatiivset tegevust võimaldav mets puhke- ja virgestusalal, väärtuslik maastik vmt. Üldplaneeringuga lageraie langi suurusele ja raievanusele piirangute seadmise (PlanS § 76 lg 1 p 21) eesmärk on kaitsta asulat või ehitist võimaliku ohu eest (õhusaaste, müra, tugev tuul või lumetuisk, tuleoht, metsatulekahju) ja võimalikku ohtu vähendada. Üldplaneeringuga lausaldaselt tingimuste seadmist metsade majandamisele metsaseaduse mõttes soovitada ei saa. Varasem kogemus näitab, et see on tekitanud väärti mõistmist ja ekslikke ootusi erinevates osapooltes.

Üldistatult saab tuua välja tendentsi, et kahe erineva planeerimise – PlanS kohase ruumilise planeerimise ja metsaseaduse kohase metsamajanduslike tööde planeerimise mõistete ja eesmärkide segunemine ei ole jätkusuutlik ega suuda osapoolte huve piisavalt tasakaalustada ning võib koormata ebamõistlikult üldplaneeringu protsessi vastasseisudega. PlanS kohaselt toimuv ruumiline planeerimine ja metsaseaduse kohaselt toimuv valdkondlik metsamajanduslik planeerimine on mõlemad kohapõhised. Ruum on ühine, ent ootused selles toimuvatele tegevustele ja väärtustele ning avaliku huviga arvestamisele võivad oluliselt erineda. Metsamajanduslik planeerimine, millel on samuti ruumiline mõju, ei saa asendada ega täita ruumilise planeerimise ülesandeid. Ruumilise planeerimise printsiipi järgides seatakse üldplaneeringuga valdavalt üldised tingimused arengute suunamiseks ruumis, millele järgnevad detailsemate planeeringute või projekteerimistingimuste alusel täpsemad tegevused üldplaneeringu elluviimiseks. Täpsema tegevuse elluviimisel võib olla vajalik kasutada ka metsamajanduslikke vahendeid ja võtteid.

Kokkuvõtvalt on metsa jätkusuutlikkuse eeldus majandamine, seda ka seal, kus metsa ülestöötamisel saadava puidu hulk ning majanduslik kasu pole esmatähtis. Tasakaalustatud huvidest lähtuvalt planeeritud raied ei kahjusta targa tegutsemise korral rohevõrgustiku toimimist ega jätkusuutlikku puhke- ja virgestuskasutust. Keskkonnaministri eelpool viidatud kirjas on välja toodud, et metsaga kaetud maatulundusmaal võib täieliku raiekeelu kehtestamine olla sedavõrd oluline piirang, et toob kaasa kinnistu võõrandamise nõude. Arvestades planeeringutega kavandatavat maa- ja metsakasutust (rohevõrgustik, virgestus- ja puhkealad), ei ole piiramine täieliku raiekeeluna tõenäoliselt ka põhjendatud. Metsa majandamist planeerides tuleb arvestada kehtiva üldplaneeringuga, kaitsealuste objektide ning õigusaktidega, mis seavad piirid majandamise ulatusele ja reguleerivad omandi kasutamist.

2. Kitsenduste seadmisest ja metsade majandamise ulatuse piiramisest

Põhiseaduse § 32 esimese lõike kohaselt on igapähe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Sama paragrahvi teine lõige näeb ette, et igapähel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Eeltoodust tuleneb, et omandipõhiõiguse piiramine saab toimuda ainult üldistes huvides. Seega tuleb üldplaneeringuga kitsenduste seadmise kaalumisel arvestada, et kitsenduse seadmine on võimalik vaid üldiste- ehk avalike huvide kaitse tagamiseks, mis peab olema põhjendatud. Nii peaks olema igakordselt põhjendatud, et näiteks vajadus kaitsta

rohevõrgustiku toimimist on seotud sellega, et rohevõrgustiku toimimine on vajalik avalikes huvides näidates ära, milles avalik huvi seisneb. Samuti ilmneb avalike huvide kaitse tagamise vajadus PlanS § 75 lg 1 p 21, mis näeb ette, et lageraiele võib piiranguid ehk kitsendusi seada asula ja ehitiste kaitseks õhusaaste, müra jm sättes nimetatud kahjustuste eest. Samas peab kitsenduse seadmise vajadus olema igakülselt kaalutud ja põhjendatud.

Seadused otsest kohustust omandikitsenduse hüvitamiseks ette ei näe. Küll on Riigikohus 17. aprilli 2012 otsuses 3-4-1-25-11 leidnud, et teatud juhtudel on ka PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandikitsenduste korral kinnisasja omanikel põhiseadusest tulenev õigus saada kitsenduste talumiskohustuse eest mõistlikku hüvitist. Küll aga märgime, et mõistlik hüvitis ei ole samastatav saamata jäänud tulu hüvitamisega.

Hüvitise maksmise kohustus on vaid juhul, kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et ei ole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisikute huvide vahel. Hüvitise maksmise kohustus võib tekkida näiteks juhul kui kitsenduste tulemusena on maa sihtotstarbeline kasutamine võimatu, tehtud on investeeringud, mida enam ei ole võimalik kasutada, kinnisasja kasutamine on muutunud pikaajalises perspektiivis kasumit mitteandvaks jms.

Seega näiteks juhul, kui avalike huvide kaitseks piiratakse osal kinnistul lageraie tegemist, kuid muude raie liikide või meetoditega võimalik kasumit saada, siis ei pruugi hüvitise maksmine olla põhjendatud. Raie õiguse kitsendamise puhul tuleb ka silmas pidada, et reaalne õigus raiele tekib alles vastava kandega metsaregistris, seega tuleks kitsenduse kaalumisel kontrollida kande olemasolu.

Kitsenduse seadmise kaalumisel ja hindamisel, kas kitsendusega võib kaasneda hüvitamise kohustus, tuleb igakordselt asjaolusid hinnata ja esmalt veenduda ning selgelt põhjendada, et kitsenduse seadmine on vajalik avalike huvide tagamiseks. Kaalumisel tuleb silmas näiteks järgmisi asjaolusid:

1. kas kitsenduse tagajärjel muutub kinnistu senine sihtotstarbeline kasutamine võimatuks;
2. kas kitsendus seatakse kogu kinnistu ulatuses või hõlmab osa sellest
3. kas avalike huvide tagamiseks on seatav kitsendus proportsionaalne ehk parim ja eesmärgipärane vahend eesmärgi saavutamiseks;
4. kas kinnistu omanik on teinud investeeringuid, mida peale kitsenduse seadmist ei ole enam võimalik kasutada, jms.

Lähtudes PlanS § 75 lg 1 p-st 13 on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus võtta loodusobjekte, sh metsi, kohaliku kaitse alla. Kohaliku kaitse alla võtmist on käsitlenud ka Riigikohus 30.05.2019 lahendis 3-17-563, kus leidis, et näiteks kohalikul tasandil väärtusliku maastiku kaitse vajadus koosmõjus puhke- ja virgestusvõimaluste säilitamise vajadusega on asjakohaseks põhjenduseks, et moodustada kohalik kaitseala, ning tõdes, et tegemist ei pea olema riiklikult või piirkondlikult haruldaste või oluliste kooslustega (lahendi p 12.3). Rõhutame siiski, et kohaliku kaitse alla võtmise kaalumisele peaks olema eelnenud põhjalik analüüs ja esinema selge vajadus kohalike väärtuste kaitsmiseks.

Kuna kohaliku omavalitsuse territooriumi ruumiline planeerimine on kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks, on nii planeeringuga kitsenduste seadmine kui ka loodusobjektide kohaliku kaitse alla võtmine kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, mida tuleb teostada

kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaia Sarnet

regionaalvaldkonna asekanstler

Küllli Siim 611 3129

Kylli.Siim@fin.ee

Andres Levald 611 3125

Andres.Levald@fin.ee

Tuuli Veersalu 5559 9142

Tuuli.Veersalu@fin.ee