



Õiguskantsler

Teie 10.12.2014 nr

Meie 28.01.2015 nr 6-3/150112/1500409

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Erametsanduse toetuste maksmine metsaühistute liikmetele**

Lugupeetud []

Tänan Teid avalduse eest, milles palute minul kontrollida keskkonnaministri 14.04.2014 määruse nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ (edaspidi: toetuste määrus) põhiseadusele vastavust.

Täpsemalt osutate sellele, et vastavalt toetuste määruse § 11 lõikele 2 võib alates 2015. aastast üksnes metsaühistu taotleda metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise toetust (edaspidi: inventeerimise ja kava toetus). Erametsaomanik, kes pole metsaühistu liige, nimetatud toetust enam taotleda ei saa. Samuti käsitlete oma avalduses toetuste määruse § 8 lõiget 7. Nimetatud sättest tuleneb, et alates 2015. aastast on erametsaomanike nõustamise toetuse (edaspidi: nõustamistoetus) määr erametsaomaniku kohta, kes ei ole metsaühistu liige, väiksem kui metsaühistu liikme kohta. Nimelt on nõustamistoetuse määr alates 2015. aastast metsaühistusse mittekuuluva erametsaomaniku kohta kuni 50% abikõlblikest kuludest ning sama määr metsaühistu liikme kohta 100% abikõlblikest kuludest. Seejuures võib toetamise määruse § 8 lg 2 järgi nõustamistoetust taotleda ja saada ainult metsaühistu, st erametsaomanike nõustamise toetamine toimub metsaühistute kaudu, kes sõlmivad selleks vajalikud lepingud konsulentidega (vt sama paragrahvi 5. lõige).¹ Eelnevast lähtudes palute minul võtta seisukoht, kas erametsaomanike erinev kohtlemine lähtudes sellest, kas ollakse metsaühistu liige või mitte, on vastavuses põhiseadusega (edaspidi: PS). Teie hinnangul võib eeltoodud toetuste määruse sätete näol olla tegemist sundkollektiviseerimisega.

Kõigepealt vabandan selle eest, vastus Teie avaldusele on viibinud.

Olles analüüsinud Teie avalduses märgitud, teatan, et ma ei tuvastanud toetuste määruse § 8 lg 7 ja § 11 lg 2 vastuolu põhiseadusega järgmistel põhjustel.

¹ Vt ka toetuste määruse eelnõu seletuskiri, lk 5 – 7, internetis kättesaadaval Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist, [otsetee](#).

Minule esitatud avalduses olete osundanud erinevaid metsaseaduse (edaspidi: MS) sätteid, millest järeldan, et palute mul esmalt kontrollida, kas toetuste määrus on metsaseadusega kooskõlas.

Metsaseadus reguleerib erametsanduse toetamist üldisel tasemel. MS § 10 lg 1 sätestab, kuidas riik erametsandust toetab: muu hulgas toetatakse erametsaomanike nõustamist (p 1) ning erametsaomanike metsa inventeerimist ja metsamajandamiskava koostamist (p 6). Ka MS § 11 lg 5 p 3 sätestab, et riigieelarvest kaetakse metsa korraldamise kulud, mida riik teeb toetuste maksmiseks MS § 10 lg 1 punkti 6 alusel. Seejuures on MS § 10 lõikes 2 on kirjas, et erametsanduse toetusi võib saada erametsaomanik², metsaühistu³ või konsulent⁴.

Leian, et eeltoodud sätetega ei ole Riigikogu andnud igale erametsaomanikule õigust nõuda kõiki metsaseaduses sätestatud toetusi või seda, et riik hüvitaks metsa inventeerimisele ja metsamajandamiskava koostamisele tehtud kulud. Seda esiteks põhjusel, et MS § 10 lg 9¹ p 2 järgi jäetakse taotlus MS § 10 lõikes 1 nimetatud toetuse saamiseks rahuldamata, kui toetuse liigi või tegevuse rahastamise eelarve ei võimalda teha taotluse rahuldamise otsust. Järelikult sõltub see, millises ulatuses riik toetab erametsaomanike nõustamist ning metsa inventeerimist ja metsamajandamiskava koostamist, sellest, kui palju eraldab Riigikogu iga-aastase riigieelarvega nende toetuste jaoks raha.

Lisaks on seadusandja andnud keskkonnaministrile laiaulatuslikud volitused erametsaomanikele makstavate toetuste reguleerimiseks. Nii sätestab MS § 10 lg 11, et valdkonna eest vastutav minister (ehk keskkonnaminister) kehtestab määrusega muu hulgas erametsanduse toetuse andmise alused (ning mitte üksnes tehnilised üksikasjad nagu nt taotluse vormid). Ehk teisisõnu öeldes on seadusandja delegeerinud otsuse tegemise küsimuses, millistel alustel või juhtudel saavad MS § 10 lõikes 2 nimetatud isikud erametsanduse toetusi, keskkonnaministrile. Olen seisukohal, et keskkonnaministrile MS § 10 lõikega 11 antud volitus hõlmab ka õigust otsustada, et mõne toetuse saamise tingimused on metsaühistu liikme jaoks soodsamad kui metsaühistusse mittekuulaval erametsaomanikul. Samuti võib keskkonnaminister MS § 10 lg 11 alusel põhimõtteliselt otsustada (järgida tuleb mõistagi võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse jms nõudeid – vt järgnevat analüüsi), et mõnda erametsanduse toetust saab taotleda üksnes metsaühistu või metsaühistu liige metsaühistu kaudu.

Märgin täiendavalt, et Riigikogu kinnitas 15.02.2011 otsusega Eesti metsanduse arengukava aastani 2020 (edaspidi: metsanduse arengukava)⁵, millega vastavalt MS § 7 lõikele 2 määratakse metsanduse arengu eesmärgid ning kirjeldatakse nende saavutamiseks vajalikke meetmeid ja vahendeid. Metsanduse arengukavas on metsasektori konkurentsivõime parandamise ja erametsanduse edendamise ühe meetmena ära märgitud „erametsade majandamise tõhustamine ja toetamine erainitsiatiivil baseeruva jätkusuutliku ühistulise tugisüsteemi kaudu“. Selle meetme ühe alltegevusena on ära toodud metsaseaduses nimetatud toetuste ümberstruktureerimine

² Erametsaomanik metsaseaduse (ja selle alusel antud õigusaktide) tähenduses on füüsiline ja eraõiguslik juriidiline isik, kellel on metsamaa (MS § 10 lg 4). Metsamaa mõiste on määratletud MS § 3 lõikes 2.

³ Metsaühistu metsaseaduse tähenduses on mittetulundusühing või tulundusühistu, mille põhikirjakohane tegevus on metsa majandamine ning mille liikmed on füüsilised või eraõiguslikud juriidilised isikud, kellel on metsamaa (MS § 10 lg 5).

⁴ Konsulentidele makstavad toetused (nt MS § 10 lg 1 p 2) ei oma avaldusaluses asjas tähendust. Selgitan siiski, et konsulent on metsandusvaldkonna ekspert, kellele on omistatud konsulendi kutse metsamajanduse valdkonnas. Ta on enamasti metsandusalase kutse- või kõrgharidusega ja vähemalt kolmeaastase töökogemusega. Tema töö on korrastatud ja korrektse teabe edastamine metsaomanikule. Vt lähemalt internetis SA Erametsakeskus koduleheküljelt, [otsetee](#).

⁵ Eesti metsanduse arengukava aastani 2020 on internetis kättesaadaval Keskkonnaministeeriumi koduleheküljel, [otsetee](#).

eesmärgiga maksta neid toetusi erametsaomanikele võimalikult paljudel juhtudel metsaühistute vahendusel. Ka eelnimetatud meetme kirjelduse selgitavas osas märgitakse, et „[m]etsaühistulise tegevuse hoogustamiseks makstakse siseriiklikke toetusi vaid metsaühistusse kuuluvale erametsaomanikule.“⁶ Seega on seadusandja heaks kiitnud põhimõttelise valiku, et metsaühistusse mittekuuluvatele erametsaomanikele ei ole MS § 10 lõikes 1 nimetatud toetused kättesaadavad samas ulatuses nagu metsaühistute liikmetele.

Eelnevast tulenevalt leian, et toetuste määruse § 8 lg 7 ja § 11 lg 2 on formaalselt metsaseadusega kooskõlas.

Lisaks toetuste määruse formaalsele kooskõlale seadusega palute minul ka sisuliselt analüüsida, kas põhiseadus lubab lõpetada inventeerimise ja kava toetuse maksmise erametsaomanikele, kes ei ole metsaühistute liikmed, ning samal ajal jätta metsaühistute liikmetele alles võimalus saada nimetatud toetust metsaühistu kaudu.⁷ Samuti osutasite sellele, et metsaühistu liikmeks olevate erametsaomanike olukord on seoses nõustamistoetusega oluliselt parem: nende puhul on kõnealuse toetuse määr 100% abikõlblikest kuludest ning ülejäänud erametsaomanike puhul on toetuse määr vaid 50% abikõlblikest kuludest.

Seega võrdlete oma avalduses kahte isikute gruppi: metsaühistu liikmeks olevaid erametsaomanikke ühelt poolt ning teiselt poolt erametsaomanikke, kes ei ole metsaühistu liikmed. Mõlemasse gruppi kuuluvad isikud on sarnases olukorras selle poolest, et nende omandis on metsamaa MS § 3 lg 2 tähenduses, millele kohalduvad metsaseaduses sätestatud nõuded (nt raietegevuse osas).

Õigusnormid, mis kohtlevad sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, peavad olema kooskõlas põhiseadusega. Nimelt on PS § 12 lg 1 järgi kõik seaduse ees võrdsed.⁸ Sarnases olukorras olevaid inimesi võib erinevalt kohelda üksnes siis, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus ning ebavõrdne kohtlemine ei ole ülemäärane. Vaid siis on võimalik ebavõrdset kohtlemist põhiseaduslikult õigustada.⁹

Hindamaks konkreetse olukorra põhiseaduspärasust tuleb avaldusaluses asjas kõigepealt vaadata, mis eesmärgil on keskkonnaminister otsustanud vastavalt toetuste määruse § 11 lõikele 2 lõpetada inventeerimise ja kava toetuse maksmise erametsaomanikele, kes ei ole metsaühistu liikmed, ning miks on nõustamistoetuse tingimused toetuste määruse § 8 lg 7 kohaselt soodsamad erametsaomanike jaoks, kes on metsaühistu liikmed.

Toetuste määruse eelnõu seletuskirjas märgitakse, et otsus lõpetada inventeerimise ja kava toetuse maksmine erametsaomanikele, kes ei ole metsaühistu liikmed, tugineb juba ülalpool märgitud metsanduse arengukavast tulenevale eesmärgile suunata erametsaomanikke rohkem koonduma metsaühistutesse.¹⁰ Ka otsus tagada metsaühistute liikmetele soodsamad tingimused seoses nõustamistoetusega on tehtud sama eesmärgi saavutamiseks.¹¹

⁶ Metsanduse arengukava, lk 27.

⁷ Metsaühistu õigus taotleda ja saada toetust oma liikmete omandis oleva metsamaa jaoks, kui kinnisasja omanik on teda selleks volitanud, on sätestatud toetuste määruse § 3 lõikes 2. Toetuste määruse eelnõu seletuskirjas (lk 3) märgitakse täiendavalt, et kui metsaühistu taotleb oma liikmete nimel toetust, peavad metsaühistu ja tema liikme omavahelised suhted olema eraldi õiguslikult reguleeritud kas käsunduslepingu või muu sarnase õigussuhte alusel, milles sätestatakse toetuse võtmisega kaasnevad poolte õigused ja kohustused.

⁸ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 03.04.2002 otsus nr 3-4-1-2-02, punkt 17. Riigikohtu lahendid on internetis kättesaadaval aadressi www.nc.ee.

⁹ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.12.2011 otsus nr 3-4-1-23-11, punkt 56.

¹⁰ Toetuste määruse eelnõu seletuskiri, lk 10.

¹¹ *Samas*, lk 7.

Keskkonnaminister on minule juba varasemate menetluste raames selgitanud, miks peab riik vajalikuks soodustada erametsaomanike koondumist metsaühistusesse.¹² Nimelt annab keskkonnaministri hinnangul erametsaomanike koondumine metsaühistusesse võimaluse optimeerida metsa majandamisega seotud kulud. Samuti annab liikmelisus metsaühistus erametsaomanikule võimaluse saada metsandusalaseid teadmisi ning jagada kogemusi teiste metsaomanikega.

Kulude optimeerimise võimalust metsaühistu kaudu näitlikustas keskkonnaminister metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise abil. Nende tegevuste organiseerimisel on ministri hinnangul metsaühistu abiga võimalik leida soodsam teenusepakkuja. Seda seetõttu, et metsakorraldustööde¹³ hind sõltub sellest, kui suurt metsaala ühes piirkonnas inventeerida tuleb. Kui metsaühistu tellib tööd mitme erametsaomaniku jaoks korraga ja seega suurema pinna jaoks, on inventeerimise hind hektari kohta odavam. Samuti saab metsaühistu anda erametsaomanikule nõu selle kohta, millal oleks mõistlik tellida metsa inventeerimine ja metsamajandamiskava koostamine ning kuidas metsaomanik saab ise inventeerimisprotsessis osaleda.

Eelnevast saab järeldada, et metsakorraldustööde toetamine metsaühistute kaudu on riigi jaoks kuluefektiivsem. Samuti peab riik lahendama väiksema arvu taotlusi toetuste saamiseks, kuna metsaühistu kaudu toetatakse eeldatavasti mitme erametsaomaniku metsa inventeerimist ja metsamajandamiskava koostamist. Järelikult soovib riik erametsaomanike metsaühistusesse koondumise soodustamisega muu hulgas tagada avalike vahendite tõhusama kasutuse ning erametsanduse toetuste lihtsama administreerimise. Leian, et põhiseadus lubab nende eesmärkide saavutamiseks anda toetuste määruse § 8 lõikega 7 ja § 11 lõikega 2 metsaühistu liikmetele paremad võimalused erametsanduse toetuste saamiseks võrreldes teiste erametsaomanikega.¹⁴

Lisaks nõuab põhiseadus, et metsaühistu liikmete soodsam kohtlemine võrreldes teiste erametsaomanikega peab olema proportsionaalne abinõu eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks. Vaidlusaluste sätete proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel vajab ennekõike vastust küsimus, kas nendest tulenev erinev kohtlemine on mõõdukas. Selleks tuleb kaaluda ühelt poolt, milline mõju on erineval kohtlemisel, ning teiselt poolt erineva kohtlemise eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem ebavõrdse kohtlemise negatiivne mõju, seda kaalukamad peavad olema ebavõrdset kohtlemist põhjustava abinõu eesmärgid.¹⁵

Metsaühistu liikmete ning teiste erametsaomanike erinev kohtlemine võib esmapilgul tunduda küllaltki intensiivne. Metsaühistu liikmed võivad metsaühistu kaudu saada toetust metsa inventeerimiseks ja metsamajandamiskava koostamiseks, metsaühistusesse mittekuuluvad erametsaomanikud seda toetust aga toetuste määruse § 11 lõikest 2 tulenevalt ei saa. Samuti on nõustamistoetuse määr metsaühistusesse mittekuuluva erametsaomaniku kohta vastavalt toetuse määruse § 8 lõikele 7 üksnes kuni 50% abikõlblikest kuludest, nagu ülalpool märgitud. Eelduslikult peab ülejäänud osa nõuandeteenuse kuludest kandma erametsaomanik ise.

Olen aga seisukohal, et vaidlusaluste sätetega kaasneva erametsaomanike erineva kohtlemise negatiivset mõju leevendab asjaolu, et erametsaomanikul on võimalus astuda mõne metsaühistu liikmeks. SA Erametsakeskuse koduleheküljel toodud andmete kohaselt on igas maakonnas

¹² Keskkonnaministri 25.02.2010 kiri nr 13-9/777-2, internetis kättesaadaval Õiguskantsleri Kantselei avalikust dokumendiregistris, [otsetee](#).

¹³ Mõiste „metsakorraldustööd“ hõlmab metsa inventeerimist ja metsamajanduslike tööde planeerimist (MS § 11 lg 2).

¹⁴ Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.12.2011 otsus nr 3-4-1-23-11, punkt 60.

¹⁵ Vt Riigikohtu üldkoogu 07.06.2011 otsus nr 3-4-1-12-10, punkt 50.

olemas vähemalt 1 metsaühistu ning lisaks sellele tegutseb vähemalt 2 üle-eestilist metsaühistut.¹⁶ Seejuures leian, et erametsaomanike metsaühistutesse koondumise soodustamine ei ole „sundkollektiviseerimine“, sest metsaühistuga mitteliitumise korral ei ole ette nähtud karistusi või muid sanktsioone. Lisaks võib metsaühistusse kuulumine erametsaomaniku jaoks kasulik olla, nagu selgitas keskkonnaminister.

Samuti ei välista metsaühistu liikmeks mitteolemine metsa kasutamist, sh näiteks raiet majandusliku kasu saamise eesmärgil. MS § 11 lg 4² kohaselt on küll uuendus-, harvendus- ja valikraie tegemiseks kohustuslik kehtivate inventeerimisandmete olemasolu (v.a füüsilisele isikule kuuluva kinnisasja puhul, kus metsa pindala on väiksem kui viis hektarit, ning muu kinnisasja puhul, kus metsa pindala on väiksem kui kaks hektarit). Toetuste määruse § 11 lg 2 tähendab aga üksnes seda, et metsaühistusse mittekuuluvale erametsaomanikul puudub võimalus taotleda metsa inventeerimiseks riigilt toetust. Kui ta soovib teostada MS § 11 lõikes 4² nimetatud raiet, on see võimalik, kui ta kannab ise täies ulatuses raieks vajalike metsakorraldustööde kulud. Mõistan, et riigipoolse toetuseta on isiku jaoks metsa inventeerimine kulukam, kuid seda üksnes kuni 13 eurot (vt toetuste määruse § 11 lg 5 p 1) ühe metsamaa hektari kohta.

Seejuures juhin tähelepanu asjaolule, et kulud metsa inventeerimiseks, metsamajandamiskava koostamiseks ja nõustamisteenuse kasutamiseks on väljaminekud, mis võimaldavad erametsaomanikul temale kuuluva metsamaa kasutamise kasu saada või selle majanduslikku potentsiaali tõsta. Põhiseadus ei kohusta riiki selliste kulude tegemist korvama. Samuti ei näe põhiseadus ette erametsaomanike õigust riigi toetusele (erinevalt nt PS § 28 lõikes 2 sätestatud isiku õigusest riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral). Järelikult poleks kellelgi õigust nõuda erametsanduse toetusi, sh inventeerimise ja kava toetust ning nõustamistoetust, kui Riigikogu ja keskkonnaminister poleks neid toetusi oma õigusaktides ette näinud.

Seetõttu pean metsaühistu liikmete ja teiste erametsaomanike erineva kohtlemise eesmärgi kaalumisel arvestama, et MS § 10 lõikes 1 ja toetuste määruses nimetatud erametsanduse toetused on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt antavad eelised.¹⁷ Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et üldjuhul ei tohiks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses laiendada riigi poliitilistest valikutest lähtudes ühele isikutegrupile antud soodustusi teistele isikutegruppidele.¹⁸

Eelmärgitut arvestades leian, et toetuste määruse § 8 lg 7 ja § 11 lg 2 eesmärk suunata erametsaomanikke koonduma metsaühistutesse ning seeläbi muu hulgas muuta erametsanduste toetuste maksmine kuluefektiivsemaks ja riigi jaoks lihtsamaks on piisavalt tähtis, et õigustada metsaühistu liikmete ja teiste erametsaomanike erinevat kohtlemist inventeerimise ja kava toetuse ning nõustamistoetuse osas. Seetõttu puudub minul põhjus seada Teie avalduses märgitu põhjal kahtluse alla toetuste määruse § 8 lg 7 ja § 11 lg 2 kooskõla põhiseadusega.

¹⁶ Vt SA Erametsakeskus kodulehekül, [otsetee](#).

¹⁷ Vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.12.2011 otsus nr 3-4-1-23-11, punkt 68.

¹⁸ *Samas*, p 69.

Lõpetuseks märgin, et loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada. Ühtlasi soovin veel kord vabandada Teile avalduse vastamisel esinenud viivituse eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel