



Õiguskantsler

Rutt Grünberg  
Foreko OÜ  
rutt.grunberg@foreko.ee

Teie 23.08.2023 nr

Meie 29.01.2024 nr 6-3/230977/2400574

## Istandike majandamise kohta kehtivad reeglid

Austatud Rutt Grünberg

Palusite kontrollida keskkonnaministri määruse „[Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused](#)“ (edaspidi määrus) § 27 lõike 4 vastavust põhiseadusele.

Leiate, et määruse § 27 lõike 4 muudab sisutühjaks [metsaseaduse](#) (MS) § 3 lõikes 4 sätestatu ning on seega vastuolus metsaseadusega. See määruse säte näeb ette, et ka näiteks haritavaal maal asuvad vähemalt 8 meetri kõrgused ja ühtlaselt kinni kasvanud puuistandikud tuleb maaregistrisse kanda metsamaa kõlvikuna, misjärel hakkavad istandikele automaatselt kehtima metsaseadusest tulenevad majandamispiirangud (nt puudele kehtestatud raievanused).

Olete rajanud muu hulgas monokultuurseid istandikke, millest valdav osa on arukase istandikud, aga on ka sanglepa- ja hariliku kuuse istandikke. Leiate, et määruse § 27 lõike 4 ei võimalda kasutada metsaseadusest tulenevat õigust rajada istandikke ja majandada neid metsaseaduse nõudeid järgimata ehk kasvatada puid metsaseaduses kehtestatud nõuetega võrreldes intensiivsemalt ja raiuda puid lühema raieringiga, kui metsaseaduse normid seda võimaldavad.

Riigikogu on vastu võtnud metsaseaduse, et kaitsta metsamaakõlvikul metsaökosüsteemi olememata sellest, kuhu ja millal mets tekib. Riigikogu ei ole teinud istandike kohta erandit, et need tuleb kaitstavast metsaökosüsteemi kohaldamisalast välja jätta pelgalt seetõttu, et need on esmalt rajatud istandikena. Teiste sõnadega: Riigikogu on näinud istandikku puistuna senikaua, kui seda ei saa looduses kirjeldada metsana.

Kaitset vajav metsamaa kõlvik määratakse [maakatastriseaduse](#) (MaaKatS) ja [ruumiandmete seaduse](#) (RAS) alusel. Riigikogu ei ole andnud valdkonna eest vastutavale ministrile juhiseid selle kohta, et MS § 3 lõike 4 tingimustele vastavat ala ehk puu- ja põõsaistandikku ei kirjeldatagi kunagi metsana ja sellele ei peaks kohaldama metsaökosüsteemi kaitseks kehtestatud norme.

Kehtivate normide kohaselt on olemas võimalused näiteks jõulupuu- ja viljapuuistandike kõrval ka metsapuuistandike majandamiseks. Kehtivad normid võimaldavad MS § 3 lõike 4 tingimusele vastavad alad kuni nende ühtlase kinnikasvamiseni märkida katastri kõlvikukaardile mittemetsamaana. Samuti on võimalik kasvatada puid kõlvikukaardil metsamaana näidatud aladel, kus metsaseaduse sätted ei kohaldu.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## Mets või istandik

Mets on ökosüsteem, mis koosneb metsamaast, sellel kasvavast taimestikust ja seal elunevast loomastikust (MS § 3 lg 1). Metsaseaduse eesmärk on tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine (MS § 2). Metsamaa on maa, mis on kantud maakatastrisse metsamaa kõlvikuna või vähemalt 0,1 hektari suurune maatükk, millel kasvavad vähemalt 1,3 meetri kõrgused puittaimed puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti (MS § 3 lg 2).

Metsaseaduse § 3 lõikes 3 on sätestatud erandid. Metsamaaks ei loeta õuemaad, elumumaad, pargi, kalmistu, haljasala, marja- ja viljapuuaia, puukooli, aiandi, dendraariumi ning puu- ja põõsaistandike maad. Seaduse § 3 lõige 4 täpsustab, et metsaseaduse tähenduses on puu- ja põõsaistandik puude ja põõsaste intensiivseks kasvatamiseks rajatud kasvukoht mittemetsamaal, kus puid ja põõsaid kasvatatakse regulaarse seaduga ehk korrapärase asetusega ning majandatakse ühevanuselistena.

MS § 3 lõige 4 täpsustab lõikes 3 toodud istandiku mõistet. Istandiku definitsiooni kohaselt saab istandikuks pidada maa-ala, mis vastab järgmistele tingimusele: 1) kasvukoht asub mittemetsamaal; 2) sellel alal kasvatatakse puid ja põõsaid intensiivselt; 3) ala on inimese rajatud (ei ole isetekkeline); 4) puid ja põõsaid kasvatatakse korrapäraselt; 5) puid ja põõsaid majandatakse ühevanuselistena (ehk hooldatakse ühel ajal, tehakse raie ühel ajal jne).

Neist esimene tingimus – kasvukoht asub mittemetsamaal – sõltub eelkõige sellest, kuidas on metsa kirjeldatud. Kõlvikuid kirjeldatakse katastris [ruumiandmete seaduse](#) ja [maakatastriseaduse](#) alusel antud õigusaktide järgi. Määruse normid näevad ette, et kui kasvukoht hakkab välja nägema looduses metsana, kaardistatakse see metsamaa kõlvikuna. Metsaseaduse kohaselt hakkavad sellise maa kohta kehtima metsaseaduse sätted (vt MS § 3 lg 2 p 1).

2006. aasta metsaseaduse eelnõu seletuskirjas (vt [MS algteksti](#)) on öeldud, et istandik on puude intensiivseks kasvatamiseks rajatud kasvukoht mittemetsamaal, kus üldjuhul kasvatatakse kiire kasvuga võõrpuuliike või kohalikke liike korrapärase asetusega ning majandatakse ühevanuselistena. Nendel aladel on lubatud kasutada väetisi ja taimekaitsevahendid ning seda ka tehakse. Istandikku võib pidada metsaks juhul, kui omanik taotleb selle metsamaana katastrisse kandmist, kui seda on kindla ajavahemiku jooksul majandatud metsaseaduse nõuete kohaselt ja seal kasvavaid võõrpuuliike on metsaseaduse järgi lubatud metsas kasvatada. 2017. aasta metsaseaduse eelnõu [seletuskirjast](#) võib välja lugeda Riigikogu soovi, et MS § 3 lõikes 3 loetletud aladele, sealhulgas puu- ja põõsaistandike maale, ei rakendataks metsaseaduses sätestatud metsamaad puudutavaid norme. Põhjuseks on toodud, et neil aladel ei ole metsaseadusega kehtestatud metsa majandamise reeglite järgimine põhjendatud.

Samas ei ole Riigikogu andnud suuniseid, mil viisil tuleb istandikku metsast eristada, kui istandik on ühtlaselt kinni kasvanud ja hakkab ajaga välja nägema nagu mets. Metsaseaduse normid kaitsevad praegu metsaökosüsteemi metsamaa kõlvikul (vt MS § 2 lg 1, § 3 lg 1 ja lg 2 p 1) olenemata metsamaakõlviku tekkimise ajast. Kui Riigikogu soovib, siis võib ta anda ministrile senisest täpsemad suunised, kuidas eristada metsast istandikku, mis on ühtlaselt kinni kasvanud ja sarnaneb metsaga. Näiteks võib Riigikogu kaaluda, kas ja mis tingimustel on metsapuude intensiivseks kasvatamiseks otstarbekas eraldi kõlviku moodustamine.

## Metsamaa kõlviku teke

Maakatastriseaduse kohaselt loetakse kõlvikuks ühetaolise majandusliku kasutuse ja/või loodusliku seisundiga katastriüksuse osa, mida ei piiritleta piirimärkidega ([MaaKatS](#) § 2 p 11). Kõlvikukaardile kantakse viit eri liiki kõlvikuid: haritav maa, looduslik rohumaa, metsamaa, õuemaa ja muu maa ([MaaKatS](#) § 13<sup>1</sup> lg 2). Katastri kõlvikukaart on maaregistri osa ([MaaKatS](#) § 9 lg 5) ja see koostatakse Eesti topograafia andmekogu andmete alusel. Eesti topograafia andmekogu andmete töötlemist kõlvikukaardi koostamiseks ja katastriüksuse kõlvikute pindala arvutamist reguleeritakse katastriüksuse moodustamise korraga, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega ([MaaKatS](#) § 13<sup>1</sup> lõiked 1 ja 3). Seega on Riigikogu volitanud ministrit kirjeldama, kuidas töödelda topograafia andmekogu andmeid ja arvutada konkreetse katastriüksuse kõlvikute pindala.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse [eelnou seletuskirjas](#) on öeldud, et katastri pidamise eesmärk on registreerida katastris maa looduslik seisund ning tagada, et see teave oleks kvaliteetne ja avalikkusele kättesaadav. Katastriüksuste kõlvikute andmed peavad olema ajakohased, sest kõlvikute alusandmete kvaliteet mõjutab maa hindamise tulemust. See on oluline ka näiteks maa kui tagatise väärtuse hindamisel. Seega tuleb tähele panna, et metsaga sarnaste istandike aluse maa kaardistamine muu maa (kui metsamaa) kõlvikuna võib anda istandike omanikele ebamõistliku konkurentsieelise, kui istandikke majandatakse lühema raieringiga kui metsa ning kui maa on maksustatud madalama maksustamishinnaga.

[Ruumiandmete seaduse](#) (RAS) § 66 lõikes 4 volitatakse ministrit kehtestama üldise tähtsusega topograafilised nähtused ja topograafiliste andmete hõive teostamise kord. Sellega tuleb sätestada üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste omadused, nendega vastavuses olevate ruumiobjektide määramise kord ning täpsemad nõuded topograafiliste andmete hõive teostamise korralduse kohta (vt RAS § 66 lg 5). Topograafiline nähtus on ka kõlvik ning see hõlmab muu hulgas *puittaimestiku* nähtusklassi. Keskkonnaministri [määruse](#) § 29 ei erista puittaimede kasvualade seas istandikku. Haritaval maal asuv istandik, mis on ühtlaselt kinni kasvanud ja kõrgem kui 8 meetrit, tuleb katastris liigitada metsaks.

[Katastriüksuse moodustamise kord](#) näeb ette, et katastriüksuse kõlvikute loomisel ja kõlvikute pindala arvutamisel tuginetakse Eesti topograafia andmekogu andmetele (vt keskkonnaministri 14.08.2018 [määruse](#) § 33, § 38 lõiked 1 ja 4, § 40 lg 3). Katastri kõlvikukaardile kantakse Eesti topograafia andmekogu topograafiliste nähtuste põhipindobjektid, mille hulgas on ka metsamaa kõlvikuna metsa põhipindobjekt, haritava maa kõlvikuna põllu ja aiandusliku maa põhipindobjekt ja loodusliku rohumaa kõlvikuna rohumaa põhipindobjekt (vt [katastriüksuse moodustamise korra](#) § 40 lg 3).

Katastriüksuse moodustamise korra § 40 lõigetes 4–6 on toodud üldiste topograafiliste kaardistusreeglite erandid. Näiteks on sätestatud, et metsamaa kõlvikust arvatakse välja ja loetakse muuks maaks Eesti topograafia andmekogu kattuva pindobjekti kalmistu alune pind. Ka õuemaa kõlvik loetakse hoonestamata maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuse ulatuses muuks maaks, välja arvatud juhul, kui hoonestatud õuemaa tegelik kasutus ulatub hoonestamata maatulundusmaale (korra § 40 lõiked 5 ja 6). Istandikku MS § 3 lõike 4 mõistes metsamaa kõlvikute hulgast välja ei arvata.

[Määruses](#) ei ole istandikku eraldi puittaimestiku nähtusena kirjeldatud. Määruse § 27 lõige 4 näeb ette, et ühtlaselt kinni kasvanud ja vähemalt 8 meetri kõrguse puittaimestikuga endine haritav maa kaardistatakse määruse § 29 lõike 2 punktis 1 nimetatud metsana. Maa-ameti kinnitusel määratakse näiteks jõulupuude ning viljapuude istandikud aianduslikuks maaks [määruse § 27 lõike 2](#) punkti 2 alusel. Aiandusliku maana kaardistatakse ka puukoolid ja seemlad.

Kui haritavat maad või looduslikku rohumaad pikka aega ei kasutata, siis see metsastub. Ka istandike alune maa võib ajaga metsastuda, kui seda õigel ajal ei hooldata või ei majandata.

Maa-ameti kinnitusel ja ruumiandmete seaduse (RAS § 66 lg 3 p 1) järgi on Eesti topograafia andmekogu alusdokumentideks aeropildid. Aerofotode põhjal ei ole võimalik metsast eristada näiteks arukase, sanglepa või hariliku kuuse istandikke, kui need on ühtlaselt kinni kasvanud. Tuleb arvestada, et ka looduslike rohumaade või põllumaade tavapärasel metsastamisel on puud korrapärase asetusega ja ühevanused. Puude väetamist aerofotode järgi tuvastada ei saa. Seega ei ole aerofotode põhjal võimalik eristada, missugune puistu on maastikul istandik ja milline on mets, kui need on metsaga sarnaselt ühtlaselt kinni kasvanud (võrade liitus vähemalt 30 protsenti).

Maa-ameti kinnitusel lähtutakse haritava maa kaardistamisel veel maa mullakaardist ja ajaloolise järjepidevuse põhimõttest. Haritavat maad peetakse haritavaks maaks ka siis, kui seda parajasti põlluna ei kasutata, kuid seda on võimalik lihtsate agrotehniliste võtetega uuesti põllumaaks muuta. Pikka aega söötis olnud põllumaa metsastub. Kui haritavale maale rajatakse istandik, siis ei registreerita haritava maa kõlvikut metsamaa kõlvikuna enne, kui on täidetud tingimus, et puuvõrade liitus on vähemalt 30 protsenti ja puud on vähemalt 8 meetri kõrgused.

Topograafiliste andmete hõive korras kaardistatakse nähtusi sellisena, nagu need maastikul on, sõltumata sellest, kuidas maaomanik oma kinnisasjal asuvaid nähtusi tajub (istandik vs. mets) või neid kajastada soovib. Riigikogu on otsustanud metsaseadusega kaitsta metsamaa kõlvikul olevat metsaökosüsteemi olenemata sellest, millal see mets on tekkinud. Valdkonna eest vastutavale ministrile on antud volitus sisustada oma määrusega loodusnähtuste kaardistamise reeglid (vt [MaaKatS](#) § 13<sup>1</sup> ja [RAS](#) § 64 ja § 66 lg 4).

Nii parlament kui ka minister näevad metsana eelkõige puistut, mis on ühtlaselt kinni kasvanud ehk võrade liitusega vähemalt 30 protsenti (vt [MS](#) § 3 lg 2 p 2, [korra](#) § 27 lg 4). Seega saab istandik olla eelkõige metsast hõredam puistu.

MS § 4 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei rakendata metsaseadust ka väiksema kui 0,5 hektari suuruse metsamaa lahustüki suhtes (metsamaa lahustükk on eraldiasuv metsaosa, mida igast küljest ümbritsevad muud kõlvikud kui mets – vt MS § 4 lg 3). Metsaseadust ei rakendata veel sellise maa suhtes, mis vastab küll MS § 3 lõike 2 punkti 2 nõuetele (millel kasvavad vähemalt 1,3 meetri kõrgused puittaimed, mille puuvõrade liitus on vähemalt 30 protsenti), kuid millel kasvavate puude keskmine vanus ei ületa kümnet aastat, ning mis ei ole maaregistrisse kantud metsamaana (on näiteks hoopis haritava maana või loodusliku rohumaana).

Kokkuvõtvalt, nii [metsaseaduse](#) kui ka [määruse](#) normide järgi saab istandike majandamiseks kasutada maid, mis jäävad metsaseaduse kohaldamisalast välja ehk on väiksemad kui 0,5 hektarit või mis ei ole metsakõlvikud ja millel kasvavate puude keskmine vanus on vähem kui kümme aastat. Istandikke on võimalik kasvatada ka haritaval maal enne selle metsamaaks muutumist ehk kui puud on alla 8 meetrit kõrged ja ala pole veel ühtlaselt kinni kasvanud (võrade liitus alla 30 protsenti) või kui puud on kõrgemad kui 8 meetrit, aga kasvavad hõredamalt kui mets ehk võrade liitusega alla 30 protsenti.

Kui leiate, et praegused normid piiravad metsaga sarnaste istandike majandamist ülemäära, saate oma ettepanekud esitada Riigikogule. Parlamendil on võimalik teemat käsitleda avaramalt ja huvigruppe kaasates reguleerida metsaga sarnaste istandike majandamist senisest täpsemalt. Vajaduse korral võib Riigikogu kaaluda ka võimalust moodustada eraldi kõlvik istandikele.

Kõlvikute määramine ja maaregistrisse kandmine on haldustoiming. Kui leiate, et Maa-amet on kõlviku määranud valesti ja see ei vasta looduses olevale puistule, saate esitada Maa-ametile vastuväited ja paluda kannet parandada. Oma õiguste kaitseks võite pöörduda ka halduskohtusse.

Loodan, et neist selgitustest on abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Marje Kask 6 93 8427  
Marje.Kask@oiguskantsler.ee