

Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel

*Kas rajatud Natura 2000 alade võrgustik tagab
väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi
Eestis?*

Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel

*Kas rajatud Natura 2000 alade võrgustik tagab väärtuslike
metsa-elupaikade soodsa seisundi Eestis?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Looduslike elupaikade hävimine on tõsiseks probleemiks kogu maailmas. Euroopa Liit on käivitanud Natura 2000 nimelise kaitsealade võrgustiku moodustamise, mille eesmärgiks on üleeuroopalise tähtsusega loodusväärtuste soodsa looduskaitse seisundi säilitamine nende looduslikul levikualal. Euroopa Liiduga liitumisel võttis Eesti sarnaselt teiste liikmesriikidega selle ülesande ka enda kanda.

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi tegevust aastatel 2000–2007 seoses Natura 2000 võrgustiku moodustamise ja nende alade kaitse korraldamisega. Samuti hinnati auditi käigus, kas riigil on ülevaade Natura 2000 võrgustiku moodustamisega endale võetud rahalistest kohustustest.

Riigikontroll keskendus auditis metsa-elupaikadele, sest majandamistegevuse tõttu võidakse neid lühikese aja jooksul suures ulatuses pöördumatult kahjustada.

Miks see on maksumaksjale oluline?

Puhas keskkond ja looduslike elupaikade säilimine on üldsuse huvidest lähtuv eesmärk. Kõrge loodusväärtusega metsad on nagu puhas vesi või õhk, mille tõelisest väärtusest saadakse sageli aru alles siis, kui neid enam ei ole. Selliste metsade kadumise puhul väheneb bioloogiline mitmekesisus ja meie elukeskkond halveneb.

Kuna Natura 2000 võrgustik hõlmab valdava osa Eestis looduskaitse all olevatest aladest, on Natura alade moodustamine ja edasine kaitse muutunud Eesti looduskaitse lahutamatuks osaks.

Looduslike väärtuste kaitsmine tingib piiranguid Natura 2000 võrgustikku jäävate maade kasutamisel. Looduskaitse seadus annab maaomanikele sellistel juhtudel õiguse müüa maa riigile. Kuna selliste nõuete rahuldamisega kaasnevad riigile märkimisväärsed kulutused, on oluline, et riik teaks võimalike kulutuste suurust ning arvestaks nendega riigieelarve koostamisel.

Eesti tegevust looduslike elupaikade soodsa seisundi säilitamisel hindab Euroopa Komisjon 2013. aastal. Elupaikade seisundi halvenemine näitab riikliku looduskaitse vähest suutlikkust ning toob lisaks looduskaitse olukorra halvenemisele kaasa ka rikkumismenetluse Eesti võetud kohustuse täitmata jätmise eest. Seetõttu on oluline, et riik pööraks järgmistel aastatel tähelepanu looduslike elupaikade seisundi usaldusväärsemale väljaselgitamisele ning kaitsekorralduse tugevdamisele.

Mida me auditeerides leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik moodustatud ega nendel aladel kaitse korraldatud nii, et see tagaks väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi. Probleemide peamiseks põhjuseks on Riigikontrolli hinnangul Keskkonnaministeeriumi puudulik tegevus Natura protsessi koordineerimisel ja järelevalvel juba alates Natura protsessi algusest 2000. aastal.

Natura 2000 võrgustiku moodustamisega on probleeme teisteski ELi liikmesriikides. Euroopa Komisjon on tuvastanud paljude liikmesriikide Natura võrgustikus puudujääke ning võimaldab neid ka parandada.

Olulisemad tähelepanekud Natura 2000 võrgustiku moodustamise ja metsa-elupaikade kaitsmise kohta on järgmised:

- **Natura 2000 võrgustiku moodustamisel ei peetud silmas võrgustiku moodustamise eesmärki säilitada elupaikade soodne seisund kogu riigis.** Kuna Keskkonnaministeerium ei kasutanud elupaikade hulga ja paiknemise kohta info kogumiseks kõiki olemas olnud võimalusi, on osa väärtuslike alasid jäänud põhjendamatult Natura 2000 võrgustikust välja. Natura võrgustikku arvati peamiselt varasemad kaitsealad ning elupaikade hulk ja paiknemine kogu Eestis jäeti välja selgitamata. Vähene info elupaikade leviku kohta ei võimalda luua elupaikade soodsa seisundi säilimist tagavat kaitsealade võrgustikku ega hinnata elupaikade seisundi muutusi. Riigikontrollil puudub kindlus, et Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitanud aruanne looduskaitsealalt väärtuslike elupaikade kohta kajastab tegelikku olukorda.
- **Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsa-elupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele.** Natura alade inventuurid on ebaühtlase kvaliteediga ning näitavad elupaikade paiknemist ja ulatust sageli vigaselt. Riigikontrolli tellitud analüüs näitas, et näiteks vanade loodusmetsade osas on Keskkonnaministeeriumi andmed elupaikade piiride ja pindala kohta õiged ainult pooltel juhtudel.
- **Natura aladega seotud andmete kogumine, parandamine ja kasutamine on sisuliselt korraldamata.** Kuigi Keskkonnaministeerium on aastate jooksul pidevalt korrigeerinud Natura aladel olevate elupaikade andmeid, ei ole muudatused ja nende põhjused dokumenteeritud, mistõttu ei ole võimalik tagantjärele hinnata muudatuste põhjendatust.
- **Elupaikade kaitse korraldamisel on olulisi puudusi.** Elupaikasadid mõjutavate otsuste tegijatel puudub ühtne informatsioon elupaikadest, mistõttu võidakse lubada elupaikasadid kahjustavaid tegevusi. Vaatamata Riigikontrolli 1999. aasta auditis tehtud etteheitele, et kaitsekorralduskavad on koostamata, ei ole Keskkonnaministeerium oma tööd parandanud ning suuremal osal kaitse- ja hoiualadel puuduvad endiselt kavad. Samuti ei hinnata kavandatavate tegevuste mõju metsa-elupaikadele ja selles osas on loodusdirektiivi nõuded Eesti õigusaktidesse üle võtmata. Nii võib juhtuda, et vigaste andmete põhjal väljastatud tegevusloa alusel kahjustatakse elupaika Natura alal, seejuures kehtivate õigusaktidega otseselt vastuollu minemata.

- **Riigi rahalistesse kohustustesse on suhtunud liiga pealiskaudselt.** Keskkonnaministeerium ei ole pidanud arvestust kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle. Kuna kaitsealuste maade rahalise väärtuse leidmine ei ole läbipaistev, siis avalikkuse pahameelt põhjustanud maadevahetuse probleemid jätkuvad tõenäoliselt ka maade ostmise puhul.

Keskkonnaministri vastus: Kuigi keskkonnaminister tõdeb Riigikontrollile saadetud vastuses, et Euroopa Komisjonile esitatud Keskkonnaministeeriumi aruande kohaselt ei ole 80% Eesti väärtuslike metsaelupaikade seisund soodne, ei pea minister 42-leheküljelises vastuses oluliseks keskenduda mitte lahenduste otsimisele, vaid ministeeriumi tegevuste õigustamisele. Keskkonnaminister ei nõustu paljude Riigikontrolli leidude ja järeldustega ning püüab näidata Riigikontrolli tööd ebakvaliteetsena. Muu hulgas nimetab keskkonnaminister faktivigadeks Riigikontrolli hinnanguid, mis ei lange kokku ministeeriumi seisukohtadega. Riigikontrolli arvates oleks Keskkonnaministeeriumi konstruktiivsem suhtumine auditi kestel aidanud kiirendada valdkonnas positiivsete muudatustega alustamist.

Keskkonnaminister märgib korduvalt, et Natura 2000 võrgustiku moodustamisel lähtus ministeerium loodusdirektiivi artiklist 4 ja direktiivi III lisa kriteeriumitest ning seisukohast, et võrgustiku abil peab olema kaitstud vähemalt 20% elupaigatüübi kogupindalast riigis (haruldasmate elupaigatüüpide puhul 60%). Samas on minister jätnud tähelepanuta, et lähtuda tuli loodusdirektiivi eesmärgist tagada looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsa looduskaitse seisundi säilimine või vajaduse korral taastamine nende loodusliku levila piires. Selleks ei piisa ainult artiklist 4 lähtumisest. Minister on ekslikul seisukohal ka 20–60% kriteeriumi kasutamisel, sest see ei ole mõeldud liikmesriigile otsustamiseks, kui suur osa elupaikadest on piisav võrgustikku esitada. Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et liikmesriigi otsus kõrge loodusväärtusega alasid Natura 2000 võrgustikust välja jätta ohustab elupaikade soodsa seisundi säilimist ELi tasandil.

Keskkonnaministeeriumi puudulik teave elupaikade kohta peegeldub ka ministri vastuses, kuid vaatamata sellele minister probleeme ei tunnista. Näiteks teatab minister, et „Keskkonnaministeeriumil on olemas metsaelupaikade inventuuride andmed, metsaregistri andmed, vääriselupaikade-inventuurid, Eesti Metsakaitsealade Võrgustiku inventeerimisandmed, lageraiete andmed, SMI ja neid andmeid on kogupindalade hindamisel arvestatud” ning et „info elupaikade leviku kohta oli ja on jätkuvalt piisav Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks”. Teiselt poolt märgib keskkonnaminister oma vastuses, et „erinevate klassifikatsioonide kasutamisel on nende andmete ühildamisraskustest tulenevad probleemid paratamatud”. Riigikontroll näeb probleemi selles, et ministri mainitud inventuurid on tehtud erineva metoodika järgi, enamasti ligikaudu 10 aastat tagasi ning metoodiliselt on näiteks statistilise metsainventuuri (SMI) ja lageraiete andmed ühildamatud.

Keskkonnaministri pealiskaudset suhtumist probleemidesse näitab ka tema vastus seiret puudutavate tähelepanekute osas. Eestil oli kohustus esitada aruanne, mis pidi sisaldama teavet väärtuslike elupaikade looduskaitse seisundist ja looduskaitse eesmärkide saavutamisest loodusdirektiivi rakendamise tulemusel aastatel 2004–

2006. Minister peab õigeks selle aruande algandmetena käsitleda varasemal kümnendil tehtud kõikvõimalike inventuuride tulemusi, kuid nii vanade ja eri meetodika järgi kogutud andmetega piirdudes ei ole võimalik hinnata elupaigatüüpide seisundi muutusi.

Riigikontrolli teeb ka murelikuks Keskkonnaministeeriumi vähene roll keskkonnateenistuste infokasutuse koordineerimisel. Keskkonnaminister peab loomulikuks segadust loodusdirektiivi elupaikasad kajastavate andmetega, mida ministeeriumi allasutused peavad oma igapäevatöös kasutama: „See, kui mõned keskkonnateenistused on selle kaardikihi võtnud kasutusele ka alade kaitse korraldamiseks, näitab lihtsalt andmekihi piisavalt head kvaliteeti. Need keskkonnateenistused, kes ei kasuta seda elupaigakihti, on ilmselt leidnud alade kaitse korraldamise planeerimiseks teised andmed.”

Keskkonnaminister on nõus valdava osa kontrolliaruandes tehtavate ettepanekutega, sealhulgas Riigikontrolli seisukohaga, et kõrge loodusväärtusega alasid tuleb täiendavalt kaitse alla võtta. Paraku on paljudel juhtudel jäänud nõusolek deklaratiivseks ega sisalda konstruktiivseid rakendatavaid abinõusid ja tähtaegasid.

Keskkonnaminister ei nõustu Riigikontrolli ettepanekutega, et metsakorraldamise käigus tuleks kirjeldada ka metsa-elupaikasad ja nendega arvestada metsamajandamistööde kavandamisel. Samuti ei ole minister nõus ettepanekutega tagada Natura aladel või nende naabruses kavandatavate metsamajanduslike tööde ja muude tegevuste mõju hindamine ning ainult selliste tegevuste lubamine, mis ei too kaasa elupaikade seisundi halvenemist. Riigikontroll peab vajalikuks veel kord rõhutada, et väärtuslike elupaikade seisund ei tohi halveneda ning keskkonnaminister peab esitatud ettepanekutesse suhtuma tõsiselt, sest praegu on veel, mida kaitsta.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Natura 2000 võrgustiku moodustamine	9
Metsa-elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamine oli puudulik	9
Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsa-elupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele	15
Metsa-elupaiku on põhjendamatult jäetud Natura 2000 võrgustikust välja	21
Riiklik seire ei anna piisavalt infot metsa-elupaikade soodsa seisundi hindamiseks	25
Metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustikus	29
Elupaikasad mõjutavate otsuste tegijatel pole usaldusväärset infot	29
Kaitsekorralduskavad enamiku kaitse- ja hoiualade kohta on koostamata	33
Kavandatava tegevuse mõju metsa-elupaikadele ei hinnata	35
Paljud kaitsealadel olevad metsa-elupaigad on kaitseta	38
Riigile võetud rahalised kohustused	40
Kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle ei ole peetud arvestust	40
Kaitsealuste maade väärtuse leidmine ei ole läbipaistev	42
Riigikontrolli soovitusel ja keskkonnaministri vastused	46
Auditi iseloomustus	51
Auditi eesmärk	51
Hinnangu andmise kriteeriumid	51
Riigikontrolli varasemaid auditeid looduskaitse korraldamise valdkonnas	54
Lisa A: Natura 2000 võrgustik 2006. aasta seisuga	55
Lisa B: Eestis esinevad loodusdirektiivi metsa-elupaigatüübid	56
Lisa C: Kontrollinventeerimise metoodika	57
Lisa D: Loodusdirektiivi III lisa	59
Lisa E: Õigusliku analüüsi eesmärgid	61
Lisa F: Keskkonnaministri vastus	62

Valdkonna ülevaade

Looduskaitse Euroopa Liidus ja Natura 2000 võrgustik

Natura 2000 võrgustiku eesmärk on EÜ tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide soodsa looduskaitse seisundi säilitamine või taastamine nende looduslikul levikualal.

EÜ tähtsusega elupaigatüübid,

- mis oma loodusliku levila piires on kadumisohtu,
- mille levila on piiratud või
- mis esindavad silmapaistvalt vastavate elupaikade tüüpilisi omadusi vähemalt ühes biogeograafilises piirkonnas.

Elupaigatüübi seisund on soodne, kui selle

- looduslik levila on muutumatu suurusega või laienemas ja
- püsimiseks vajalikud looduslikud tingimused (eriomane struktuur ja funktsioonid) on head ning on tõenäoliselt head ka lähitulevikus ning
- tüüpiliste liikide looduskaitse seisund on soodus.

Biogeograafilised regioonid –

piirkonnad, mis iseloomustavad liikide ja koosluste levikut maakeral. Euroopa on jagatud 11 biogeograafiliseks regiooniks. Eesti koos Rootsi, Soome, Läti ja Leeduga kuulub boreaalsesse biogeograafilisse regiooni.

1. Eesmärk kaitsta loodust on muutunud üleilmseks. Keskkonnaseisundi säilitamine ja loodusliku mitmekesisuse kaitsmine on üks Euroopa Ühenduse asutamislepingus seatud eesmärke. Euroopa Liit on püstitanud konkreetse eesmärgi peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine Euroopas aastaks 2010¹, toetades sellega biomitmekesisuse säilitamist kogu maailmas. Euroopa Liiduga liitumisel võttis Eesti sarnaselt teiste liikmesriikidega selle ülesande ka enda kanda.

2. Looduskaitse Euroopa Liidus tugineb linnu- ja loodusdirektiivile², mis keskenduvad direktiivide lisades loetletud elupaigatüüpide ja liikide kaitsele³. Loodusdirektiivi eesmärke täitev looduskaitse on varasema looduskaitsepraktikaga võrreldes edasi arenenud, sest objekti kaitsmise asemel on enam tegemist ökosüsteemi kaitsega. Kui senini kaitsti eelkõige väärtuslikke üksikobjekte, -alasid või -maastikke, siis loodusdirektiivi kohaselt tuleb tagada looduslike elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi säilimine kogu nende looduslikus levialas, mitte ainult kaitsealadel. Loodusdirektiivi ja linnudirektiivi eesmärkide täitmiseks moodustatakse üle-Euroopaline kaitsealade võrgustik Natura 2000.

3. Natura 2000 võrgustik hõlmab praegu Euroopas ligi 26 000 loodus- ja linnuala kogupindalaga umbes 850 000 km², mis moodustab ligi 20% ELi territooriumist (lisa A).

4. Natura 2000 võrgustik moodustati liikmesriikide ettepanekute alusel. Iga liikmesriik pidi moodustama nn eelvalikualade võrgustiku, kuhu on hõlmatud EÜ tähtsusega elupaigatüübid ning liikide kasvukohad selliselt, et oleks tagatud nende **soodsa seisundi** säilimine nii liikmesriigis kui ka laiemalt nende looduslikus levikualas.

5. Euroopa Komisjon analüüsib liikmesriikide Natura ettepanekuid ning hindab, kas kõik elupaigatüübid on piisavalt esindatud tagamaks nende säilimise **biogeograafilises regioonis**. Komisjoni hindamisprintsipide kohaselt on elupaik esindatud ebapiisavalt, kui biogeograafilise regiooni piires on tema leviku kogupindalast hõlmatud vähem kui 20%. Juhul kui hõlmatud on 20...60%, analüüsitakse igat juhtu eraldi. Esindatuse korral üle 60% elupaiga pindalast loetakse see vastava biogeograafilise regiooni

¹ 6. Keskkonna Raamprogramm 2002–2012, heaks kiidetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu poolt 22. juulil 2002.

² Direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitsest ja direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest.

³ Siin ja edaspidi on mõistetud elupaikade või elupaigatüüpide all loodusdirektiivi I lisas kirjeldatud elupaigatüüpe (*Natural habitat types of community interests whose conservation requires designation of special areas of conservation*). Tegemist ei ole looduskaitse seaduses kirjeldatud püsielupaikadega, milleks on väljaspool kaitsealasid või kaitsealade piiranguvööndites asuvad ja erinõuete kohaselt kasutatavad liigispetsiifilised kaitstavad alad.

Natura võrgustikus tõenäoliselt piisavaks. Hindamine toimub nn biogeograafilistel seminaridel, kus otsustatakse, milliste elupaigatüüpide ja liikide elupaikade osas vajab liikmesriigi Natura ettepanek täiendavate alade lisamist või teadusuuringuid.

6. Euroopa Komisjon on seisukohal, et kuigi ELi vanemad liikmesriigid pidid esitama Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks sobivate alade ammendava nimekirja juba rohkem kui 10 aastat tagasi, ei ole looduslike elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi säilimiseks vajalik kaitsealade võrgustik valmis⁴. Euroopa Kohtu otsuste kohaselt on paljud ELi liikmesriigid rikkunud loodusdirektiivist tulenevaid kohustusi, kusjuures sellised otsuste hulk on aasta-aastalt suurenenud⁵. Liikmesriigid saavad teha oma Natura ettepanekus täiendusi ning kaalukalt põhjendatud parandusi. Parandusi saab esitada kuni 2010. aastani kord aastas ning edaspidi vastavalt vajadusele⁶.

7. Liikmesriik on kohustatud tagama elupaikade ja liikide soodsa seisundi kogu riigi territooriumil. Euroopa Komisjon hindab seda, tuginedes liikmesriikide seirearuannetele⁷, mille liikmesriigid esitavad iga 6 aasta järel. 2007. aastal esitasid ELi vanad liikmesriigid järjekorras teise loodusdirektiivi seirearuande, uutel liikmesriikidel (sh Eestil) oli see esimene aruanne. 2013. aastal tuleb liikmesmaadel esitada järgmine seirearuanne, milles hinnatakse elupaikade seisundi säilimist ajavahemikul 2007–2012.

⁴ Sobotta, Christoph. 2007. The Case law of the ECJ on the Protection regimes of the Habitats Directive; Euroopa Komisjoni otsused 2008/24/ET, 2008/25/ET, 2008/23/ET, 2006/613/ET jt.

⁵ Näiteks kohtulahendid Iirimaa kohta C-67/99 (2001), C-183/05 (2007) ja C-418/04 (2007); Itaalia kohta C-304/05 (2007); Soome kohta C-342/05 (2007); Austria kohta C-209/02 (2004) ja C-508/04 (2007); Portugali kohta C-239/04 (2006); Kreeka kohta C-103/00 (2002) ja C-518/04 (2006); Saksamaa kohta C-71/99 (2001) ja C-98/03 (2006); Ühendkuningriigi kohta C-6/04 (2005); Prantsusmaa kohta C-256/98 (2000) ja C-220/99 (2001).

⁶ EC DG-Environment: Revised working paper – 22.05.2007 – D(2007) 8957. Updating of the Community lists of Sites of Community Importance (SCI) under the Habitat Directive – Proposed procedures.

⁷ Loodusdirektiivi artikkel 17 kohaselt koostatav aruanne.

Eesti kaitsealad ja Natura 2000 võrgustiku moodustamine

Kas teadsite, et

1. jaanuari 2008. a seisuga on Eestis:

- 129 looduskaitseala,
- 149 maastikukaitseala,
- 117 uuendamata eeskirjaga kaitseala,
- 343 hoiuala,
- 5 rahvusparki,
- 900 püsielupaika,
- 548 kaitsealust parki või puistut ja
- 3 kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavat looduskaitseobjekti.

8. Enne Euroopa Liiduga liitumist oli Eestis kaitse all 10,7% maismaast. Natura võrgustikku hõlmati peaaegu kõik varasemad kaitsealad ning neile lisandunud alade arvel suurenes võrgustiku moodustamisega kaitse all oleva maismaa osakaal 16%-ni.

9. 1999. a alanud liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga taotles Eesti loodusdirektiivi täielikuks rakendamiseks üleminekuperioodi kuni 2010. aastani ning erikaitsealade võrgustiku moodustamiseks 2005. aastani, nähes ette võimalikke probleeme elupaigatüüpide inventeerimises, uute kaitsealade moodustamises ning administratiivses suutlikkuses. Loodus- ja linnudirektiivi rakendamiseks Eesti üleminekuperioodi ei saanud. Eesti kohustus Euroopa Komisjonile esitada linnualade nimekirja, looduslade nimekirja ja Natura 2000 andmebaasi nimetatud alade kohta enne liitumiskuupäeva, milleks prognoositi 1. jaanuari 2003. a.

10. Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks kehtestati 2000. aastal riiklik programm „Eesti Natura 2000”⁸ aastateks 2000–2007. Programmi I etapp (2000–2002) oli ette nähtud kaitsealade võrgustiku moodustamiseks koos vajalike eeltööde ning avalikustamisega. II etapi (2003–2007) põhieesmärgiks seati Natura alade kaitse korraldamine vastavalt ELi nõuetele.

11. Eesti esitas Euroopa Komisjonile Natura 2000 võrgustiku ettepaneku liitumishetkeks 1. maiks 2004. a. Ettepaneku kohaselt koosneb Eesti Natura võrgustik 509 loodusalast ja 66 linnualast, mis suurel määral kattuvad. Natura võrgustiku kogupindala on 1 422 500 ha, millest 49% jääb maismaale ning 51% merele.

Metsa-elupaigad ja nende kaitse Eestis

12. Keskkonnaministeeriumi andmetel moodustavad metsa-elupaigad (sh metsastunud luited) Eesti Natura 2000 võrgustiku elupaigatüüpidest veerandi. Paljude spetsialistide arvates on metsa-elupaikades, sarnaselt soo-elupaikadega, majandustegevusest lähtuv kiirete ja pöördumatute kahjustuste oht suurem, võrreldes teiste elupaigatüüpidega (ranniku-elupaigad; nõmmed, liivikud ja kadastikud; mageveekogud; niidud; paljandid ja koopad). Enamasti vastavad väärtuslikud metsa-elupaigad raiekõlblike metsade kriteeriumitele ja seetõttu võidakse need lagedaks raiuda. Eestis esineb 11 loodusdirektiivi metsa-elupaigatüüpi (lisa B), millest 6 on [esmatähtsad](#).

13. Loodusdirektiivi rakendamine tõi Eestisse uue elupaigatüüpide klassifikatsiooni, mida oli erinevate lähtealuste tõttu keeruline ühildada Eestis traditsiooniliselt kasutatava taimkatte kasvukohatüüpide tüpoloogiaga. Loodusdirektiivi elupaigatüüpe on tõlgendanud Jaanus Paal koostöös Eesti teiste teadlaste ja ekspertidega „Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamatus,” mis tugineb Euroopa Komisjoni „Euroopa Liidu elupaikade tõlgendamise käsiraamatule” ning on olnud

Esmatähtis elupaigatüüp – elupaigatüüp, mille kaitse tagamisel on Euroopa Liidul eriline vastutus seoses sellega, et suur osa selle elupaiga levilast paikneb liikmesriikide territooriumil. Esmatähtsaid elupaigatüüpe tähistab märk * elupaiga koodi juures.

⁸ Vabariigi Valitsuse 25. juuli 2000. a korraldus nr 622: Riikliku programmi „Eesti Natura 2000” kinnitamine aastateks 2000–2007.

aluseks elupaigatüüpide kirjeldamisele Natura võrgustikus. Eesti teadlased on seisukohal, et loodusdirektiivi elupaigatüübid katavad kõik Eestis kaitset vajavad kooslusetüübid.

14. Eesti metsad on peamiseks elupaigaks 30 protsendile ja üheks võimalikuks elupaigaks ligi 45 protsendile meil teada olevatest ohustatud liikidest⁹. Vajadus metsakaitsealade pindala suurendamise järele on Eestis teatavaks saanud juba aastaid tagasi. Eesti Metsanduse Arengukavaga¹⁰ on seatud eesmärgiks oluliselt suurendada rangelt kaitstavate metsade pindala, arvestades eri metsatüübirühmade iseärasustest tuleneva erineva kaitsevajadusega. Arengukava kohaselt pole Eestile omaste metsaliikide säilimine kindlustatud, sest senisel kaitsealade moodustamisel ei arvestatud eri metsatüüpide hõlmatusiga. Näiteks laane- ja salumetsade osakaal kaitstavate metsade hulgas oli oluliselt väiksem, kui on minimaalselt vajalik neile kooslustele omaste liikide säilimiseks ja ökosüsteemide stabiilsuse püsimiseks¹¹. Metsanduse arengukava kohaselt kavandati loodavat Natura 2000 võrgustikku kasutada ka riigi metsakaitse eesmärkide saavutamiseks. 2006. aastal koostatud Eesti looduskaitse arengukavas on märgitud, et range kaitse all olevate metsade pindala ei ole kaugeltki piisav tagamaks kõikide metsa kasvukohatüüpide ja looduslähedases metsas elavate liikide säilimist pikemas perspektiivis¹².

Natura 2000 võrgustiku moodustamine

Metsa-elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamine oli puudulik

15. Liikmesriigil on kohustus tagada Natura võrgustiku abil elupaikade soodne seisund, mis muu hulgas tähendab, et nende pindala ei tohi kogu riigi territooriumil märkimisväärselt väheneda. Väärtuslike elupaikade soodsa seisundi säilimist tagava kaitsealade võrgustiku loomiseks on vaja teada, kus ning kui suurel pindalal väärtuslikud elupaigad paiknevad. Selleks peab riik koguma teavet, mis võimaldaks jälgida elupaigatüüpide kogupindala ja hinnata selle muutusi terves riigis. Andmed peavad olema piisavalt usaldusväärsed nii pindala ja seisundi muutuste hindamiseks kui ka kaitse korraldamiseks.

16. Mitmel juhul on Euroopa Kohus arutanud, kas liikmesriik oleks pidanud mõne konkreetse ala Natura võrgustikku arvama. Euroopa Kohus on seisukohal¹³, et liikmesriik peab Euroopa Komisjonile esitama ammendava loetelu aladest, mis sobivad Natura võrgustiku aladeks. Kuna liikmesriigil ei ole üksikasjalikku teavet muudes liikmesriikides asuvate

⁹ Klein, L. 2007. Elurikkuse kaitstus Eestis.

¹⁰ Eesti metsanduse arengukava aastani 2010. Riigikogus heaks kiidetud 13.11.2002. a.

¹¹ Lõhmus, A., Kohv, K., Palo, A. and Viilma, K. 2004. Loss of old-growth, and the minimum need for strictly protected forests in Estonia. – Ecol. Bull. 51: 401–411.

¹² <http://www.envir.ee/1690>

¹³ Näiteks kohtuotsused kohtuasjades C-371/98 (First Corporate Shipping, 2000. a), C-71/99 (Saksamaa Liitvabariik, 2001. a) ja C-244/05 (Freistaat Bayern, 2006. a).

elupaikade kohta, ohustab kõrge loodusväärtusega alade Natura 2000 võrgustikust väljajätmine Euroopa Kohtu lahendite kohaselt elupaikade soodsa seisundi säilimist ELi tasandil.

17. Euroopa Kohtu seisukohad on mõnevõrra erinevad liikmesriikides levinud praktikast Natura võrgustiku moodustamisel, mille kohaselt liikmesriigid ei esita kõiki väärtuslikke elupaiku Natura võrgustikku. Liikmesriigid täiendavad Natura võrgustikku, kui Euroopa Komisjon on leidnud ebapiisavusi Natura ettepanekutes. Natura ettepanekute piisavuse hindamisel kasutab Komisjon liikmesriikide esitatud aruandeid ning muid andmeid elupaikade ja liikide üldise seisundi kohta kogu riigis.

18. Kuigi Eesti looduse uurimisega on tegeletud enam kui sada aastat, ei olnud olemasolevad andmed Riigikontrolli hinnangul piisavad Natura võrgustiku moodustamiseks. Natura võrgustiku moodustamisel tuli kasutada ökosüsteemipõhist lähenemist, mis hõlmaks looduslikke elupaiku kogu riigi territooriumil. Eestis aga olid looduskaitseandmed inventeeritud peamiselt üksikobjektide või -alade kohta.

19. Eestis ei analüüsitud elupaikade levikut kogu riigis, vaid asuti elupaikade inventeerimisele aladel, mida Keskkonnaministeerium varem olemas olnud info põhjal arvas sobivat Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks. Enamasti oli tegemist varasemate kaitsealadega. Neil aladel tehtud inventuuride põhjal koostati Natura ettepanek, mis esitati Euroopa Komisjonile 2004. a maiks. Hinnangud loodusdirektiivi elupaigatüüpide pindala kohta kogu Eestis esitas Keskkonnaministeerium Euroopa Komisjonile 2005. a novembris. Samuti ei ole Eestis analüüsitud, kui suur osa eri elupaigatüüpidest on vaja võrgustikku hõlmata, et tagada nende soodsa seisundi säilimine kogu riigis.

20. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt tugineti 2005. aastal elupaikade kogupindala kohta andmete esitamisel Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse poolt 2003. aastal koostatud analüüsile, milles kasutati metsaregistri ja statistilise metsainventuuri (SMI) andmeid.

21. Riigikontrolli hinnangul näitab Keskkonnaministeeriumi poolt Euroopa Komisjonile esitatu (tabel 1), et Natura võrgustiku moodustamisel puudusid usaldusväärsed andmed elupaikade kogupindala kohta kogu riigis, sest hinnangud eri elupaigatüüpide leviku osas kas erinesid olulisel määral või puudusid ning selliste andmete järgi ei ole võimalik hinnata elupaikade seisundit kogu riigis. Riigikontroll märgib, et metsanduse andmekogudest tehtavad päringud loodusdirektiivi metsa-elupaikade kohta ei anna ammendavat infot loodusdirektiivi elupaigatüüpide kohta, sest osa loodusemetsadele iseloomulikest tunnustest on andmekogudes kajastamata ning andmed on vananenud ja osa looduskaitse väärtusega metsadest juba maha raiutud.

Vähene info metsa-elupaikade levikust ei võimalda luua kaitsealade võrgustikku, mis tagaks nende soodsa seisundi säilimise kogu riigis

SMI e statistiline metsainventuur – metsavarudest ülevaate saamiseks metsade inventeerimine statistilise valikmeetodiga, mis seisneb sobiva valimi leidmises, proovitükkide rajamises, vajalikes mõõtmistes ning tulemuste üldistamises inventeerimisobjekti kui terviku kohta.

Tabel 1. Aastal 2005 Eesti esitatud andmed metsa-elupaigatüüpide pindala kohta ning nendele tuginev Euroopa Komisjoni otsus Natura 2000 võrgustikku hõlmatud elupaikade piisavuse kohta

Elupaigatüüp	Andmed, mis Keskkonnaministeerium võttis aluseks, esitades elupaigatüüpide pindala kogu Eestis (ha)		Euroopa Komisjonile 2005.aastal esitatud levikuandmed* (ha)	EK 2005. a otsus Natura aladel olevate elupaigatüüpide piisavuse kohta
	Metsaregistri andmetel (2003)	SMI (1999-2002) andmetel		
Metsastunud luited (elupaigatüüp 2180)	-	-	23 000	Piisav
Vanad loodusmetsad (elupaigatüüp *9010)	94 237	111 000	85 000 / 110 000	Teaduslik tingimus, edasine uuring nõutav. Kommentaar: vaadata läbi VVO-de ettepanekud
Vanad laialehised metsad (elupaigatüüp *9020)	2047	4600	2000/7000	Teaduslik tingimus, edasine uuring nõutav. Kommentaar: seotud *9010-ga
Rohundirikkad kuusikud (elupaigatüüp 9050)	33 867	56 400	33 800 / 56 000	Teaduslik tingimus, edasine uuring nõutav. Kommentaar: seotud *9010-ga
Okasmetsad moreenikõrgendikel (elupaigatüüp 9060)	-	-	Info puudub	Piisav
Puiskarjamaad (elupaigatüüp 9070)	-	-	4000	Piisav
Soostuvad ja soolehtmetsad (elupaigatüüp *9080)	49 338	127 600	49 000 / 127 000	Piisav
Pangametsad (elupaigatüüp *9180)	-	-	Info puudub	Piisav, kuid andmeid on vaja parandada/täiendada. Kommentaar: kontrollida kõiki alasid, kas tegemist on selle elupaigatüübiga
Siirdesoo- ja rabametsad (elupaigatüüp *91D0)	16 869	31 700	50 000 / 31 700	Piisav
Lammimetsad (elupaigatüüp *91E0)	-	-	Info puudub	Keskmine ebapiisavus, nõutav üks või vähesed täiendavad alad (või olemasolevate alade laiendamine). Kommentaar: vaadata läbi VVO-de ettepanekud
Lammimetsad kaldavallidel (elupaigatüüp 91F0)	1100	800	1100 / (800-2400)	Väikene ebapiisavus, nõutav rohkem alasid, kuid elupaik on juba esindatud teiste elupaikade kaitseks väljapakutud aladel

* Eesti esitas osade elupaigatüüpide kohta kahesugused andmed ning osade elupaigatüüpide puhul teatas, et riigis puudub info selliste elupaikade leviku kohta.

Allikas: Keskkonnaministeerium

22. Keskkonnaministeerium selgitas, et elupaikade hulka kogu riigis ei selgitatud välja seetõttu, et ministeeriumi hinnangul polnud see tol ajal täpsemalt võimalik ega otstarbekas ning et juhinduti Euroopa Komisjoni poolt koostatud Natura ettepaneku andmevormist ja seal toodud täpsusklassidest. Lisaks selgitas ministeerium, et lähtus tol ajal olemas olnud teabest ning peab selliseid andmeid Natura võrgustiku

moodustamiseks piisavaks. Riigikontrolli hinnangul näitavad Eesti poolt Komisjonile ametlikult esitatud andmed ja ministeeriumi selgitused, et Keskkonnaministeerium ei selgitanud Natura protsessi alguses piisavalt täpselt välja metsa-elupaikade tegelikku olukorda kogu riigis, et teha õigeid otsuseid Natura võrgustiku moodustamiseks. Kuigi Natura ettepaneku andmevormi koostamise juhendis¹⁴ on suuremat tähelepanu pööratud võrgustikku valitud alade kirjeldamisele ning andmete esitamist elupaikade pindala kohta kogu riigis on mainitud põgusalt, on seal selgelt kirjas, et liikmesriigid peavad esitama iga elupaigatüübi pindala oma riigis.

23. Ka Euroopa Komisjon leidis 2005. a detsembris korraldatud biogeograafilisel seminaril, et Eesti esitatud Natura 2000 võrgustiku aladega ei ole kõikide elupaikade soodsa seisundi säilimine tagatud. Juhindudes seminari otsustest esitas Eesti 2007. aasta märtsis Natura 2000 võrgustiku parandusettepaneku. Andmed elupaikade kogupindala kohta kogu riigis esitati ka 2007. a novembri seirearuandes. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt on metsa-elupaikade kogupindala väljaselgitamiseks 2005. aastal täiendatud SMI metoodikat¹⁵ ning selle tulemustest lähtuvalt on Euroopa Komisjonile esitatud uuemad andmed¹⁶ (tabel 2).

Tabel 2. Aastal 2007 Eesti esitatud andmed metsa-elupaigatüüpide pindala kohta kogu riigis, võrrelduna 2005. aastal esitatuga ja SMI andmetega

Elupaigatüüp	2005. aastal esitatud levikuandmed (ha)	2007. aastal esitatud levikuandmed (ha)	SMI 2005 (tulemused avaldatud 2006. aastal)	SMI 2006 (tulemused avaldatud 2007. aastal)
Metsastunud luited (elupaigatüüp 2180)	23 000	23 000	27 300 ($\pm 39\%$)	26 500 ($\pm 27\%$)
Vanad loodusmetsad (elupaigatüüp *9010)	85 000 / 110 000	100 400	122 500 ($\pm 18\%$)	90 500 ($\pm 15\%$)
Vanad laialehised metsad (elupaigatüüp *9020)	2000/7000	5250	2100 ($\pm 138\%$)	1600 ($\pm 113\%$)
Rohundirikkad kuusikud (elupaigatüüp 9050)	33 800 / 56 000	26 000	17 600 ($\pm 48\%$)	12 500 ($\pm 40\%$)
Okasmetsad moreenikõrgendikel	Info puudub	3400	11 700 ($\pm 59\%$)	10 300 ($\pm 44\%$)

¹⁴ Euroopa Komisjoni 18.detsembri 1996. a otsus Natura 2000 kandidaatade andmevormi kohta.

¹⁵ SMI metoodikale lisati 2005. aastal loodusdirektiivi elupaikade kirjeldav osa. Varasemate aastate SMI andmed elupaikade kohta olid hinnangulised, kuna välitöödel elupaikade kindlaksmääramise kriteeriumitele eraldi tähelepanu ei pööratud.

¹⁶ Loodusdirektiivi artikkel 17 kohaselt koostatud aruanne.

(elupaigatüüp 9060)				
Puiskarjamaad (elupaigatüüp 9070)	4000	3300	6900 ($\pm 66\%$)	6000 ($\pm 52\%$)
Soostuvad ja soolehtmetsad (elupaigatüüp *9080)	49 000 / 127 000	45 000	89 000 ($\pm 21\%$)	58 300 ($\pm 18\%$)
Pangametsad (elupaigatüüp *9180)	Info puudub	500	Info puudub	Info puudub
Siirdesoo- ja rabametsad (elupaigatüüp *91D0)	50 000 / 31 700	49 000	141 000 ($\pm 17\%$)	131 400 ($\pm 12\%$)
Lammimetsad (elupaigatüüp *91E0)	Info puudub	3500	Info puudub	Info puudub
Lammimetsad kaldavallidel (elupaigatüüp 91F0)	1100/(800-2400)	700	Info puudub	Info puudub

Allikas: Keskkonnaministeerium, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus

24. Tabelist 2 on näha, et Keskkonnaministeeriumi 2007. aastal esitatud andmed ei vasta SMI tulemustele. Keskkonnaministeeriumi poolt Euroopa Komisjonile esitatud andmed ei tugine inventuuridele ega eksperditöödele, kuna ministeeriumi selgitusel ei ole nad tellinud eksperdiarvamusi või inventuure selgitamiseks metsa-elupaikade kogupindala. Keskkonnaministeeriumil puuduvad sellised tõendusmaterjalid, millest nähtuks Eesti esitatud andmete päritolu.

25. Riigikontrolli hinnangul puuduvad endiselt sellised andmed metsa-elupaikade leviku kohta kogu riigis, mis võimaldaksid hinnata elupaikade seisundit ja selle säilimist. Loodusdirektiivi metsa-elupaigatüüpide leviku kogupindala andmed varieeruvad suures ulatuses ning mõnede elupaigatüüpide osas puuduvad (tabel 2). Riigikontrolli hinnangul ei anna SMI metoodika praegu piisavalt täpseid andmeid kõigi metsa-elupaikade leviku kohta kogu riigis, sest vähe levinud elupaigatüüpide esindatus SMI valimis jääb väikeseks ning seetõttu on pindalahinnangute statistilised usalduspiirid suured. Seetõttu ei piisa sellistest andmetest, et moodustada kaitsealade võrgustik, mis tagaks eri elupaikade soodsa seisundi säilimise.

26. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium Natura 2000 võrgustiku moodustamisel lähtunud vajadusest säilitada kogu riigis eri tüüpi elupaikade soodne seisund, nagu on loodusdirektiivi eesmärk. Natura võrgustiku moodustamisel on keskendutud peamiselt varem olemas olnud kaitsealadele, jättes tagaplaanile elupaikade hulga ja paiknemise kogu riigis. Kuna väärtuslike elupaikade tegelikku hulka ei teata, siis on võimalik, et rajatud võrgustik ei ole piisav elupaikade soodsa seisundi tagamiseks.

27. Riigikontrolli hinnangul ei suutnud Keskkonnaministeerium Natura võrgustiku moodustamisel kasutada mitmeid olemasolevaid võimalusi.

Juba 2001. a koostati metsaspetsialistide seminaril¹⁷ loodusdirektiivi metsa-elupaikade kirjeldamise täpsed kriteeriumid, mida oli võimalik SMI välitöödel kasutada alates 2002. a. Tegelikult lisati Natura metsade kirjeldamine SMI metoodikasse alles 2005. a kevadel. Detailsemat infot konkreetsete metsa-elupaikade kohta oleks olnud võimalik saada metsade ülepinnalise inventeerimise käigus, mida tehakse alati metsamajandamiskavade koostamisel. Selleks oleks pidanud Natura protsessi alguses koolitama metsakorraldajaid ja täiendama metsa korraldamise juhendit.

28. Kuna Eesti ei ole usaldusväärselt välja selgitanud elupaikade levikut, siis metsa-elupaigatüüpide puhul (näiteks *9020, 9050, 9060, *9180, *91E0, vt tabel 2) ei ole usaldusväärselt hinnatav, kui suur osa elupaikadest on hõlmatud Natura 2000 võrgustikku ning kas moodustatud Natura võrgustik tagab elupaikade ja sellega seotud liikide soodsa seisundi säilimise.

29. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Korraldada täiendavad inventuurid looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad. Inventuurid on vajalikud selleks, et luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis. Inventeerimisteks tuleb ministeeriumil tagada uurijate ühtne väljaõpe ning nende varustamine tänapäeva võimalustele vastavate alusmaterjalidega.
- Tellida erialateadlastelt analüüsid hindamaks, kui suur osa eri metsa-elupaigatüüpidest tuleb võtta kaitse alla, et tagada nende soodne seisund kogu riigis. Selleks analüüsida senist metsamajandamispraktikat ning selgitada välja eri metsa-elupaikade ohustatus. Metsamajanduslikest töödest tingitud elupaikade vähenemise ulatuse võrdlemine koosluste loodusliku kujunemise ja taastumisega võimaldab leida kaitsevajaduse eri metsa-elupaikade viisi, et tagada kogu riigis nende kogupindala säilimine või vajaduse korral suurenemine.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium korraldab jooksvalt juba aastast 2004 täiendavaid inventuure looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad, lähtudes just Riigikontrolli poolt osundatud eesmärgist: luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis. Täiendavaid inventuure on kavas korraldada ka edaspidi.

Erialateadlased on juba analüüsinud metaelupaigatüüpide looduslikku dünaamikat ning võrrelnud seda majandatava metsamaastikuga. Selle analüüsi abil on ka võimalik anda hinnanguid, kui palju metsa oleks vaja range kaitse alla võtta, et tagada ohustatud metsaliikide säilimine (Lõhmus jt. 2004). Bioloogilise mitmekesisuse säilimine on ka

¹⁷ BEFi korraldatud seminar "Forest Habitats: Interpretation of the habitat types and management of the sites" Roostal 15.-16.11.2001. a, millest võtsid osa ka Keskkonnaministeeriumi metsa- ja looduskaitseosakonna töötajad.

loodusdirektiivi ning selle abil kehtestatud meetmete, sh Natura 2000 võrgustiku moodustamise üks peamisi eesmärgi. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on elupaiga soodsa seisundi saavutamise olulisemaid komponente just elupaigaga seotud bioloogilise mitmekesisuse säilimine. Euroopa Komisjon lähtub ka sellest, et soodsa seisundi tagamiseks tuleb vähemalt 20% (haruldasemate elupaigatüüpide puhul kuni 60%) elupaigatüüpide kogupindalast kaitsta Natura 2000 võrgustiku abil.

Eestis väljakujunenud looduskaitse praktika kohaselt on olulisel kohal ohustatud metsakoosluste kaitse tagamisel pindalalised kaitstavad loodusobjektid (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad), kus rakendatakse erinevaid tsoneeringuid, mis arvestavad metsaelupaiga kaitsevajadusi. Väljaspool kaitsealasid kaitstakse metsaelupaiku üldplaneeringute, rohevõrgustike, ranna- ja kaldakaitsevööndi ja vääriselupaikade abil.

Iga kuue aasta tagant hinnatakse elupaigatüüpide seisundi muutusi ning vajadusel võetakse täiendavaid meetmeid seisundi parandamiseks.

Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsa-elupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele

30. Väärtuslike elupaikade kaitseks sidusa ja ökoloogiliselt toimiva kaitsealade võrgustiku moodustamiseks tuli välja selgitada väärtuslike elupaikade asukohad.

31. Suurimaks probleemiks võrgustiku moodustamisel osutus teaduslikult põhjendatud usaldusväärsete andmete puudumine ja Natura alade inventeerimise ebaühtlane tase. Metsa-elupaikade riiklik seire, mida on tehtud alates 2005. aastast, on näidanud, et Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev teave Natura aladel olevate metsa-elupaikade kohta on paljudel juhtudel väär. Näiteks 2007. a riikliku seire aruandes on märgitud, et seitsmest seireks valitud metsa-elupaigast kvalifitseerusid elupaigatüübile vastavaks vaid kaks.

32. Andmete halba kvaliteeti näitas ka auditi raames tehtud kontrollinventeerimine (lisa C) kolmes elupaigatüübis (*9010, *91D0 ja *91E0), mis Keskkonnaministeeriumi kasutatava elupaikade andmebaasi kohaselt moodustavad kokku 59% kõikide metsa-elupaikade pindalast. Selgus, et ka 2007. a märtsi seisuga Keskkonnaministeeriumi teave elupaikade piiride ja pindala kohta ei vastanud suures osas olukorrale looduses. Keskkonnaministeerium esitas vastuväiteid ja kommentaare inventuuritulemuste kohta 83 inventeeritud objekti puhul. Riigikontroll analüüsis koos kontrollinventuuri teinud ekspertidega ministeeriumi märkusi ja leidis, et valdavas osas olid vastuväited ja kommentaarid vastuolus loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamatus ning standardandmevormi täitmise juhendis kirjeldatuga. Ühel juhul oli ministeeriumi tähelepanek põhjendatud ja selle ala kohta sai kontrollinventeerimise esialgseid tulemusi korrigeeritud. Kontrollinventeerimise tulemused, mille puhul on arvestatud ka Keskkonnaministeeriumi asjakohase märkusega, on esitatud tabelis 3.

Sageli ei ole Natura aladel neid metsa-elupaikasid, mis Keskkonnaministeerium on märkinud seal olevaks

Tabel 3. Keskkonnaministeeriumi kasutuses olevate andmete õigsus kolme elupaigatüübi osas kontrollinventeerimise põhjal

Keskkonnaministeeriumi andmed elupaikade pindala õigsuse kohta	Vanad loodusmetsad *9010		Siirdesoo- ja rabametsad *91D0		Lammimetsad *91E0	
	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga
Piirid ja pindala õige	52	± 10,0 %	70	± 8,9 %	18	± 6,3 %
Pindala ülehinnatud kuni 25%	5	± 4,5 %	7	± 4,8 %	0	-
Pindala ülehinnatud 25...50%	2	± 2,5 %	4	± 3,7 %	1	± 1,8 %
Pindala ülehinnatud üle 50%	5	± 4,5 %	1	± 1,5 %	5	± 3,5 %
Pindala alahinnatud kuni 25%	0	-	1	± 1,5 %	0	-
Elupaika tegelikkuses ei ole	36	± 9,6 %	17	± 7,4 %	76	± 7,1 %

Allikas: Riigikontroll

33. Lammimetsade puhul, mille esindatus Euroopa Komisjoni 2005. aastal antud hinnangu järgi ei olnud piisav (vt tabel 1), on Eesti esitatud andmete järgi Natura võrgustikku võetud lammimetsade pindala 2007. aastal suurenenud 28%, võrreldes 2004. aastal esitatud andmetega (vt tabel 5). Kontrollinventeerimise tulemuse järgi aladest, mis Keskkonnaministeeriumi andmete kohaselt on lammimetsad, ei kvalifitseerunud ¾ selleks elupaigatüübiks (tabel 3). Keskkonnaministeeriumile alates 2005. aastast lisandunud teave lammimetsade elupaigatüübi alade kohta ei olnud õige mitte ühelgi kontrollinventeerimise valimisse sattunud juhul.

34. Vanade loodusmetsade hulka Natura võrgustikus ei pidanud Euroopa Komisjon 2005. aastal piisavaks ning nõudis täiendavat teaduslikku uurimist selgitamaks tüübi levikut kogu riigis (vt tabel 1). 2007. a parandusettepaneku kohaselt on Natura võrgustikku võetud vanade loodusmetsade pindala Keskkonnaministeeriumi hinnangul suurenenud 3% (vt tabel 5). Kontrollinventeerimise tulemusel on vanu loodusmetsi (*9010) kaitse all oluliselt vähem, sest teave nende paiknemise ja piiride kohta oli õige ainult pooltel juhtudel ning 36% juhtudel ei olnud tegelikkuses tegemist vana loodusmetsa elupaigatüübiga (tabel 3).

35. Kuigi siirdesoo- ja rabametsade esindatuse Natura võrgustikus hindas Euroopa Komisjon Eesti esitatud andmete põhjal piisavaks (vt tabel 1), ei pruugi see tegelikult nii olla, sest kontrollinventeerimise tulemuste kohaselt ei ole 30% juhtudest Keskkonnaministeeriumi andmed siirdesoo- ja rabametsade elupaigatüübi kohta õiged (tabel 3).

36. Ekspertide hinnangul (tabel 4) on peamisteks vigadeks metsa-elupaigatüüpide andmetes eksimused kasvukohatüübi määramisel, vähemal määral esines ka teisi asjaolusid.

Tabel 4. Kontrollinventeerimisel kirjeldatud juhtumite hulk vastavalt eri põhjustele, miks Keskkonnaministeeriumi kasutuses olevad andmed elupaikade piiride ja pindala kohta ei vasta tegelikkusele (samal alal võib esineda mitu põhjust)

Keskkonnaministeeriumi andmetel elupaigana kirjeldatud ala	Vanad loodusmetsad *9010	Siirdesoo- ja rabametsad *91D0	Lammimetsad *91E0
	% kontrollitud aladest	% kontrollitud aladest	% kontrollitud aladest
Sisaldab alasid, mis pole metsamaa	2%	-	3%
Sisaldab alasid, kus on tehtud lageraie	4%	3%	2%
Sisaldab alasid, mis võivad kujuneda elupaiga tunnustele vastataavaks 10 aasta jooksul	4%	5%	-
Sisaldab alasid, mis võivad kujuneda elupaiga tunnustele vastataavaks enam kui 10 aasta pärast	6%	5%	2%
Sisaldab kasvukohatüüpe, mis ei vasta elupaigatüübile	22%	28%	74%
... sellest täielikult või osaliselt mõni muu elupaigatüüp	9%	22%	68%

Allikas: Riigikontroll

37. Keskkonnaministeeriumi sõnul on pidevalt tegeldud andmete korrigeerimisega. Näiteks Natura võrgustiku parandusettepanekus, mille Eesti esitas Euroopa Komisjonile 2007. aasta märtsis, on kõigi metsa-elupaigatüüpide pindala Natura võrgustikus muutunud, võrreldes 2004. a. ettepanekuga (tabel 5).

Tabel 5. Metsa-elupaikade pindala Natura 2000 võrgustikus vastavalt Eesti 2004. a ja 2007. a esitatud andmetele (ha)

Elupaigatüüp	Pindala Natura võrgustikus 2004.a	Pindala Natura võrgustikus 2007.a	Muutus
Metsastunud luited (elupaigatüüp 2180)	8767	6051	-31%
Vanad loodusmetsad (elupaigatüüp *9010)	59 768	61 690	+3%
Vanad laialehised metsad (elupaigatüüp *9020)	9780	9560	-2%
Rohundirikkad kuusikud (elupaigatüüp 9050)	11 480	8750	-24%
Okasmetsad moreenikõrgendikel (elupaigatüüp 9060)	3660	3276	-10%
Puiskarjamaad (elupaigatüüp 9070)	5136	3194	-38%
Soostuvad ja soolehtmetsad (elupaigatüüp *9080)	44 765	41 557	-7%
Pangametsad (elupaigatüüp	821	684	-17%

*9180)			
Siirdesoo- ja rabametsad (elupaigatüüp *91D0)	41 185	41 945	+2%
Lammimetsad (elupaigatüüp *91E0)	2872	3683	+28%
Lammimetsad kaldavallidel (elupaigatüüp 91F0)	230	860	+274%

Allikas: Keskkonnaministeerium

Natura aladel olevate elupaikade pindala muutumise kohta puuduvad asjakohased selgitused

38. Keskkonnaministeeriumil ei ole ülevaadet, kui sageli tehti parandused Natura andmetes selletõttu, et 2004. a andmed olid ebatäpsed, ning mil määral on elupaikade pindala vähenemine tingitud elupaiga tegelikust kahjustamisest või hävitamisest. Kuigi Keskkonnaministeerium on korduvalt kinnitanud elupaigakihi andmete kontrollimist ja nende pidevat hilisemat muutmist, puudus ministeeriumis asjakohane informatsioon, millise metoodika kohaselt andmeid kontrolliti ning kuidas oli korraldatud andmete muutmine. Samuti puudusid ministeeriumis enamiku juhtumite korral tõendusmaterjalid (inventeerimistulemused, eksperdiarvamused, otsuste protokollid vms) selle kohta, mille alusel muudeti elupaikade pindala osakaalu Euroopa Komisjonile esitatud Natura andmetes (tabel 6).

Tabel 6. Mõned näited Natura aladest, kus vanade loodusmetsade (elupaigatüüp *9010) pindala on vähenenud, kuid Keskkonnaministeeriumil puuduvad selle kohta sisulised põhjendused ja aktsepteeritavad tõendusmaterjalid

Natura ala kood	Vanade loodusmetsade osakaal ja pindala 2004. a seisuga	Vanade loodusmetsade osakaal ja pindala 2007. a seisuga	Keskkonnaministeeriumi selgitused
EE0010121	6,8%–46,6 ha	0,41%–3,0 ha	Elupaigatüüpide kaardikihi järgi on teada 3 ha *9010-tüüpi ala esinemine nimetatud alal. Seega on 2004. a andmed esitatud eksperdi hinnangu alusel ja neid on 2007. a täpsustatud.
EE0040214	4%–161,3 ha	0,2%–8,1 ha	Vähenemine on toimunud andmebaasi täpsustamise tõttu. Läänemaal ja Rapla maakonnas tehtud katseprojekti käigus elupaigad küll inventeeriti, kuid standardandmebaas täideti 2004. a osaliselt eksperdi hinnangute põhjal. 2007. a täpsustati standardandmebaasi elupaigatüüpide kaardikihi põhjal.
EE0040353	46,59%–188,8 ha	10,12%–52,8 ha	Andmete järelkontrolli käigus on selgunud, et inventeeritud *9010-tüüpi alad ei vasta elupaigatüübi kirjeldusele ning järgmises standardandmebaasi versioonis saab *9010 välja võetud
EE0080230	36,84%–124,7 ha	3,26%–33,0 ha	Elupaikade kaardikihi järgi peaks praegusel hetkel olema sellel Natura alal *9010-tüüpi kuuluvate elupaikade pindala 104 ha, mistõttu peame täpsustama andmebaasi. Osaliselt on *9010-tüüpi alade pindala vähenenud, sest järelanalüüsi käigus on kood ära võetud sealt, kus see ei vasta *9010 kirjeldusele

Allikas: Keskkonnaministeerium

39. Riigikontrolli hinnangul näitavad Keskkonnaministeeriumi esitatud andmed ja selgitused, et Euroopa Komisjonile esitatud andmed Natura aladel olevate elupaikade kohta ei tugine usaldusväärsele teabele. Natura elupaikade andmetes tehtud muudatuste põhjused on dokumenteerimata ning seetõttu ei ole võimalik hinnata muudatuste põhjendatust.

Keskkonnaministeerium selgitas, et EK-le esitatava standardandmebaasi täitmine ei eelda ülitäpsete kaardikihtide olemasolu. Standardandmebaasi täitmise eelduseks on, et ala kohta on olemas hinnang eksperdilt, kes arvab selle alaga seotud varasemate kogemuste põhjal, kas mingi kindel elupaik katab sellest alast 5 või hoopis 50%. Seega ei pea ekspert tuvastama, mitu hektarit täpselt seda elupaika sellel alal on. Tabelis 6 esitatud näidete põhjal on ebatõenäoline, et ekspert hindab alal oleva elupaiga suhtelise pindala kümnendiku või sajandiku protsendi täpsusega ilma inventuuri tegemata. Keskkonnaministeerium selgitas, et ülitäpsed numbrid saavad tekkida ainult arvutamise tulemusena, kuid ei suutnud esitada arvutuste aluseks olnud andmeid. Ka juhtudel, kui Keskkonnaministeerium viitas järelkontrollile, pole alati olemas tõendeid selliste järelkontrollide tulemuste kohta. Keskkonnaministeeriumi viidatud järelkontrollide tulemustena tehtud suured muutused Natura alade elupaikade pindalas näitavad suuri puudusi Natura alade inventuurides.

40. Keskkonnaministeerium on selgitanud elupaikade andmetes olevaid ebatäpsusi ka elupaikade inventeerimismetoodika muutmisega.

Riigikontrolli hinnangul on selline selgitus eksitav, sest loodusdirektiivi elupaikade inventeerimise ning kaardistamise metoodikat ei ole märkimisväärselt muudetud.

41. Lisaks selgitas Keskkonnaministeerium, et alade väljavalikul ei seatud eesmärgiks iga elupaigatüübi täpset kindlaksmääramist. Samas on ministeerium selgitanud, et Natura andmebaasi koostamisel koondati erinevad inventeerimisandmed, et oleks võimalik arvutada Natura aladel olevate elupaikade pindala. Riigikontroll märgib, et elupaikade kogupindala ei ole võimalik arvutada, kui elupaigatüübid ei ole täpselt kindlaks määratud.

42. Riigikontroll on seisukohal, et Natura aladel elupaikade pindalade muutumine ilma vastavate dokumenteeritud põhjendusteta raskendab elupaikade seisundi jälgimist. Kui riik ei suuda Euroopa Komisjonile selgitada, miks on Natura alal elupaikade pindala oluliselt vähenenud, võib Komisjon järeldada, et Eesti pole suutnud tagada elupaikade kaitset ja need on hävinud. Rikkumismenetluse riski vähendamiseks on vaja, et andmebaasis tehtud muudatuste otsused ja nende põhjused oleksid dokumenteeritud.

43. Riigikontrolli hinnangul on vead elupaikade andmetes tingitud sellest, et elupaikade täpset kindlaksmääramist ei seatud Natura võrgustiku moodustamisel inventeerimise eesmärgiks. Elupaikade andmekogu moodustati, tuginedes osaliselt varasematele inventeerimismaterjalidele ja olemas olnud andmetele, ning seniajani puudub andmete muutmise ja täiendamise kord. Elupaikade andmete ebaühtlasest kvaliteedist järeldub, et ekspertide ettevalmistus Natura alade inventeerimiseks ja elupaigatüüpide kirjeldamiseks oli ebaühtlane ja kohati ebapiisav.

44. Auditis tehtud eksperditöö hinnangul on vanade loodusmetsade, siirdesoo- ja rabametsade ning lammimetsade hulk Natura aladel oluliselt

väiksem kui Keskkonnaministeeriumi andmetel. Samas näitavad SMI andmed¹⁸ ja Keskkonnaministeeriumi töötajate selgitused, et Natura aladel ja neist väljaspool on väärtuslike elupaiku, millest Keskkonnaministeerium ei ole teadlik või mille lisamist on potentsiaalsete konfliktide tõttu välditud¹⁹. Seega kaitstakse osaliselt seda, mis on väheväärtuslik, samal ajal kui osa väärtusi on kaitseta. Riigikontroll on seisukohal, et vaatamata vigadele Keskkonnaministeeriumi kasutuses olevas teabes ei saa selliste alade kaitsmist pidada automaatselt põhjendamatuks, sest looduskaitsealiselt väheväärtuslikud alad võivad täita puhver- või sidusalade funktsioone. Küll aga kinnitab selline olukord vajadust väärtuslike alasid täiendavalt kaitse alla võtta.

45. Tulenevalt arvukatest vigadest elupaikade andmetes ei saa praktilises looduskaitse olemasolevate andmetega arvestada ning konkreetsete otsuste tegemiseks tuleb alad üle inventeerida. Riiklik Looduskaitsekeskus on seoses kaitsekorralduskavade koostamisega selliste inventuuridega 2006. aastal algust teinud.

46. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Tagada, et andmed Natura aladel olevate elupaikade kohta oleksid õiged, ning korraldada selleks Natura aladel vajalik mahus täiendavaid inventuure. See on vajalik nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks.
- Töötada välja ja rakendada selged dokumenteerimisreeglid Euroopa Komisjonile esitatud Natura alade andmete muutmise kohta, et hiljem oleks võimalik hinnata mida, mis põhjusel ja millistele alusandmetele tuginedes on muudetud.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on tellinud juba aastast 2004 täiendavaid inventuure Natura 2000 aladel täpsustamiseks seal esinevaid elupaigatüüpe. Seda tehakse, nagu ka Riigikontroll õigesti osundab, “nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks”. Keskkonnaministeerium plaanib inventuuride jätkamist ka edaspidi.

Ka täna kehtivad Natura alade andmete muutmise kohta reeglid (sh muudatuste tegemine on tsentraliseeritud, sisulised muudatused on dokumenteeritud). Küll aga täpsustatakse seoses Natura andmete üleandmisega Info- ja Tehnokeskusele andmete liikumise ja muudatuste dokumenteerimise korda.

¹⁸ Eesti Metsad 2006. Metsavarude hinnang statistilisel valikmeetodil. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus, 2007.

¹⁹ Eesti Päevaleht 02.04.2007. a; Keskkonnaministeeriumi Rapla KKT Keskkonnaleht, juuni 2007. a.

Metsa-elupaiku on põhjendamatult jäetud Natura 2000 võrgustikust välja

47. Olukorras, kus puuduvad usaldusväärsed andmed metsa-elupaikade kogupindala ja paiknevuse kohta kogu riigis, on loodusdirektiivi eesmärgi täitmiseks otstarbekas haarata Natura võrgustikku kõik teada olevad väärtuslikud elupaigad. Ka Euroopa Kohtu lahendite põhjal²⁰ on selge, et liikmesriik ei või väärtuslike elupaiku sisaldavaid alasid Natura 2000 võrgustikust majanduslikel põhjustel välja jätta.

48. 2004. a esitatud ettepanek Natura alade kohta on Eestile siduv ja Euroopa Komisjonile esitatud alad tuli võtta kaitse alla. Euroopa Komisjon võimaldab 2004. a Natura ettepanekus esinevaid vigu parandada põhjendatud parandusettepanekute kaudu²¹. 2004. a esitatud Natura ettepanekute täiendamiseks ja parandamiseks peavad olema parimad teaduslikud põhjendused ja väärtuslike elupaikade kaitse alt väljaarvamise põhjuseks saavad olla üksnes inimeste elu või tervist puudutavad asjaolud²². Juhul kui eelmainitud põhjustel arvatakse alasid Natura 2000 võrgustikust välja, on liikmesriik kohustatud võrgustikku täiendama samasuguste elupaikadega samas mahus.

49. Keskkonnaministeeriumil puuduvad selged kriteeriumid, mille alusel on moodustatud Eestis Natura 2000 võrgustik. Eestis on Natura inventeerimise tulemusena kirjeldatud esinduslike elupaiku suuremal alal, kui neid on esitatud Natura 2000 võrgustikku. Keskkonnaministeeriumi esialgsete selgituste kohaselt hõlmati võrgustikku kõik väärtuslikud elupaigad, mis inventeerimise käigus tuvastati, ning võrgustikku jäeti hõlmamata ainult väheväärtuslikud alad. Keskkonnaministeeriumi esitatud andmetest nähtub aga, et võrgustikku on jäetud hõlmamata ka alasid, mida Keskkonnaministeerium või ministeeriumi tellimisel alasid inventeerinud eksperdid on hinnanud väärtuslikeks ja piisavalt esinduslikeks. Hiljem selgitas Keskkonnaministeerium, et kõiki väärtuslikeks tunnistatud elupaiku võrgustikku ei hõlmatud, sest ministeeriumi hinnangul ei ole liikmesriigil sellist kohustust. Oma selgituses märgib Keskkonnaministeerium, et lähtus loodusdirektiivi III lisas toodud alade valikukriteeriumitest ning juhendus arusaamast, et valikukriteeriumite olemasolul on olemas ka valikuvõimalus. Riigikontrolli hinnangul loodusdirektiivi III lisas (lisa D) esitatud kriteeriumid võimaldavad võrrelda võrgustikku valitud alade suhtelist väärtust, kuid nende alusel ei ole põhjust mingeid alasid hinnata võrgustikku mittesobivateks. Riigikontroll peab siinjuures vajalikuks veel

²⁰ Kohtuotsused kohtuasjades C-371/98, otsus 7. 11. 2000. a (First Corporate Shipping), ja C-244/05, otsus 14.09.2006. a (Freistaat Bayern) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:281:0016:0016:ET:PDF>

²¹ Potevin Marshi kaasuses (C-96/98, 25.11.1999) on Euroopa Kohus leidnud, et Natura ala pindala vähendamine võib toimuda n-ö vigade parandusena, kui sellel alal tegelikult ei olegi eeldatud ökoloogilist väärtust või kui esialgse piiri kindlaksmääramisel oli tehtud tehniline viga.

²² Leybuchti kaasuses (C-57/89) on Euroopa Kohus leidnud, et on olemas selliseid avalikke huve, mis on olulisemad kui üleeuroopalise tähtsusega ökoloogilised huvid. Selles kaasuses aktsepteeris kohus põhjendust, et tammide ehitamisega Saksamaa rannikul välditakse üleujutusi ja säästetakse sellega inimelusid. Samas lükkas kohus resolutselt tagasi argumendi, et sooviti tagada piirkonna arengut ja vältida töökohtade kadu.

Sageli puuduvad põhjendused, miks väärtuslikud alad on jäetud Natura võrgustikust välja

kord märkida, et võrgustikku sobivate alade valikul pidi liikmesriik lähtuma direktiivi eesmärgist ja ainult direktiivi III lisaga arvestamisest ei piisa, sest see ei määra, kui suur osa elupaikadest tuleb direktiivi eesmärgi täitmiseks võrgustikku võtta.

50. Riigikontroll küsis Keskkonnaministeeriumilt selgitusi 23 varem inventeeritud Natura eelvalikuala kohta, mis olid ministeeriumi 2007. a märtsi andmete kohaselt suurepärase või hea esinduslikkusega väärtuslikud metsa-elupaigad, kuid polnud esitatud Natura võrgustikku ega võetud muul moel kaitse alla. Sisulised põhjendused esitati vaid kahe ala kohta, mis olid jäetud kaitse alla võtmata, ülejäänud alade suhtes põhjendused puudusid või ei olnud need Riigikontrolli hinnangul piisavalt argumenteeritud.

51. Näiteks Vormsi saare kesk- ja loodeosas on ridamisi inventeeritud väärtuslikke metsa-elupaiku, mis kuuluvad vanade loodusmetsade elupaigatüüpi (*9010) ning mille esinduslikkuse on inventeerijad 2001. a hinnanud heaks. Sellele vaatamata ei ole need alad tänaseni hõlmatud Natura 2000 võrgustiku koosseisu ega võetud mingil muul moel kaitse alla. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt pole neil aladel tegemist vanade loodusmetsadega. Samas ei esitanud ministeerium tõendeid, mis 2001. a inventeerimistulemused ümber lükkaksid. Ka kontrollinventeerimise valimi hulka kuulusid kaks vana loodusmetsa ala Vormsil. Mõlema puhul hindas ekspert, et tegemist on esinduslike vanade loodusmetsadega.



Natura katseprojekti käigus 2001. aastal Vormsil vana loodusmetsana (elupaigatüüp *9010) kirjeldatud ala, mille kaitse alt väljajätmise põhjenduseks teatas Keskkonnaministeerium, et valdavalt on tegemist madala loodusväärtusega alaga, mis ei vasta vana loodusmetsa kriteeriumitele, ning paari väikese väärtusliku metsakillu kaitsmine muutub väga keeruliseks.

Foto: Anneli Palo

52. Kontrollinventeerimised näitasid, et väljaspool Natura 2000 võrgustikku olevatest varem inventeeritud elupaikadest on mõned väga

väärtuslikud, mis eksperdi hinnangul tuleksid kindlasti kaitse alla võtta. Lisaks eespool kirjeldatud Vormsi juhtumitele on selliseid alasid mujalgi. Näiteks Mõniste vallas oli jäetud kaitse alla võtmata ala, mis kontrollinventuuri teinud eksperdi sõnade kohaselt on keskosas nii ürgse olemusega, kui Lõuna-Eestis üldse olla saab.



Keskkonnaministeeriumi andmetel hea esinduslikkusega vana loodusmets (*9010) Mõniste vallas, mis on jäetud kaitse alla võtmata.

Foto: Anneli Palo

53. Mõnede väärtuslike elupaikade kaitse alla võtmise probleemid on avalikkuseski palju tähelepanu pälvinud. Neist on enim käsitlemist leidnud Suurupi metsade juhtum. Elupaikade inventeerimine tehti Suurupis 2003. aastal. Keskkonnaministeerium ei osanud selgitada, mis põhjustel jäid esialgu inventeerimata mererannal paiknevad alad, mille looduskaitseline väärtus osutus 2005. ja 2006. aastal tehtud inventuuride tulemusel kõrgemaks kui 2003. aastal inventeeritud alal. Loodava kaitseala territooriumi hulka arvati need mereäärsed alad alles 2006. a suvel.

54. 2007. a alguses esitati metsateatise kavandatud raiete kohta inventeeritud esinduslikes elupaikades Suurupi piirkonnas, kuid väljapoole ajutiste piirangutega ala. 2007. aasta märtsis tegi Keskkonnaministeerium otsuse Suurupisse riiklikku kaitseala mitte moodustada. 2007. a sügisel tehti lageraie metsaosas, mis oli 2005. ja 2006. aasta inventeerimistel hinnatud suurepärase esinduslikkusega elupaigaks. Pärast ajakirjanduse ja valitsusväliste looduskaitseaktivistide jõulist sekkumist otsustas Keskkonnaministeerium astuda samme, mis tagaksid Suurupi väärtuslike metsade kaitse.

55. Ka näiteks Lohusalu poolsaarel on metsade valikuline kaitsmine seotud majandushuvidega. 2001. a inventeerisid Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna töötajad Lohusalu poolsaare kooslusi ja kirjeldasid seal väga hea esinduslikkusega metsastunud luiteid (elupaigatüübi kood 2180). Vahetult pärast inventeerimist, 2002. a. jaanuaris, müüs Keskkonnaministeerium elupaikasad sisaldava maaüksuse ning sealsed

väärtuslikuna kirjeldatud elupaigad jäeti Natura võrgustikku arvamata. Praegu rajatakse sinna elamurajooni²³.

56. Kõrvutades Eesti poolt 2004. aastal Euroopa Komisjonile esitatud Natura alade kaarti 2007. aastal esitatud kaardiga, selgub, et Natura võrgustikust on välja arvatud alasid, mida 2004. a seisuga peeti vajalikuks kaitse alla võtta. Riigikontroll küsis Keskkonnaministeeriumist selgitusi nendest viie ala kohta. Keskkonnaministeeriumi vastustest nähtub, et

- kahel juhul olid olemas eksperdiarvamused, kus põhjendati kaitsealade moodustamist teistes piirides;
- kahel juhul selgitas ministeerium, et alal oli tehtud raieid enne Natura võrgustikku arvamist ning ka pärast seda;
- ühel juhul teatas ministeerium ilma vastavaid tõendusmaterjale esitamata, et osal alast ei olnud tegemist loodusdirektiivi elupaikadega ning et maaomanikud olid hoiuala moodustamisele väga tugevalt vastu.

57. Keskkonnaministeerium on ka avalikult selgitanud, et Natura võrgustiku moodustamisel ei lähtunud üksnes ala ökoloogilisest väärtusest, vaid lõpliku valiku kinnitamisel tehti hulgaliselt kompromisse maaomanikega ning maaomanike vastuseisu korral arvati osa alasid Natura võrgustikust välja²⁴.

58. Seega pole sageli põhjendatud, miks osa inventeeritud ja kaitset väärivaks tunnistatud aladest on jäetud Natura võrgustikku võtmata või arvatud võrgustikust välja. Kui väärtuslike elupaikad on Natura võrgustikust välja jäetud majanduslikel põhjustel, võib see kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise.

59. Natura võrgustikust väljajäetud metsa-elupaigad on tõsisel hävimisohus, sest enamikul juhtudest vastavad metsa-elupaigad raiekõlblike metsade kriteeriumitele ja võidakse seetõttu lähiaastatel lagedaks raiuda. See toob kaasa Eestile iseloomulike looduslike elupaikade hulga vähenemise ja ökosüsteemide kahjustamise.

60. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Võtta kaitse alla ja lisada Natura võrgustikku väljaspool kaitse- ja hoiualasid olevad alad, kus on teada väärtuslike elupaikade esinemine. Seda esmajärjekorras nende elupaigatüüpide korral, mille esindatus Euroopa Komisjoni hinnangul oli ebapiisav või mille puhul nõuti täiendavate teaduslike uuringute tegemist. Selliste alade kaitse alla võtmine on vajalik, sest puudub usaldusväärne teave elupaikade tegeliku hulga kohta riigis ning

²³ Äripäev 28.11.2007.

²⁴ Keskkonnaministeeriumi Rapla KKT Keskkonnaleht, juuni 2007.a; Eesti Päevaleht 02.04. 2007; Äripäev Online, 23.03.2004
www.envir.ee/natura2000/?nodeid=108&lang=et

pole analüüsitud, kui palju peab elupaikasid kaitse alla võtma nende soodsa seisundi tagamiseks.

- Vaadata üle Natura 2000 võrgustikust alade väljaarvamise kohta tehtud otsused, ning kui neil aladel on säilinud looduskaitseline väärtus, arvata need uuesti võrgustikku. Juhul kui ilmneb, et 2004. a ettepanekusse on mõned alad arvatud ekslikult ning neil aladel väärtuslike elupaiku polnudki, tuleb rikkumismenetluse vältimiseks korrektselt dokumenteerida eelvaliku andmed ja muud asjaolud, millest nähtub, et tegemist ei ole elupaiga kahjustamisega.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei ole nõus Riigikontrolli väitega, nagu usaldusväärne teave elupaikade leviku ja hulga kohta puuduks. Olemas on ka teoreetilised analüüsid, mis prognoosivad, kui palju metsi tuleks (range) kaitse alla võtta, et säiliks Eesti metsadega seotud bioloogiline mitmekesisus (Lõhmus jt 2004). Keskkonnaministeeriumi eesmärgiks on tagada kõige väärtuslikumate elupaikade kaitse Eestis. Selle eesmärgi täitmiseks analüüsime vastavalt Euroopa Komisjoni soovitudele praegu keskkonnaorganisatsioonide poolt Euroopa Komisjonile esitatud täiendavate loodusalade nimekirja (nn varinimekirja) alade vastavust loodusdirektiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusalade valikukriteeriumitele ja nende kohta esitatud andmete usaldusväärsust.

Keskkonnaministeerium juhib tähelepanu, et ühtegi ala ei ole Natura 2000 võrgustikust välja arvatud. Samuti puuduvad Keskkonnaministeeriumil andmed, et mõni ala oleks Natura võrgustikku arvatud ekslikult. Kui Natura alade piire on täpsustatud, siis on põhjendused (sh eksperthinnangud) selleks olemas. Keskkonnaministeeriumi töökorralduse kohaselt saab Natura ala piiri muutmise ettepaneku aluseks olla ainult põhjendatud eksperthinnang. Seega on Riigikontrolli soovitus ellu viidud.

Riiklik seire ei anna piisavalt infot metsa-elupaikade soodsa seisundi hindamiseks

61. Riigil peab olema ülevaade bioloogilisest mitmekesisusest ja selle muutustest²⁵, et hinnata kaitsekorralduse edukust ja saada infot lahendamist vajavate probleemide kohta.

²⁵ Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon, mis on alla kirjutatud Rio de Janeiro 12. juunil 1992. a. Eesti ratifitseeris selle nn Rio konventsiooni 11. mail 1994. a. Loodusdirektiivi artikli 11 kohaselt on liikmesriigid kohustatud teostama järelevalvet looduslike elupaigatüüpide ja liikide looduskaitse seisundi üle.

Elupaigatüübi seisund on soodne, kui selle:

- looduslik levila on muutumatu suurusega või laienemas;
- püsimiseks vajalikud looduslikud tingimused (eriomane struktuur ja funktsioonid) on head ning on tõenäoliselt head ka lähitulevikus;
- tüüpiliste liikide looduskaitseline seisund on soodus.

Eesti ei suuda väärtuslike metsa-elupaikade säilimist usaldusväärselt hinnata

62. Loodusdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid iga kuue aasta järel esitama Euroopa Komisjonile aruande, mis sisaldab teavet elupaikadele ja liikidele rakendatavate kaitsemeetmete kohta ning annab hinnangu ühenduse tähtsusega elupaikade ja liikide seisundile. Komisjoni hinnangul ei ole elupaigatüübi soodne seisund säilinud,²⁶ kui muu hulgas selle esinemisala on hindamisperioodi jooksul vähenenud enam kui 1% aastas või enam kui 10%, võrreldes elupaigatüübi pindalaga loodusdirektiivi rakendumisaastal.

63. 2007. aastal esitatud aruande koostamisel võis Eesti uue liikmesriigina tugineda eksperdihinnangutele ning parimatele olemasolevatele andmetele hindamaks elupaikade seisundit ajavahemikul 2004–2006²⁷. Järgmise hindamisperioodi (2007–2012) aruanne peab tuginema seireandmetele²⁸. Seega järgmise aruande esitamiseks 2013. aastal tuli juba 2007. aastal koguda andmeid usaldusväärselt seiremetoodikat kasutades.

64. Metsa-elupaikade riiklik seire²⁹, mida on läbi viidud alates 2005. aastast, ei võimalda teha üldistavaid järeldusi metsa-elupaikade seisundi kohta kogu riigis, sest metsa-elupaikade seirealade valim on liiga väike: 7 kuni 10 ala aastas metsa-elupaikadena kirjeldatud tuhandete alade seast³⁰.

65. Keskkonnaministeeriumi koostatud aruanne põhineb vähestel uuringutel, mistõttu ei anna usaldusväärselt ülevaadet elupaikade pindalaga toimunud muutustest. Aruande kohaselt on hindamisperioodil 2004–2006 kõigi loodusdirektiivi lisas kirjeldatud metsa-elupaikade (v.a rohundirikkad kuusikud) pindala Eestis hinnatud stabiilseks (tabel 7).

²⁶ EC DG-ENV.B2 15.03.2005. Note to the Habitat Committee. Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001–2007 report under the Article 17 of the Habitats Directive (DocHab-04-03/03 rev.3).

²⁷ Vt eelmine viide: EC DG-ENV.B2 15.03.2005 (DocHab-04-03/03 rev.3).

²⁸ Vt üleelmine viide: EC DG-ENV.B2 15.03.2005 (DocHab-04-03/03 rev.3).

²⁹ 1998. a PHARE looduse mitmekesisuse seire programmi koosluste seire muudeti 2005. a kevadel Natura metsa-elupaikade riiklikuks seireks.

³⁰ Elupaigana kirjeldatud alad on keskmiselt suhteliselt väikesed, näiteks keskmine kirjeldatud vana loodusmetsa ala on 8,5 ha ning keskmine siirdesoo- ja rabametsa ala 21,51 ha.

Tabel 7. Andmed loodusdirektiivi metsa-elupaikade kohta vastavalt Eesti esitatud seirearuandele, võrrelduna 2005. a esitatud andmetega ja statistilisel metsainventeerimisel kogutud informatsiooniga

Elupaigatüüp	Elupaikade kogupindala 2005. a esitatud andmetel (ha)	Elupaikade kogupindala 2007. a aruande andmetel (ha)	Hinnang elupaiga pindala muutumisele perioodil 2004 – 2006	KKMi andmetel 2007. a seirearuande hinnangu alus	SMI 2005	SMI 2006
Metsastunud luited (elupaigatüüp 2180)	23 000	23 000	stabiilne	välitööd	27 300 (±39%)	26 500 (±27%)
Vanad loodusmetsad (elupaigatüüp *9010)	85 000 / 110 000	100 400	stabiilne	eksperdiarvamus	122 500 (±18%)	90 500 (±15%)
Vanad laialehised metsad (elupaigatüüp *9020)	2000 / 7000	5250	stabiilne	eksperdiarvamus	2100 (±138%)	1600 (±113%)
Rohundirikkad kuusikud (elupaigatüüp 9050)	33 800 / 56 000	26 000	selgusetu	eksperdiarvamus	17 600 (±48%)	12 500 (±40%)
Okasmetsad moreenikõrgendikel (elupaigatüüp 9060)	Info puudub	3400	stabiilne	välitööd	11 700 (±59%)	10 300 (±44%)
Puiskarjamaad (elupaigatüüp 9070)	4000	3300	stabiilne	välitööd	6900 (±66%)	6000 (±52%)
Soostuvad ja soolehtmetsad (elupaigatüüp *9080)	49 000 / 127 000	45 000	stabiilne	välitööd	89 000 (±21%)	58 300 (±18%)
Pangametsad (elupaigatüüp *9180)	Info puudub	500	stabiilne	välitööd	Info puudub	Info puudub
Siirdesoo- ja rabametsad (elupaigatüüp *91D0)	50 000 / 31 700	49 000	stabiilne	välitööd	141 000 (±17%)	131 400 (±12%)
Lammimetsad (elupaigatüüp *91E0)	Info puudub	3500	stabiilne	välitööd	Info puudub	Info puudub
Lammimetsad kaldavallidel (elupaigatüüp 91F0)	1100 / (800 – 2400)	700	stabiilne	välitööd	Info puudub	Info puudub

Allikas: Keskkonnaministeerium, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus

Puudub kindlus, et Eesti esitatud seirearuanne kajastab tegelikku olukorda

66. Riigikontrolli hinnangul puudub Keskkonnaministeeriumil usaldusväärne alus metsa-elupaigatüüpide seisundi hindamiseks, sest ministeeriumil puuduvad andmed või eksperdihinnangud, mis võimaldaksid selliseid hinnanguid anda. Keskkonnaministeerium ei ole teinud ega tellinud välitöid sellises mahus, et saaks hinnata elupaigatüüpide seisundiga toimunud muutusi kogu riigis. Ministeeriumi esitatud materjalidest nähtub, et seoses loodusdirektiivi seirearuande koostamisega sõlmiti eksperdileping üksnes soostuvate ja soolehtmetsade (elupaigatüüp *9080) ning siirdesoo- ja rabametsade (elupaigatüüp *91D0) seisundi hindamiseks, ülejäänud 9 metsa-elupaigatüübi puhul ei ole tellitud ka eksperdiarvamus. Seetõttu seirearuandes märgitud hinnangu andmise alus ei vasta tegelikkusele.

67. Eesti esitatud andmete ebapiisavat kvaliteeti näitab ka asjaolu, et pangametsade (*9180) ja vanade laialehiste metsade (*9020) pindala

Natura võrgustikus (tabel 5) on suurem kui hinnang nende leviku kohta kogu Eestis (tabel 7).

Kas väärtuslike metsa-elupaikade pindala väheneb?

68. Riigikontroll võrdles Eesti esitatud aruannet SMI vastavate andmetega³¹. SMI 2005. ja 2006. a andmetest nähtub (tabel 7), et hindamisperioodil on kõigi metsa-elupaikade kogupindala vähenenud. Riigikontrolli hinnangul on tegemist märkimisväärse asjaoluga, sest juhusliku varieeruvuse puhul oleks elupaigatüüpide pindala muutus toimunud tõenäoliselt nii vähenemise kui ka suurenemise suunas. Mõne metsa-elupaiga puhul (näiteks elupaigatüübid *9010 ja *9080) on vähenemine suhteliselt ulatuslik. Mõne elupaigatüübi puhul (näiteks *9020 ja 9050) on SMI andmed nii suure võimaliku juhusliku veaga, et nende alusel ei saa teha järeldusi elupaigatüübi pindala kohta.

69. SMI-d teinud Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse töötajad selgitasid, et 2005. a tulemused olid esialgsed ning järelduste tegemiseks on vaja mitme aasta hinnanguid. Töötajate sõnul on alates 2005. aastast SMI metoodikat elupaikade osas rakendatud samal viisil ja samade inimeste poolt ning tulemused ei saa olla mõjutatud metoodika muutmise ega muu süstemaatilise vea tõttu, kuid metsa-elupaigatüüpide pindalade lausalist vähenemist seletada ei osatud.

70. Riigikontroll jagab seisukohta, et SMI põhjal järelduste tegemiseks on vaja pikema perioodi vaatlusandmete olemasolu. Sellele vaatamata ei saa SMI tulemuste puhul välistada, et need näitavad elupaikade pindala vähenemist looduses. Isegi arvestades asjaolu, et tegu on vaid kahe aasta võrdlusega ning andmete statistiline usaldusväärsus on väike, tuleb Riigikontrolli hinnangul SMI tulemusi tõsiselt analüüsida, et selgitada välja, kas metsa-elupaikade levikupindala on langeva trendiga või on tegemist metoodilise probleemiga. Mõlemal juhul vajab probleem kiiret lahendust.

71. Erialateadlastelt pole seireandmete kogumiseks ja analüüsimiseks tellitud selliseid eksperditöid, mis võimaldaksid anda hinnangut metsa-elupaikade seisundile kogu riigis. Näiteks pangametsade levikupindala on nii väike, et nende lausaline inventeerimine ja kaardistamine ei oleks suur töö.

72. Riigikontrolli hinnangul ei kajasta Eesti esitatud seireandmed tegelikku olukorda, kuna Keskkonnaministeeriumil puuduvad metsa-elupaikade usaldusväärsed levikuandmed ning seirearuandes esitatud andmed ei ühti olemasoleva parima teadmisega elupaikade pindalast. Keskkonnaministeerium pole loonud seiresüsteemi, mis võimaldaks hinnata elupaikade säilimist ja vajaduse korral rakendada meetmeid ohustatud elupaikade kaitse tõhustamiseks.

³¹ Keskkonnaministeerium peab metsa-elupaikade kogupindala kohta kõige usaldusväärsemaks statistilise metsainventeerimise SMI andmeid. Teada olevalt ei ole Eestis peale SMI teisi uuringuid või analüüse, mis käsitleksid metsa-elupaigatüüpide pindala kogu riigis.

73. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Korraldada metsa-elupaikade riiklik seire nii, et selle tulemused oleksid üldistatavad kogu riigile ning kasutatavad elupaikade seisundi ja selle muutuste usaldusväärseks hindamiseks. Selleks muu hulgas täpsustada SMI metoodikat nii, et see võimaldaks hinnata elupaigatüüpide pindala ning selle muutumise trendi kogu Eestis. Vajaduse korral suurendada vähem levinud elupaigatüüpide korral vaatluste arvu, et tulemuste statistiline viga oleks väiksem. Selleks analüüsida SMI seniseid tulemusi ja selgitada välja vajalike proovitükkide hulk.
- Täiendada seiremetoodikat nende metsa-elupaikade puhul, mille seisundi hindamine SMI metoodikaga ei ole otstarbekas või võimalik (näiteks panga- ja lammimetsad). Selleks analüüsida olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid, et selgitada välja nende elupaikade tegelik olukord Eestis.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel ka edaspidi täpsustada seiremetoodikaid. Samas juhime tähelepanu, et metsa-elupaikade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire ja SMI raames. SMI metoodikat täpsustati juba 2005. a nii, et see võimaldaks hinnata laialt levinud loodusdirektiivi metsaelupaigatüüpe. Samuti asuti aastal 2005 täiendama eluslooduse mitmekesisuse seire koosluste (sh metsakoosluste) allprogrammi, muuhulgas suurendati seiratavate alade arvu aastas eesmärgiga saavutada suurem üldistusvõime.

Panga- ja lammimetsade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire raames. 2005. a suurendati aastas seiratavate metsaalade arvu rohkem kui kolmekordselt. Keskkonnaministeeriumil on kavas analüüsida ka olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid.

Metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustikus

Elupaikasad mõjutavate otsuste tegijatel pole usaldusväärset infot

74. Loodusdirektiiv lubab Natura 2000 võrgustiku aladel jätkata senise majandustegevusega tingimusel, et ei kahjustata elupaikade soodsat seisundit. Selleks, et majandustegevus ei kahjustaks elupaikasad, peavad majandustegevuse kavandajad ja keskkonnalubade väljaandjad olema teadlikud elupaikade asukohtadest. Ka metsamajandamise kavandajatel peab olema info inventeeritud elupaikade kohta, et kavandada metsamajanduslikke töid sellisena, mis ei kahjustaks elupaikasad.

Andmekogu – korrastatud ja infosüsteemis töödeldavate andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks.

Keskkonnaministeerium ei täitnud 2000. a Vabariigi Valitsuse korraldust

75. Vabariigi Valitsuse korraldusega³² nähti ette, et Natura 2000 **andmekogu** hakkab koostama ja haldama Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus (ITK), kes haldab ka looduskaitse infosüsteemi EELIS. ITK-l olid olemas nii infotehnoloogiline varustatus kui ka teadmised selliste andmebaasidega töötamisel. Seetõttu oleks Natura andmebaasi ja kaardiinfo kogumine olnud nende jaoks juba tuttav tegevus, mille puhul on kergem tagada andmete ühtlast kvaliteeti, nende regulaarset uuendamist ning kättesaadavust kõigile rakendusasutustele.

76. Erinevalt Vabariigi Valitsuse korraldusest otsustas Keskkonnaministeerium arendada nii Natura standardandmebaasi kui ka elupaikade kaardikihti ministeeriumi looduskaitseosakonnas ning mitte integreerida seda looduskaitse infosüsteemis EELIS. Keskkonnaministeerium ei teadnud, kes, millal ja mis põhjustel otsustas Vabariigi Valitsuse korraldusest mööda minna. Ministeerium selgitas, et kuna aega oli vähe, siis leiti, et töö hajutamine pole hea ning parem on andmebaasi enda käes hoida. Ministeeriumi looduskaitseosakonda moodustati tööks Natura andmebaasiga kaks töökohta. Lisaks selgitas ministeerium, et riikliku Natura-programmi II etapi tegevuskavas³³ on kirjas, et Natura 2000 andmebaasi koostamiseks ja andmete digiteerimiseks vajab ministeeriumi looduskaitseosakond veel ühte töökohta ning täiendavat riist- ja tarkvara.

77. Looduskaitseosakond kasutab loodusdirektiivi elupaikade andmeid kui mitteametlikku töövahendit. Elupaikade kaardikihi hoidmist „mitteametlikuna” põhjendas Keskkonnaministeerium asjaoluga, et see sisaldab olulises osas vigu, kuna andmebaasi ja kaardikihi koostamiseks oli ekspertide töö ebakvaliteetne.

78. Keskkonnateenistustel ja Looduskaitsekeskuse regioonidel on kasutada elupaikade andmebaasi eri tööversioonid, kusjuures töötajaid ei ole informeeritud nende versioonide iseärasustest. Mõned keskkonnateenistuste töötajad on arvamisel, et tegemist on ametliku andmekoguga, mis on ka EELISes ja millest tuleb lähtuda. Riigikontrolli hinnangul ei ole tegemist hea lahendusega, sest tulenevalt arvukatest vigadest andmebaasis võidakse tegelikke elupaikasid kahjustada või seada maaomanikele põhjendamatuid piiranguid. Mõned keskkonnateenistuste töötajad on kokku puutunud kaardikihi arvukate vigadega ning otsustanud seda mitte usaldada, vaid Natura aladele väljaantavate lubade puhul alati kontrollida looduses väärtuslike elupaikade olemasolu.

79. Elupaikade andmetes muudatuste tegemiseks puuduvad kokkulepitud protseduurireeglid. Isegi kui keskkonnateenistuste töötajad on käinud looduses ja tuvastanud elupaiga olemasolu või puudumise, siis seda infot ei kajastata elupaikade andmekihis. Seega on järgmise loa väljaandmisel

³² Vabariigi Valitsuse 25.juuli 2000. a korraldus nr 622-k „Riikliku programmi „Eesti NATURA 2000” kinnitamine aastateks 2000–2007”.

³³ Vabariigi Valitsuse 6.mai 2003. a korraldus nr 267-k. „Aastateks 2000–2007 koostatud riikliku programmi „Eesti NATURA 2000” II etapi (2003–2007) tegevuskava kinnitamine”.

samas piirkonnas uuesti vaja see koht looduses üle vaadata. Riigikontrolli hinnangul ei ole ka sel puhul tegemist hea lahendusega, sest kulutatakse asjatult ametnike tööaega.

80. Keskkonnaministeerium selgitas, et elupaikade kaardikihist on aastatel 2001–2007 olnud kasutusel eri versioone, kuna inventuurid toimusid eri aastatel. Ajavahemikul 2001–2004 tehti igal aastal inventuure ning parandati seniseid andmeid, seega tekkisid uued, eelmisest erinevad versioonid. Pärast inventuuride andmete digiteerimist on alanud nende korrigeerimine aerofotode, põhikaardi jmt abil. Kuna selline kaardiandmete korrigeerimine ei ole praeguseks ajaks lõpetatud, on Keskkonnaministeerium seisukohal, et ka praegu kasutusel olev andmekiht edaspidi muutub. Ministeeriumi töötajate sõnul ei ole nad elupaikade kaardikihi lõplikku koondversiooni keskkonnateenistustele veel saatnud, sest soovivad enne parandada sellel kaardikihil teada olevad ebatäpsused.

81. Riigikontrolli hinnangul näitavad Keskkonnaministeeriumi selgitused, et ministeeriumil on seni ajani läbi mõtlemata elupaikade kaardi ja andmebaasi koostamise ning haldamise põhimõtted, puudub andmekogu pidamise ja täiendamise kord. Tulenevalt uutest inventuuridest või muust informatsioonist tuleb andmebaase ja kaarte alati täiendada ja muuta ning seetõttu ei saa ükski andmekogu kunagi lõplikult valmis. Probleem on see, et elupaikade andmekogu loomisel ei nähtud ette, kuidas tuleb andmeid salvestada, korrastada, muuta jne³⁴. Seetõttu ei saa ametnikud ja avalikkus kaartide ning andmebaaside kasutamisel teavet selle kohta, millises osas on andmed ametlikud, kontrollitud ja usaldusväärsed ning millises osas ja miks on toimunud muutused.

82. Kuigi Keskkonnaministeerium selgitas, et 2006. aastal täiendati EELIS elupaigainfoga, ei olnud ka 2008. a veebruariks andmeid inventeeritud elupaikade kohta antud ITK-le integreerimiseks looduskaitse infosüsteemi EELIS.

83. Elupaikade asukoha info puudumise tõttu ei ole välistatud, et raieid kavandatakse väärtuslikesse elupaikadesse ning metsade majandamisel kahjustatakse elupaikasad. Keskkonnaministeerium esitas näiteid, kus pärast metsa-elupaikade inventeerimist ja ala kaitse alla võtmist on neid raietega kahjustatud. Ka auditis tehtud eksperditöö kohaselt oli 81 inventeeritud kaitse all oleva vana loodusmetsa elupaikasad kahjustatud raietega seitsmel alal.

84. Riigikontroll näeb Natura andmebaasi loomisel probleemi selles, et protsessi koordineerimise asemel hakkas Keskkonnaministeerium tegelema tehniliste töödega, omamata sellise töö jaoks piisavalt teadmisi ja kogemusi. Loodusdirektiivi elupaiku ja liike kajastava kaardikihi moodustamisel ei mõeldud läbi sellise andekogu moodustamise ja

³⁴ Loodusdirektiivi elupaikade ja Natura andmetega töötamisel ei ole järgitud andmekogude moodustamisele ja nendega töötamisele seatud nõudeid. Alates 1997. aastast kuni 2007. a lõpuni kehtis Eestis andmekogude seadus. Alates 1. jaanuarist 2008. a kehtivad andmekogusid käsitlevad sätted avaliku teabe seaduse koosseisus.

Kaitstavatel aladel raieid kavandades ei ole olnud võimalik arvestada inventeeritud elupaikade infoga

kasutamisega kaasnevaid asjaolusid. Lisaks tekkis olukord, kus andmebaasi ja elupaikade kaardikihi koostamist sisuliselt ei kontrollitud, sest nii andmebaasi koostaja kui ka kontrollija oli ministeeriumi looduskaitseosakond.

85. Usaldusväärselt administreeritud andmebaasi puudumise tõttu on raske korraldada tõhusat looduskaitset, sest puuduvad alusandmed pädevate ja põhjendatud otsuste tegemiseks. Usaldusväärse andmekogu puudumine tähendab, et majandustegevuse kavandajad ja tegevusi lubavad ametnikud ei tea, kus elupaigad paiknevad ning seetõttu võidakse lubada Natura aladel elupaikasad kahjustavat majandustegevust.

86. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile:

- Korrastada elupaikade andmebaas ja kaardikiht, selleks:
 - koostada selged protseduurireeglid ja digitaalne keskkond andmete muutmiseks, parandamiseks ja täiendamiseks, tagades varasemate andmete arhiveerimise ja võimaluse elupaikadega toimunud muudatusi jälgida;
 - integreerida elupaikade andmebaas ja kaardikiht looduskaitse infosüsteemi EELIS.
- Korraldada ministeeriumi töö elupaikade kaardikihi parandamisel ja võimalike edasiste samalaadsete projektide puhul nii, et ministeeriumile jääks koordineeriv ja kontrolliv roll ning määrataks konkreetsed ülesanded koos tähtaegade ja vastutajatega.
- Tagada, et Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajate kogutud andmed elupaikade kohta oleksid dokumenteeritud ja koondatud ühtse metoodika järgi.
- Tagada, et metsakorraldajatel oleks võimalik metsamajandamistööid kavandades arvestada olemasoleva informatsiooniga inventeeritud elupaikade kohta.
- Täiendada metsa korraldamise juhendit elupaikade kindlaksmääramise kriteeriumite ja elupaikade kirjeldamise nõudega ning sätestada, et metsamajanduslike tööde kavandamisel peab olema tagatud elupaikade soodne seisund. Sellega on võimalik saavutada olukord, kus metsaregistrisse saadakse andmed värselt inventeeritud elupaikade kohta kogu riigi metsamaal ning sellega arvestades saab parandada ja täiendada elupaikade kaardikihti. Selliselt kogutud infot saab kasutada ka Natura 2000 erametsatoetuste rakendamisel, et lihtsustada maaomanikel koosluste kaitse tingimustest kinnipidamist ja võimaldada hiljem hinnata toetust saanud maadel elupaikade säilimist.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel. Looduskaitse infosüsteemi EELIS on täiendatud elupaigainfo liidesega. Poollooduslike koosluste info on Keskkonnaministeeriumi andmetel lisatud EELISesse 2007. a kevadel. Pool-looduslike elupaikade info muutmise protseduurireeglid on välja töötatud ja kasutuses. Samal

põhimõttel liidetakse ülejäänud elupaigainfo ja rakendatakse analoogseid protseduureegleid.

Ettevalmistused andmete pidamise, edastamise ja kontrolli osas toimub Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna, Riikliku Looduskaitse-keskuse ning Info- ja Tehnokeskuse vahel.

Nõustume Riigikontrolli soovitusel, et metsakorraldajatel oleks võimalik metsamajandamistööd kavandades arvestada olemasoleva informatsiooniga inventeeritud elupaikade kohta. Osundame, et see nõue on olnud kogu aeg täidetud. Ka täna on metsakorraldajatel võimalik saada elupaigainfot keskkonnateenistustest. Tulevikus on neil võimalik seda infot saada lisaks praegustele võimalustele ka EELISE vahendusel.

Keskkonnaministeerium ei nõustu soovitusel täiendada metsa korraldamise juhendit metsa-elupaikade kirjeldamise nõudega ja kohustusega arvestada metsamajanduslike tööde kavandamisel metsa-elupaikadega. Riigikontrolli poolt välja pakutud tegevusmuster on täna juba kasutusel vääriselupaikade programmis. Tänapäevaks on välja töötatud elupaikade inventeerimise süsteem, milles kasutatakse elupaikade määramiseks vastava hariduse saanud eksperte. Keskkonnaministeerium ei näe mingit vajadust ja võimalust dubleeriva süsteemi loomiseks ega metsakorraldajatele täiendava kõrghariduse andmiseks. Seda ettepanekut ei ole võimalik rakendada erametsatoetuse rakendamisel, sest metsatoetus ei ole mõeldud ainult elupaigatüüpidele, vaid ka liikide seisundi säilimise tagamiseks. Vastavalt ELi õigusele ei ole võimalik toetust maksta metsaeraldise kaupa, sest toetusala pind tuleb kontrolli käigus väga täpselt üle mõõta (analoogselt teiste PRIA kaudu makstavate pindalatoetustega).

Kaitsekorralduskavad enamiku kaitse- ja hoiualade kohta on koostamata

87. Riik peab tagama Natura alade kaitse. Looduskaitseseadus nõuab, et kaitsealadele ja hoiualadele koostatakse kaitsekorralduskavad. Kaitsekorralduskavade koostamise käigus hinnatakse kaitseala väärtused ning kavandatakse kaitse eesmärkidele vastavad üksikasjalikud kaitsemeetmed. Kaitsekorralduskava koostamise nõue on kehtinud alates 1994. aastast, mil hakkas kehtima kaitstavate loodusobjektide seadus.

Hoiuala on looduskaitseseaduse kohaselt elupaikade ja kasvukohtade kaitseks määratud ala, mille säilimise tagamiseks hinnatakse kavandatava tegevuse mõju ja keelatakse ala soodsat seisundit kahjustavad tegevused.

Hoiuala kohta kaitse-eeskirja ei koostata. Üldised tingimused hoiualade kohta on esitatud looduskaitseseaduses ning kaitse korraldamiseks tuleb koostada kaitsekorralduskava.

Kaitsekorralduskava – kava, mis moodustatakse kaitse- ja hoiualade kaitse korraldamiseks, milles märgitakse

- olulised keskkonnategurid ja nende mõju loodusobjektile;
- kaitse eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tööd, tööde tegemise eelisjärjestus, ajakava ning maht;
- kava elluviimise eelarve.

Kaitse-eeskiri – õigusakt, millega

- määratakse kaitseala kaitsekord;
- piiritletakse ühe või mitme eri rangusastmega kaitsevööndi ulatus;
- määratakse seadusega sätestatud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus vööndite kaupa;
- loetletakse tegevused, mis vajavad kaitseala valitseja nõusolekut.

88. Metsa-elupaikade puhul annab **kaitsekorralduskava** raamtingimused kaitsealal või hoiualal asuvatele majandamisüksustele metsamajandamiskavade koostamiseks.

89. Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi tegevust riikliku looduskaitse korraldamisel 1999. aastal³⁵. Toonase auditi tulemusena leiti muu hulgas, et kinnitatud kaitsekorralduskavad olid olemas vaid kahel kaitsealal nõutavast 35st³⁶ (kokku oli kaitsealasid 318). Auditi kontroll-aruandes tehti ettepanek tõhustada ministeeriumi looduskaitseosakonna tööd **kaitse-eeskirjade** ning kaitsekorralduskavade koostamisel, hinnata selleks vajaliku töö mahtu, seada reaalsed tähtajad ja taotleda vajalik finantseerimine.

90. Võrreldes 1999. a seisuga pole kaitsekorralduskavade koostamisel edusamme tehtud. 2007. a novembris Euroopa Komisjonile esitatud aruande kohaselt on olemasolevast 509st kaitse- ja hoiualast kaitsekorralduskavad olemas 25 alal ja koostamisel 35 alal. Seega valdaval enamikul kaitse- ja hoiualadel kaitsekorralduskavad puuduvad ning neid pole asutud koostama.

91. Keskkonnaministeerium põhjendab kaitsekorralduskavade koostamata jätmist sellega, et nende senine töö on keskendunud alade kaitse alla võtmisele. Aastate 2005–2007 jooksul kinnitati 179 kaitse-eeskirja, võeti kaitse alla 343 hoiuala ning kinnitati keskkonnaministri määrusega 423 püsilupaika. Sellest hoolimata on praegu veel üle 100 kaitseala, kus kehtib ENSV-aegne kaitsekord, ja rohkem kui 200 kaitseala, kus kaitsekord tuleb kooskõlla viia kehtiva looduskaitse-seadusega. Lisaks selgitab Keskkonnaministeerium, et kui ala võeti kaitse alla 2006. a, siis ei saa eeldada, et 2007. aastal on sel juba olemas ka kaitsekorralduskava. Samuti ei olnud Keskkonnaministeeriumi arvates mõistlik koostada kaitstavale alale kaitsekorralduskava olukorras, kus oli teada, et alale lisanduvad EÜ direktiividest tulenevad kaitse-eesmärgid.

92. Keskkonnaministeeriumi sõnul suunab Riiklik Looduskaitsekeskus alates 2008. a rohkem ressursse kaitsekorralduskavade koostamisele. Tegemisel on spetsiaalne kaitsekorralduskava koostamise tarkvara, mis ühtlustaks kavade vormi ja lihtsustaks oluliselt nende koostamist.

93. Keskkonnaministeeriumi väide, et kaitsekorralduskava koostamine ei olnud otstarbekas, kuna lisanduma pidid linnu- ja loodusdirektiivide kaitse-eesmärgid, on Riigikontrolli hinnangul eksitav, sest direktiivide eesmärgid olid teada juba direktiivide jõustumisel, seega siis 1979. ja 1992. aastal ning vajadus nendega arvestada oli Eestil teada juba ELiga ühinemisprotsessi alguses. Kaitsekorralduskavade kiire ja läbimõeldud koostamine oleks aidanud kaasa ka Natura protsessile, sest elupaigad oleksid olnud paremini kaardistatud ning kaitse korraldamine saanuks olla läbimõeldum.

³⁵ Riigikontrolli kontrolliakt 28.12.1999 nr 10-12/62 „Keskkonnaministeeriumi tegevuse mõjususe ja tõhususe looduskaitsealade ja maastikukaitsealade moodustamisel ja haldamisel.”

³⁶ Statistikaameti andmetel oli 1999. aastal Eestis 4 rahvusparki ja 31 looduskaitseala

94. Riigikontrolli hinnangul põhjustas kaitsekorralduskavade koostamata jätmise Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna keskendumine Natura protsessi tehnilisele tööle (elupaikade digiteerimisele ja andmebaaside koostamisele) ning seetõttu on looduskaitse sisulise töö koordineerimine jäänud tagaplaanile. Kaitsekorralduskavade koostamise tagasihoidliku tempo põhjuseks on ka asjaolu, et nende koostamiseks pole seatud konkreetseid tähtaegsid.

95. Kaitse korraldamine kaitse- ja hoiualadel tugineb praegu üksikotsustele, mis lähtuvad piiratud informatsioonist ega arvesta seetõttu piisavalt väärtuste paiknemise ja kaitsevajadusega, samuti kaitstava ala kui tervikuna. Seetõttu ei ole tagatud kaitse-eesmärkide saavutamine kaitstavatel aladel. Kaitsekorralduskavade puudumise tõttu on väga keeruline hinnata kaitsekorralduslike meetmete tulemuslikkust. Kaitsekorralduskava puudumine suurendab ametnike halduskoormust ning võib teatud juhtudel olla takistuseks looduskaitsetel eesmärkidel tehtavate tööde rahastamist taotledes.

96. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Koostada hiljemalt 2008. a septembri lõpuks tegevuskava kaitsekorralduskavade koostamiseks koos tähtaegade ja vastutajatega, et tõhustada kaitsekorralduskavade koostamist ja kinnitamist.

Keskkonnaministri vastus: Kaitsekorralduskavade koostamist kajastatakse täna ja planeeritakse ka edaspidi kajastada Keskkonnaministeeriumi arengukavas.

Kavandatava tegevuse mõju metsa-elupaikadele ei hinnata

97. Kaitset väärivate alade kaitse tagamiseks on oluline vältida negatiivse keskkonnamõjuga tegevusi. Ka loodusdirektiivi kohaselt³⁷ peavad liikmesriigid tagama, et ei lubataks tegevusi, millel võib olla oluline negatiivne mõju Natura ala loodusväärtustele. Esmatähtsate elupaigatüüpide puhul võib lubada ainult selliseid tegevusi, mis lähtuvad rahva tervisest, riiklikust julgeolekust, esmatähtsatest keskkonnale soodsatest tagajärgedest või Komisjoni hinnangul muudest üldistest huvidest.

98. Euroopa Kohus on nn Waddenzee otsuses³⁸ toonud esile, et ala kaitse-eesmärkidest lähtudes tuleb hinnata iga kava või projekti, mille puhul ei ole välistatud oluline mõju Natura alale. Seega tuleb hindamine läbi viia kõikidel nendel juhtudel, kui objektiivse teabe põhjal ei ole välistatud, et tegevusel on eraldi või koos teiste kavandatud tegevustega oluline mõju. Tegevust võib lubada vaid siis, kui on kindlaks tehtud, et see ei kahjusta kaitse-eesmärke.

³⁷ Artikkel 6 lõige 3.

³⁸ Kohtuotsus kohtuasjas C-127/02 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:262:0002:0002:ET:PDF>

Loodusdirektiivi nõuded on Eesti õigusaktidesse osaliselt üle võtmata

Keskkonnamõju hindamine ehk KMH – rida põhjalikke, aeganõudvaid ja kulukaid toiminguid, mida on kirjeldatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses. KMH tegemiseks on vaja kaasata litsentseeritud ekspert. KMH eesmärgiks on vältida või minimeerida keskkonnaseisundi kahjustamist ning anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevusega ja selle alternatiivsete võimalustega kaasneva keskkonnamõju kohta.

Natura hindamine – loodusdirektiiv ei nõua Natura aladele avaldatava mõju hindamisel nii keerulise protseduuri järgimist kui on KMH kohta Eestis kehtivad nõuded, vaid seab tingimuseks, et kavandatava tegevuse mõju tuleb hinnata ning kahjuliku mõjuga tegevust ei tohi lubada. Mõju hindamise meetodite valik on liikmesriigi otsustada.

99. Auditisse kaasatud eksperdi hinnangul on loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 3 Eesti õigusaktidesse üle võetud vaid osaliselt. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus³⁹ vastab küll direktiivi tekstile, kuid ei vasta Waddenzee reeglile. Nimetatud reegli kohaselt tuleb Natura hindamine alata mitte ainult siis, kui tegevusel või kaval on eeldatav mõju, vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud. Kuna liikmesriigilt nõutakse nii direktiivi teksti kui ka seda tõlgendava EÜ Kohutu praktika ülevõtmist, tuleb Eesti õigus viia kooskõlla Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgendustega.

100. Eestis on Natura aladele avaldatava mõju hindamine, nagu ka tavapärase keskkonnamõju hindamine (KMH), integreeritud tegevuslubade andmise menetlusse. Juhul kui Natura alal või selle läheduses kavandatakse tegevust, milleks ei ole luba vaja (sh hoiuala teatist) või kui on tegemist raiega, siis tegevuse mõju ei hinnata. See on vastuolus direktiiviga, mis näeb ette kõigi tegevuste ja kavade hindamist, sealhulgas ka nende tegevuste ja kavade hindamist, milleks meil keskkonnaluba vaja ei ole.

101. Auditis tehtud kontrollinventeerimistel leiti, et viiendikul inventeeritud juhtudest oli elupaigas või selle läheduses tehtud töid, mis võisid mõjutada elupaiga seisundit ning mille puhul oluks vaja kavandatud tegevuse mõjude eelnevat hindamist, kuid neid ei tehtud (tabel 8).

Tabel 8. Mõjude hindamise vajadus kaitsealal või selle läheduses inventeeritud 260 elupaigas (mõnel juhul oli sama elupaiga puhul tegemist mitme tehtud tööga)

Elupaika mõjutav või mõjutada võiv tegevus	Inventeerimisel tuvastatud juhtumite arv
Elupaigas või selle naabruses on tehtud lageraiet	32
Elupaigas või selle naabruses on tehtud muid raieid peale lageraie	23
Elupaiga naabruses on rajatud või rekonstrueeritud kuivendussüsteeme	7
Elupaiga naabruses on muudetud kõlvikut	2
Elupaiga naabruses on tehtud muid tegevusi, mis võivad elupaika mõjutada	6

Allikas: Riigikontroll

102. Metsa-elupaikade kahjustamise ärahoidmisel on ka muid õiguslikke takistusi. Näiteks Suurupi metsades tehtud raie puhul ilmnes, et Keskkonnainspeksioon ei saanud takistada väärtusliku elupaiga raiet, sest see toimus korrektselt väljastatud loa alusel.

³⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, RT I 2005, 15, 87;...; 2007, 25, 131.

Eesti õigusaktid võimaldavad elupaika kahjustada

Vääriselupaik – kuni seitsme hektari suuruse pindalaga kaitset vajav ala tulundusmetsas või kaitsemetsas, kus kitsalt kohastunud, ohustatud, ohualdise või haruldaste liikide esinemise tõenäosus on suur.

Vääriselupaik ei ole sama mis loodusdirektiivis kirjeldatud väärtuslik elupaik.

103. Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajad on selgitanud, et 2007. a lõpus vastuvõetud keskkonnavastutuse seadus välistab sellise olukorra kordumise, kuna selle seaduse kohaselt⁴⁰ on võimalik peatada metsateatise menetlemine kuni objekti kaitse alla võtmiseni.

Riigikontrolli hinnangul keskkonnavastutuse seadus praeguses sõnastuses seda probleemi ei lahenda, sest selles on sätestatud, et kui elupaika kahjustatakse haldusorgani poolt antud seadusliku loa alusel, siis ei käsitleta seda elupaiga kahjustamisena⁴¹. Riigikontrolli hinnangul ei ole keskkonnavastutuse seadus vastavuses keskkonnavastutuse direktiiviga⁴², mille kohaselt elupaiga kahjustamisena ei käsitleta sellist kahjulikku mõju, mida liikmesriik võib oma õigusaktidega lubada ühenduse õigusnormidega reguleerimata elupaikade korral.

104. Vestlused Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna ja keskkonnateenistuste töötajatega kinnitasid, et raiete puhul pole mõju hindamise vajalikkust isegi kaalutud, kuna KMH protsess on liiga keerukas ega sobi üksikute toimingute mõju hindamiseks. Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajad on avalikkusele selgitanud, et Natura 2000 võrgustikku arvatud ja ajutise kaitse alla võetud aladel võis metsade majandamist jätkata endisel viisil, juhul kui tegemist ei olnud vääriselupaigaga⁴³.

105. Riigikontrolli hinnangul võidakse elupaikasid kahjustada isegi kooskõlas seadusega, sest metsa-elupaikade seisundit kahjustada võivate tegevuste mõju eelnevalt ei hinnata. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus on vastuolus ka loodusdirektiivi nõuetega, sest pole tagatud kõigi tegevuste mõju hindamine ega ette nähtud otstarbekat viisi raiete mõju hindamiseks.

106. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Tagada, et Natura aladel või nende naabruses kavandatavate tegevuste puhul hinnataks elupaikadele avaldatavat võimalikku mõju ja lubataks ainult tegevusi, mis ei too kaasa elupaikade seisundi halvenemist. Algatada eelnõu koostamine keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmiseks, mille tulemusena oleks seadus kooskõlas Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgendustega. Koostada vastavad muudatused looduskaitse seaduses seoses metsamajandamiskavade kooskõlastamisega, vajaduse korral koos vastavate viidetega metsaseaduses. Kaaluda seejuures võimalust rakendada KMH-ga võrreldes lihtsamat hindamist.

⁴⁰ Keskkonnavastutuse seadus, § 42.

⁴¹ Keskkonnavastutuse seadus, § 2 lg 3.

⁴² Direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta.

⁴³ Keskkonnateenistuse Rapla KKT Keskkonnaleht, juuni 2007.

- Algatada eelnõu koostamine täpsustamaks keskkonnavastutuse seadust nii, et kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastaks keskkonnavastutuse direktiivis sätestatule.

Keskkonnaministri vastus: Ei ole nõus. Tegevus vajab täpsemat analüüsi ja on planeeritud Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt Justiitsministeeriumi poolt juhitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise projekti raames. Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgenduse – Natura hindamine algatada mitte ainult siis, kui tegevusel või kaval on eeldatav mõju (nagu on sätestatud meie tänases seadusandluses), vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud – rakendamise vajadust analüüsitakse kogu Euroopa Liidus.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul keskkonnavastutuse seaduses kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastab keskkonnavastutuse direktiivis sätestatule ja seetõttu ei nõustu soovitusel. Lisaks juhime tähelepanu, et antud küsimust analüüsitakse samuti Justiitsministeeriumi poolt juhitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise projekti raames.

Paljud kaitsealadel olevad metsa-elupaigad on kaitseta

107. Loodusdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid rakendama kohaseid kaitsemeetmeid vältimaks looduslike elupaigatüüpide seisundi halvenemist⁴⁴. Kaitsemeetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi põhjendamatult piirata inimeste tegevust.

108. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et looduskaitseseaduse alusel ei ole võimalik kõigi kaitsealade piiranguvööndis raieid keelata või seada raietele elupaiga säilimist tagavaid tingimusi, kui kaitse-eeskirjaga on seal raied lubatud. Keskkonnaministeeriumi koostatavates kaitse-eeskirjades märgitakse, et sihtkaitsevööndis on kaitseala valitsejal õigus esitada nõudeid raie aja ja tehnoloogia, metsamaterjali kokku- ja väljaveo ning puistu koosseisu ja täiuse osas, kuid piiranguvööndites kaitseala valitsejatele selliseid õigusi ei anta. Näiteks Vooremaa maastikukaitseala kaitse-eeskirja eelnõu seletuskirjas⁴⁵ on täiendavalt selgitatud, et erinevalt sihtkaitsevööndist pole piiranguvööndis kaitseala valitsejal õigust seada metsamajanduslike töödele lisatingimusi.

109. Juhindudes seisukohast, et kaitseala piiranguvööndis ei ole alati võimalik tagada metsa-elupaiga säilimist, on ministeeriumi looduskaitseosakond teinud keskkonnateenistustele ülesandeks alustada kaitsealade ümbertsoonimist eesmärgiga moodustada metsa-elupaikade kaitseks sihtkaitsevööndid.

110. Nii auditi käigus tehtud eksperditöö tulemused (vt tabel 4) kui ka Keskkonnaministeeriumi näidetest ilmneb, et elupaikades on tehtud raieid, isegi kui need on Natura võrgustiku aladel. Ka Natura metsa-

⁴⁴ Artikkel 6 lõige 2.

⁴⁵ Materjalid Vabariigi Valitsuse 31.11.2006. a istungi päevakorras.

Keskkonnaministeeriumi arvates ei saa kaitseala piiranguvööndis metsa-elupaikade kaitsta

elupaikade riiklik seire on näidanud, et osa metsa-elupaiku on kahjustatud raiete tulemusel.

111. Kuna tavaliselt on kaitsealade piiranguvööndites kaitse-eeskirjadega lubatud harvendus-, sanitaar- ja turberaied, mõningatel juhtudel ka lageraied, siis piiranguvööndi metsa-elupaikade säilimine ei ole tagatud, kui nende kaitsele ei pöörata eraldi tähelepanu. Auditi käigus tehtud õigusliku eksperditöö järelduste kohaselt tuleb Natura aladel kavandatavate raiete puhul rakendada Waddenzee reeglit: kõikidel juhtudel, kui raiete negatiivne mõju ala kaitse-eesmärgile ei ole objektiivse teabe alusel ette välistatud, tuleb läbi viia nn Natura hindamine ja raiet võib lubada üksnes siis, kui selle negatiivne mõju on välistatud.

112. Riigikontroll ei nõustu Keskkonnaministeeriumi seisukohaga, et piiranguvööndis ei saa raieid keelata ega neile tingimusi seada, sest selline seisukoht ei vasta kaitstavate alade kaitse-eesmärkidele ega looduskaitseseaduses sätestatud põhimõtetele. Looduskaitseseadus sätestab⁴⁶, et kui mingi tegevus võib kahjustada kaitse-eesmärgi saavutamist või loodusobjekti seisundit, saab kaitseala valitseja sellise tegevuse keelata või seada vajalikke tingimusi. Kaitse-eeskirjas tuleb sellised tegevused loetleda ja sätestada kaitseala valitseja nõusoleku vajadus. Seega pole Keskkonnaministeerium kaitse-eeskirjade koostamisel arvestanud, et piiranguvööndis on vaja ja on võimalik raietele tingimused seada. Riigikontroll on seisukohal, et piiranguvööndis tegevusi lubades, neile tingimusi seades või neid keelates tuleb lähtuda looduskaitseseadusest ja kaitstava ala kaitse-eesmärkidest.

113. Riigikontroll näeb probleemi selles, et keskkonnaametnikud on ebakindlad kaalutusõiguse kasutamisel (sama probleem on ilmnenud ka näiteks auditites „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal” ning „Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates”) ega näe seetõttu võimalust kaitseala piiranguvööndis raieid keelata või neile tingimusi seada. Metsade majandamise ja looduskaitseliste väärtuste säilitamise vahel tasakaalu leidmist takistab ka vähene teadlikkus kaitset vajavatest väärtustest ning metsade majandamise iseärasustest. Ametnikele valmistab kõige enam raskust iga konkreetset otsust põhjendada.

114. Põhjuseks on ka kaitsekorralduskavade puudumine, kus oleks selgelt piiritletud väärtuste paiknemine, hinnatud ohutegurid ning kavandatud kaitse-eesmärkidele vastavad tegevused.

115. Lahenduse leidmiseni on piiranguvööndis olevad metsa-elupaigad kaitseta ning neid võidakse metsamajandamise tulemusena kahjustada või need hävitada.

116. Kuna sihtkaitsevööndite moodustamine on otstarbekas suuremate tervikaladena, mitte ainult mööda elupaikade sageli väga liigendatud välispiire, toob kaitsealade ümbertsoneerimine metsaomanikele kaasa põhjendamatu piirangute seadmise nendes metsaosades, mida ei ole

⁴⁶ Looduskaitseseadus § 14, lõiked 2 ja 3.

vaja kaitsta range režiimiga. See omakorda toob riigile ja KOVile kaasa täiendavad ja põhjendamatud kulud (maamaksu vähenemine, Natura erametsatoetus, omaniku soovi korral maa riigile ostmise kohustus).

117. Riigikontrolli arvates ei ole praegu otstarbekas ulatuslik kaitsealade ümbertsoneerimine, kuna see tooks kaasa järjekordse massilise kaitse-eeskirjade ümbertegemise, mis tähendab suurt ametnike ajakulu ning täiendavate eksperditasude tõttu lisakoormuse riigieelarvele. Lisaks ei ole Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev elupaikade andmekiht piisavalt täpne ja ühtlane, et selle põhjal kaitsealasid ümber tsoneerida ilma uute põhjalike inventuurideta.

118. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Korraldada koolitusi Keskkonnaministeeriumi ja selle allastutuste töötajatele seoses kaitset vajavate väärtuste kirjeldamise ja kaalutlusõiguse kasutamisega ning tagada, et ametnike otsused oleksid põhjendatud ja lähtuksid kaitse-eesmärkidest. Tagada, et kaitsealade piiranguvööndites või hoiualadel ei antaks nõusolekut raieks, mis võivad kahjustada loodusdirektiivi elupaikasid või muid kaitstavaid väärtusi. Vajaduse korral lisada selleks kaitse-eeskirjadesse vastavad täpsustused.

Keskkonnaministri vastus: Oleme nõus. Erinevaid koolitusi nii enda kui ka oma allasutuste töötajatele korraldatakse Keskkonnaministeeriumi poolt regulaarselt muu hulgas ka Riigikontrolli poolt osundatud teemadel nii täna kui ka tulevikus.

Hoiualadel ei saa anda nõusolekut raieks, mis võib kahjustada direktiivi elupaikasid, sest see oleks vastuolus looduskaitseseadusega, mille § 32 lõige 3 sätestab: “(3) Hoiualal on metsaraie keelatud, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist.” Samuti ei anta piiranguvööndis nõusolekut raieks, mis võivad kahjustada seal õigusega määratletud loodusväärtusi. Juhul kui piiranguvööndis ei ole võimalik tagada teatud metsaelupaigatüüpide kaitset, tuleb need väärtused tsoneerida rangemasse sihtkaitsevööndisse.

Riigile võetud rahalised kohustused

Kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle ei ole peetud arvestust

119. Kaitse- ja hoiualade moodustamisega kaasneb riigile mitmeid rahalisi kohustusi: riiklikud toetused, kaitse korraldamisega seotud toimingud jne. Lisaks on looduskaitseseaduse kohaselt isikul, kelle maad asuvad kaitstaval alal, õigus loovutada need maad õiglase tasu eest riigile. Riigil peab olema ülevaade endale võetud kohustustest.

120. Riik võib omandada kinnisasja, mille sihtotstarbeline kasutamine on olulises osas piiratud seetõttu, et kinnisasi sisaldab kaitstavat looduse üksikobjekti või paikneb olulises ulatuses kaitse- või hoiualal. Kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle ala kaitse alla võtmist, siis riik üldjuhul

ei omanda kinnisasja, välja arvatud juhul, kui ala kaitsekord muudetakse rangemaks⁴⁷.

Riigile võetud kohustuste üle puudub arvestus

121. Kaitse-eeskirjade seletuskirjade vaatlemisel nähtub, et kaitse- ja hoiualade moodustamisel fikseerib Keskkonnaministeerium küll maaomanike seisukohad, kuid piirangute seadmisega kaasnevate riigi rahaliste kohustuste üle täpset arvet ei ole peetud.

122. Keskkonnaministeerium on analüüsinud Natura võrgustikuga seonduvaid kulusid 2004. aasta oktoobris. Maksimaalseks maade müügi või vahetamise sooviks hinnati toona ligikaudu 60 000 ha. Realistlikuks maade müügi või vahetamise sooviks hinnati ligikaudu 42 000 ha. Kulude hindamisel lähtus ministeerium Maa-ameti turuhindade infost, mis eri piirkondade keskmisena oli ligikaudu 18 000 kr/ha. Seega võiksid Natura võrgustiku moodustamisega seotud ühekordsed kulutused Keskkonnaministeeriumi 2004. a hinnangute järgi küündida 756 miljonist kroonist kuni 1,1 miljardi kroonini.

123. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi eelarvestrateegias selliste kohustustega piisava põhjalikkusega arvestatud⁴⁸, mis teatavatel juhtudel võib kaasa tuua eelarvepuudujäägi.

Kulutused kaitsealuste maade riigistamiseks ei pruugi alati olla põhjendatud

124. Samas on oht, et kulutused kaitsealuste maade riigistamiseks ei pruugi alati olla põhjendatud. Kuna Keskkonnaministeeriumi teave kaitset väärivate alade kohta ei ole alati täpne ja parim võimalik (vt tabelid 3 ja 4), toob see kaasa riski, et riik võib soetada alasid, mis pole looduskaitse seisukohalt väärtuslikud ja mille riigile ostmine ei ole otstarbekas, ning teisalt jätta soetamata kõrge loodusväärtusega alad.

125. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Selgitada välja, kui palju on maaomanikke, kellel on õigus kaitsealune maa riigile müüa, ning selliste maade kogupindala ja nende hinnanguline maksumus.
- Kaitse-eeskirjade koostamisel ja muutmisel ning sihtkaitsevööndite moodustamisel hinnata muu hulgas riigile võetavaid rahalisi kohustusi. Kaitsekorra karmistamisel arvestada, et sellega suurendatakse nende maaomanike arvu, kellel on õigus maad riigile müüa.
- Lähtuda kaitsealuste maade riigile ostmisel mitte ainult kaitseala vöönditest, vaid ka kinnisasjadel olevatest väärtuslikest kooslustest ja muudest looduskaitsealustest väärtustest. Kaitsealade vööndid võivad olla koostatud aegunud andmetele ja teadmiste tuginedes ega pruugi kajastada alade tegelikke looduskaitsealusi

⁴⁷ Looduskaitse seadus §20.

⁴⁸ Looduskaitse korraldamise, arendamise ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamisega seotud kogukuludeks aastatel 2008-2011 on hinnatud 832,31 mln kr. (Eesti riigieelarve 2008. Ülevaade 2008. aasta riigieelarve seadusest ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest. Rahandusministeerium, 2008)

väärtusi või nendest tulenevaid sisulisi piiranguid majandustegevusele.

Keskkonnaministri vastus: Ligilähedane hinnanguline maksumus on võimalik välja selgitada, kuid võttes arvesse asjaolu, et kinnisvara hind on pidevas muutumises ning kõik kinnisasja omanikud ei soovi oma maad riigile võõrandada, ei anna see objektiivset ülevaadet riigi rahalistest kohustustest maade väljaostmisel. Lisaks poollooduslike koosluste hooldamise eest makstavale toetusele on võimalik sellest aastast taotleda toetust ka Natura 2000 metsaaladele. Hooldamist vajavate poollooduslike koosluste ning toetusõigusliku erametsamaa kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused välja arvestatud. Nende kinnisasjade osas, mille suhtes on algatatud vahetamis- või omandamismenetlus, peetakse ka detailset arvestust rahaliste vahendite vajaduse kohta.

Kaitse-eeskirjade koostamisel ja rangemaks muutmisel on Keskkonnaministeeriumil kavas hinnata sellega kaasnevaid täiendavaid kulusi riigile.

Kaitsealade tsoneeringud on koostatud, lähtudes alade looduskaitsest väärtusest. Kuna praktiline looduskaitse toimib läbi looduskoosluste seire ja hindamise, siis on olemas info, kas kinnisasjal on olemas väärtuslikud looduskooslused või mitte. Seireandmetest lähtuvalt muudetakse vajadusel kaitseala tsoneeringut. Samuti kuuluvad riigi poolt omandamisele kinnisasjad, mis asuvad hoiualal ning mis sisaldavad esmatähtsaid elupaigatüüpe. Kui elupaigatüübist tulenevalt ei anna hoiuala valitseja nõusolekut metsaraieks, on omanikul õigus taotleda kinnisasja riigi poolt omandamist.

Kaitsealuste maade väärtuse leidmine ei ole läbipaistev

126. Kaitsealuste maade ostmisel riigile peab maa rahalise väärtuse hindamine olema avalik ja kontrollitav, et tagada kodanike võrdne kohtlemine ja ära hoida korruptsioonivõimalus.

127. Looduskaitse väärtuslike maade puhul on tegemist eelkõige metsamaade, looduslike rohumaade või soodega. Metsamaa turuhind on enamasti oluliselt suurem kui looduslikel rohumaadel või soodel.

128. Aastatel 2003–2006 on metsamaa keskmine turuhind olnud vahemikus 16 600–19 600 kr/ha⁴⁹. Aastatel 2003–2007 vahetatud maade keskmine väärtus on Maa-ameti andmetel 86 000 kr/ha (sh maatulundusmaal keskmiselt 52 500 kr/ha).

129. Maa-amet on hinnanud 2008. aasta alguses pooleli olevate vahetamismenetluste objektiks oleva 5000 ha kaitsealuse maa väärtuseks ligikaudu 1 miljard krooni⁵⁰ ehk keskmiselt 200 000 kr/ha. Lisaks sellele ootavad Keskkonnaministeeriumi andmetel lahendamist taotlused kokku 4500 ha maa kohta ning nende maade väärtuseks on samuti hinnatud kuni

⁴⁹ Aastaraamat Mets 2006.

⁵⁰ Eesti Ekspress 17.01.2008. a .

miljard krooni⁵¹. Keskkonnaminister on selgitanud⁵², et olemasolevate maadevahetus-avaldustega kaetud maade väärtus võib väga üldiste prognooside järgi olla kuni poolteist miljardit krooni.

130. Seega on Keskkonnaministeerium hinnanud 2008. a alguses riigile vahetuseks pakutud maade hektari keskmise väärtuse ligikaudu 10 korda suuremaks kui 2004. a analüüsis arvestatud riigistatavate maade väärtus ja aastate 2003–2006 metsamaade keskmine turuhind. 2008. a hinnang riigistatava maa keskmise väärtuse kohta on üle 2 korra kõrgem, kui oli vahetatavate maade väärtus aastatel 2003–2007. Arvestades Keskkonnaministeeriumi 2004. aastal hinnatud riigistatavate maade võimalikku pindala ja 2008. aasta alguses hinnatud ühikuhindasid, kujuneks riigile võetud rahaliste kohustuste hulk maade riigistamisel 8,4 kuni 12 miljardi kroonini.

131. Riigikontroll on seisukohal, et kaitsealuste maade väärtus võibki olla mõnevõrra kõrgem kui metsamaa keskmine hind, sest eeldatavasti on sellistel maadel vanade metsade osakaal keskmisest suurem. Kuid sellega on raske seletada keskmiste hindade nii suurt erinevust. Kui riigistamist ootavate maade keskmine hind on 10 korda kõrgem kui keskmine turuhind aastatel 2003–2006 ning üle kahe korra kõrgem, võrreldes varasemate riigistatud maade väärtusega, on põhjust arvata, et hinnanguid kaitsealuste maade väärtuse kohta on mõjutanud kinnisvarabuum.

132. Riigikontroll on seisukohal, et kaitsealuste maade riigile pakkumine ei peaks olema kinnisvaraarendajate täiendavaks tuluallikaks.

133. Avalikkuses palju tähelepanu pälvinud maavahetusjuhtude puhul ei ole probleemiks mitte maade vahetamine kui toiming, vaid vahetatavate maade väärtuse hindamine ja vastavate tehingute vähene avalikustamine. Kuigi valitsus on heaks kiitnud keskkonnaministri ettepaneku lõpetada looduskaitsealuste maade vahetamine, on väärtuse hindamise ja tehingute vähese läbipaistvusega seotud kitsaskohad endiselt lahendamata. Lisaks on Riigikontroll seisukohal, et valitsuse otsus maade vahetamised lõpetada ja asendada need maade riigile ostmisega, ilma et õigusaktid seda sätestaks, ei vasta headele tavadele ja võib kaasa tuua maaomanike nõuded riigi vastu. Riigikontroll juhib tähelepanu asjaolule, et võimalus kaitsealuste maade riigile ostmiseks oli sätestatud kaitstavate loodusobjektide seadusega juba 2001. aastal.

134. Kaitsealuste maade ostmise puhul on sätestatud, et maa ostetakse kinnisasja harilikule väärtusele vastava tasu eest⁵³. Keskkonnaministeerium ja Maa-amet on seisukohal, et kinnisasja harilikku väärtust on võimalik välja selgitada üksnes sarnaste tehingute keskmisena, kusjuures sarnasteks kinnisasjadeks on hinnatava objektiga

Skandaale põhjustanud probleemide jätkumine ei ole välistatud ka maade ostmise puhul

⁵¹ Eesti Ekspress 17.01.2008. a.

⁵² Riigikogu stenogramm, 26.03.2008. a
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1206525900>

⁵³ Looduskaitseseadus § 21 lg 1.

asukoha, suuruse, kasutusotstarbe ja turutingimuste poolest võrreldavad objektid.

135. Ometi on senine praktika näidanud, et praegu rakendatavad mudelid võimaldavad kinnisasja väärtust mõjutada suhteliselt meelevaldselt. Näiteks Jõgevamaal asuva kaitsealuse Tabivere pargi riigile ostmise asjaolud näitavad, et kinnisasja väärtuse leidmisel on võrreldud tehinguid kinnisasjadega, mis nii objektide suuruse, kasutusotstarbe kui ka turutingimuste poolest on oluliselt erinevad (tabel 9).

Tabel 9. Tehingud kinnisasjadega, mis olid aluseks kaitsealuse Tabivere pargi väärtuse määramisel

	Kogupindala (ha)	Haritav maa (ha)	Looduslik rohumaa (ha)	Metsa maa (ha)	Muu maa (ha)	Väärtus (kr/ha)
Tabivere park	4,19	0	1,58	2,42	0,55	120 000
1. võrdlustehing	4,75	1,7	0	2,5	0,55	29 474
2. võrdlustehing	4,47	1,2	0	3,1	0,17	37 808
3. võrdlustehing	0,87	0	0	0	0,87	149 425
4. võrdlustehing	1,9022	1,8771	0	0	0,0251	289 193

Allikas: Maa-Amet

136. Kui selle juhtumi puhul oleks näiteks jäetud arvestamata neljanda võrdlustehinguga, olnuks Tabivere pargi väärtus 40% madalam, samas kui esimese võrdlustehinguga arvestamata jätmise oleks hinnatava kinnisasja väärtust suurendanud 32%. Lisaks tuleb arvestada, et tehinguregistris on sadu tehinguid, millega käsitletava juhtumi puhul on jäetud arvestamata.

137. Kinnisasjade väärtus on mõjutatud väga paljudest asjaoludest. Isegi võrdse metsamaa pindala puhul on kinnisasja tegelik turuhind oluliselt mõjutatud sellest, kas tegemist on raiesmikuga, keskealise või lageraieks sobiva metsaga. Raiekõlbliku metsa puhul mõjutab hinda see, kas tegemist on hall-lepiku või männikuga. Samamoodi mõjutab kinnisasja väärtust kinnistult avanev vaade, mis võib ühikuhinna muuta mitmekordseks, võrreldes sama suure pindalaga kusagil mujal.

138. Riigikontrolli hinnangul oli kaitsealuste maade vahetamisel probleemiks see, et vahetused otsustas keskkonnaminister ainuisikuliselt avalikkusele teadmata informatsiooni alusel, mistõttu oli võimalik vahetada erineva väärtusega kinnisasju. Kaitsealuste maade väärtuse leidmine üksnes võrdlustehingute alusel võimaldab endiselt kinnisasjade väärtust teadlikult muuta soovitud suunas ning seega pole korruptsioonioht välistatud.

139. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Et tagada riigi poolt maadega tehtavate tehingute läbipaistvus, peavad tehingud olema avalikud, selged ja üheselt mõistetavad. Selleks avalikustada Keskkonnaministeeriumi kodulehel teated riigile ostmiseks pakutavate maade kohta koos maid iseloomustavate tunnustega, otsused maade riigile ostmise või mitteostmise kohta koos põhjendustega ning ostmise korral maa hind koos hinna arvutamise metoodikaga.

- Tõhustada Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli tööd ja jälgida, et ostetavate maade väärtuse leidmine oleks vastavuses kehtivate metoodikatega ning et võrdlusteks kasutatud tehingud oleksid tõesti sarnaste kinnistutega tehtud tehingud.

Keskkonnaministri vastus: Riigikontrolli käesoleva auditi eesmärk ei olnud hinnata kaitsealuste maadega tehtavate tehingute läbipaistvust, kuid esitatud soovitus eeldab, et auditi käigus oleks jõutud järeldusele tehingute mitteläbipaistvusest. Selgitame, et kaitsealuse maa ostmise riigile ei erine põhimõtteliselt riigile muu kinnisvara ostmisest, mistõttu on kehtestatud piisavalt üldregulatsioone selliste tehingute läbipaistvuse tagamiseks. Käesoleval ajal on Keskkonnaministeeriumi ettepanekul Riigikogu menetluses ka looduskaitseaduse muudatused, mis peaksid kaitsealuste maade omandamise menetlust muutma selgemaks ja läbipaistvamaks. Kogu teabe avalikustamine Keskkonnaministeeriumi kodulehel ei ole võimalik, sest avaliku teabe seadusest tulenevalt on teabe avaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist (I ja II kaitsekategooria isendid). Samuti sisaldab isikute taotluste nimekiri isikuandmeid ning sellise nimekirja avalikustamine saab tugineda üksnes seadusele.

Keskkonnaministeeriumi sisekontroll tõhustab tööd jälgimaks menetluste õiguspärasust ning kontrollib kinnisasja väärtuse määramisel rakendatavaid metoodikaid, samuti võrdluseks kasutatud tehingute sarnasust.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja keskkonnaministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal keskkonnaministrile mitmeid soovitusi. Minister Jaanus Tamkivi saatis 21. mail 2008. a oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Keskkonnaministri üldised kommentaarid auditori aruande kohta

Kokkuvõtteks nendime, et kahjuks sisaldab kontrolliaruande eelnõu faktivigu ja ebatäpsusi, hoolimata sellest, et auditi koostamise perioodil juhtis Keskkonnaministeerium sellele mitmel korral Riigikontrolli tähelepanu. Seetõttu ei saa valdavas osas kontrolliaruande eelnõus toodud järeldustega nõustuda. Lähiva puudusena tuleb märkida Riigikontrolli väidete ja eelduste põhjendamatut hinnangulisust, kus hinnangute aluseks olevaid analüüse ega hindamisskaalasid ei ole Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi esindajatele tutvustanud ega ka kontrolliaruande eelnõu aruandes esitanud. Sellise esitusviisi eelistamine jätab paratamatult mulje soovist tahtlikult näidata olukorda halvemana, kui see tegelikult on. Sellistel järeldustel põhinevaid soovitusi on raske adekvaatselt arvestada. Samuti tahaksime märkida, et Keskkonnaministeerium küsis auditi jooksul teatud probleemide osas Riigikontrolli soovitusi olukorra parandamiseks, kuid kahjuks ei ole Riigikontroll neile probleemidele kontrolliaruande eelnõus lahendusi pakkunud.

Riigikontrolli soovitused	Keskkonnaministri vastused
Elupaikade hulk ja paiknemine kogu riigis, kaitsevajadus 29. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Korraldada täiendavad inventuurid looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad. Inventuurid on vajalikud selleks, et luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis. Inventeerimisteks tuleb ministeeriumil tagada uurijate ühtne väljaõpe ning nende varustamine tänapäeva võimalustele vastavate alusmaterjalidega. - Tellida erialateadlastelt analüüsid hindamaks, kui suur osa eri metsa-elupaigatüüpidest tuleb võtta kaitse alla, et tagada nende soodne seisund kogu riigis. Selleks analüüsida senist metsamajandamispraktikat ning selgitada välja eri metsa-elupaikade ohustatus. Metsamajanduslikest töödest tingitud elupaikade vähenemise ulatuse võrdlemine koosluste loodusliku kujunemise ja taastumisega võimaldab leida kaitsevajaduse eri metsa-elupaikade viisi, et tagada kogu riigis nende kogupindala säilimine või vajaduse korral suurenemine. (p-d 15–28)	Keskkonnaministeerium korraldab jooksvalt juba aastast 2004 täiendavaid inventuure looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad, lähtudes just Riigikontrolli poolt osundatud eesmärgist: luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis. Täiendavaid inventuure on kavas korraldada ka edaspidi. Erialateadlased on juba analüüsinud metsaelupaigatüüpide looduslikku dünaamikat ning võrrelnud seda majandatava metsamaastikuga. Selle analüüsi abil on ka võimalik anda hinnanguid, kui palju metsa oleks vaja range kaitse alla võtta, et tagada ohustatud metsaliikide säilimine (Lõhmus jt. 2004). Bioloogilise mitmekesisuse säilimine on ka loodusdirektiivi ning selle abil kehtestatud meetmete, sh Natura 2000 võrgustiku moodustamise üks peamisi eesmärgi. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on elupaiga soodsa seisundi saavutamise olulisemaid komponente just elupaigaga seotud bioloogilise mitmekesisuse säilimine. Euroopa Komisjon lähtub ka sellest, et soodsa seisundi tagamiseks tuleb vähemalt 20% (haruldasmate elupaigatüüpide puhul kuni 60%) elupaigatüüpide kogupindalast kaitsta Natura 2000 võrgustiku abil. Eestis väljakujunenud looduskaitse praktika kohaselt on olulisel kohal ohustatud metsakoosluste kaitse tagamisel pindalalised kaitstavad loodusobjektid (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad), kus rakendatakse erinevaid tsooneringuid, mis arvestavad metsaelupaiga kaitsevajadusi. Väljaspool kaitsealasid kaitstakse metsaelupaiku üldplaneeringute, rohevõrgustike, ranna- ja kaldakaitsevööndi ja vääriselupaikade abil. Iga kuue aasta tagant hinnatakse elupaigatüüpide seisundi muutusi ning vajadusel võetakse täiendavaid meetmeid seisundi parandamiseks.
Elupaiga-andmete õigsus 46. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Tagada, et andmed Natura aladel olevate elupaikade kohta oleksid õiged, ning korraldada selleks Natura aladel vajalik mahus täiendavaid inventuure. See on vajalik nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks. - Töötada välja ja rakendada selged dokumenteerimisreeglid Euroopa Komisjonile esitatud Natura alade andmete muutmise kohta, et hiljem oleks võimalik	Keskkonnaministeerium on tellinud juba aastast 2004 täiendavaid inventuure Natura 2000 aladel täpsustamiseks seal esinevaid elupaigatüüpe. Seda tehakse, nagu ka Riigikontroll õigesti osundab “nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks.” Keskkonnaministeerium plaanib inventuuride jätkamist ka edaspidi. Ka täna kehtivad Natura alade andmete muutmise kohta reeglid (sh muudatuste tegemine on tsentraliseeritud, sisulised muudatused on dokumenteeritud). Küll aga täpsustatakse seoses Natura andmete üleandmisega Info- ja Tehnokeskusele andmete liikumise ja muudatuste dokumenteerimise korda.

Riigikontrolli soovitused	Keskkonnaministri vastused
hinnata mida, mis põhjusel ja milliste alusandmetele tuginedes on muudetud. (p-d 30–45)	
Elupaikade võtmine Natura 2000 võrgustikku 60. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Võtta kaitse alla ja lisada Natura võrgustikku väljaspool kaitse- ja hoiualasid olevad alad, kus on teada väärtuslike elupaikade esinemine. Seda esmajärjekorras nende elupaigatüüpide korral, mille esindatus Euroopa Komisjoni hinnangul oli ebapiisav või mille puhul nõuti täiendavate teaduslike uuringute tegemist. Selliste alade kaitse alla võtmine on vajalik, sest puudub usaldusväärne teave elupaikade tegeliku hulga kohta riigis ning pole analüüsitud, kui palju peab elupaikade kaitse alla võtma nende soodsa seisundi tagamiseks. - Vaadata üle Natura 2000 võrgustikust alade väljaarvamise kohta tehtud otsused, ning kui neil aladel on säilinud looduskaitse väärtus, arvata need uuesti võrgustikku. Juhul kui ilmneb, et 2004. a ettepanekusse on mõned alad arvatud ekslikult ning neil aladel väärtuslike elupaiku polnudki, tuleb rikkumismenetluse vältimiseks korrektselt dokumenteerida eelvaliku andmed ja muud asjaolud, millest nähtub, et tegemist ei ole elupaiga kahjustamisega. (p-d 47–59)	Keskkonnaministeerium ei ole nõus Riigikontrolli väitega, nagu usaldusväärne teave elupaikade leviku ja hulga kohta puuduks. Olemas on ka teoreetilised analüüsid, mis prognoosivad, kui palju metsi tuleks (range) kaitse alla võtta, et säiliks Eesti metsadega seotud bioloogiline mitmekesisus (Lõhmus jt 2004). Keskkonnaministeeriumi eesmärgiks on tagada kõige väärtuslikumate elupaikade kaitse Eestis. Selle eesmärgi täitmiseks analüüsime vastavalt Euroopa Komisjoni soovitudele praegu keskkonnaorganisatsioonide poolt Euroopa Komisjonile esitatud täiendavate loodusala nimekirja (nn varinimekirja) alade vastavust loodusdirektiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusala valikukriteeriumitele ja nende kohta esitatud andmete usaldusväärsust. Keskkonnaministeerium juhib tähelepanu, et ühtegi ala ei ole Natura 2000 võrgustikust välja arvatud. Samuti puuduvad Keskkonnaministeeriumil andmed, et mõni ala oleks Natura võrgustikku arvatud ekslikult. Kui Natura alade piire on täpsustatud, siis on põhjendused (sh eksperthinnangud) selleks olemas. Keskkonnaministeeriumi töökorralduse kohaselt saab Natura ala piiri muutmise ettepaneku aluseks olla ainult põhjendatud eksperthinnang. Seega on Riigikontrolli soovitus ellu viidud.
Riiklik seire 73. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Korraldada metsa-elupaikade riiklik seire nii, et selle tulemused oleksid üldistatavad kogu riigile ning kasutatavad elupaikade seisundi ja selle muutuste usaldusväärseks hindamiseks. Selleks muu hulgas täpsustada SMI metoodikat nii, et see võimaldaks hinnata elupaigatüüpide pindala ning selle muutumise trendi kogu Eestis. vähem levinud elupaigatüüpide korral vaatluste arvu, et tulemuste statistiline viga oleks väiksem. Selleks analüüsida SMI seniseid tulemusi ja selgitada välja vajalike proovitükkide hulk. - Täiendada seiremetoodikat nende metsa-elupaikade puhul, mille seisundi hindamine SMI metoodikaga ei ole otstarbekas või võimalik (näiteks panga- ja lammimetsad). Selleks analüüsida olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid, et selgitada välja nende elupaikade tegelik olukord Eestis. (p-d 61–72)	Nõustume Riigikontrolli soovitusel ka edaspidi täpsustada seiremetoodikaid. Samas juhime tähelepanu, et metsa-elupaikade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire ja SMI raames. SMI metoodikat täpsustati juba 2005. a nii, et see võimaldaks hinnata laialt levinud loodusdirektiivi metaelupaigatüüpe. Samuti asuti aastal 2005 täiendama eluslooduse mitmekesisuse seire koosluste (sh metsakoosluste) allprogrammi, muuhulgas suurendati seiratavate alade arvu aastas eesmärgiga saavutada suurem üldistusvõime. Panga- ja lammimetsade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire raames. 2005. a suurendati aastas seiratavate metasaalade arvu rohkem kui kolmekordselt. Keskkonnaministeeriumil on kavas analüüsida ka olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid.
Elupaiga-andmete kasutatavaks tegemine 86. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: - Korrad elupaikade andmebaasi ja kaardikihti, selleks: - koostada selged protseduurireeglid ja digitaalne keskkond andmete	Nõustume Riigikontrolli soovitusel. Looduskaitse infosüsteemi EELIS on täiendatud elupaigainfo liidesega. Poollooduslike koosluste info on Keskkonnaministeeriumi andmetel lisatud EELISse 2007. a kevadel. Poollooduslike elupaikade info muutmise protseduurireeglid on välja töötatud ja kasutuses. Samal põhimõttel liidetakse ülejäänud elupaigainfo ja rakendatakse analoogseid protseduurireegleid.

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
muutmiseks, parandamiseks ja täiendamiseks, tagades varasemate andmete arhiveerimise ja võimaluse elupaikadega toimunud muudatusi jälgida; ■ integreerida elupaikade andmebaas ja kaardikiht looduskaitse infosüsteemi EELIS. ■ Korraldada ministeeriumi töö elupaikade kaardikihi parandamisel ja võimalike edasiste samalaadsete projektide puhul nii, et ministeeriumile jääks koordineeriv ja kontrolliv roll ning määrataks konkreetsed ülesanded koos tähtaegade ja vastutajatega. ■ Tagada, et Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajate kogutud andmed elupaikade kohta oleksid dokumenteeritud ja koondatud ühtse metoodika järgi. ■ Tagada, et metsakorraldajatel oleks võimalik metsamajandamistööd kavandades arvestada olemasoleva informatsiooniga inventeeritud elupaikade kohta. ■ Täiendada metsa korraldamise juhendit elupaikade kindlaksmääramise kriteeriumite ja elupaikade kirjeldamise nõudega ning sätestada, et metsamajanduslike tööde kavandamisel peab olema tagatud elupaikade soodne seisund. Sellega on võimalik saavutada olukord, kus metsaregistrisse saadakse andmed värskest inventeeritud elupaikade kohta kogu riigi metsamaal ning sellega arvestades saab parandada ja täiendada elupaikade kaardikihti. Selliselt kogutud infot saab kasutada ka Natura 2000 erametsatoetuste rakendamisel, et lihtsustada maaomanikel koosluste kaitse tingimustest kinnipidamist ja võimaldada hiljem hinnata toetust saanud maadel elupaikade säilimist. (p-d 44–85)	Ettevalmistused andmete pidamise, edastamise ja kontrolli osas toimub Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna, Riikliku Looduskaitse-keskuse ning Info- ja Tehnokeskuse vahel. Nõustume Riigikontrolli soovitusel, et metsakorraldajatel oleks võimalik metsamajandamistööd kavandades arvestada olemasoleva informatsiooniga inventeeritud elupaikade kohta. Osundame, et see nõue on olnud kogu aeg täidetud. Ka täna on metsakorraldajatel võimalik saada elupaigainfot keskkonnateenistustest. Tulevikus on neil võimalik seda infot saada lisaks praegustele võimalustele ka EELISe vahendusel. Keskkonnaministeerium ei nõustu soovitusel täiendada metsa korraldamise juhendit metsa-elupaikade kirjeldamise nõudega ja kohustusega arvestada metsamajanduslike tööde kavandamisel metsa-elupaikadega. Riigikontrolli poolt välja pakutud tegevusmuster on täna juba kasutusel vääriselupaikade programmis. Täna on välja töötatud elupaikade inventeerimise süsteem, milles kasutatakse elupaikade määratlemiseks vastava hariduse saanud eksperte. Keskkonnaministeerium ei näe mingit vajadust ja võimalust dubleeriva süsteemi loomiseks ega metsakorraldajatele täiendava kõrghariduse andmiseks. Seda ettepanekut ei ole võimalik rakendada erametsatoetuse rakendamisel, sest metsatoetus ei ole mõeldud ainult elupaigatüüpidele vaid ka liikide seisundi säilimise tagamiseks. Vastavalt ELi õigusele ei ole võimalik toetust maksta metsaeraldise kaupa, sest toetuslune pind tuleb kontrolli käigus väga täpselt üle mõõta (analoogselt teiste PRIA kaudu makstavate pindalatoetustega).
Kaitsekorralduskavade koostamine 96. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Koostada hiljemalt 2008. a septembri lõpuks tegevuskava kaitsekorralduskavade koostamiseks koos tähtaegade ja vastutajatega, et tõhustada kaitsekorralduskavade koostamist ja kinnitamist. (p-d 87–95)	Kaitsekorralduskavade koostamist kajastatakse täna ja planeeritakse ka edaspidi kajastada Keskkonnaministeeriumi arengukavas.
Kavandatava tegevuse mõju hindamine 106. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile: ■ Tagada, et Natura aladel või nende naabruses kavandatavate tegevuste puhul hinnataks elupaikadele avaldatavat võimalikku mõju ja lubataks ainult tegevusi, mis ei too kaasa elupaikade seisundi halvenemist. Algatada eelnõu koostamine keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju hindamise seaduse muutmiseks, mille tulemusena oleks seadus kooskõlas Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgendustega. Koostada vastavad muudatused looduskaitse seaduses seoses metsamajanduskavade	Ei ole nõus. Tegevus vajab täpsemat analüüsi ja on planeeritud Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt Justiitsministeeriumi poolt juhitas keskkonnamõju kodifitseerimise projekti raames. Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgenduse – Natura hindamine algatada mitte ainult siis, kui tegevusel või kaval on eeldatav mõju (nagu on sätestatud meie tänases seadusandluses), vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud – rakendamise vajadust analüüsitakse kogu Euroopa Liidus. Keskkonnaministeeriumi hinnangul keskkonnastutuse seaduses kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastab keskkonnastutuse direktiivis sätestatule ja seetõttu ei nõustu soovitusel. Lisaks juhime tähelepanu, et antud küsimust analüüsitakse samuti Justiitsministeeriumi poolt juhitas keskkonnamõju kodifitseerimise projekti raames.

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
kooskõlastamisega, vajaduse korral koos vastavate viidetega metsaseaduses. Kaaluda seejuures võimalust rakendada KMH-ga võrreldes lihtsamat hindamist. Algatada eelnõu koostamine täpsustamaks keskkonnavastutuse seadust nii, et kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastaks keskkonnavastutuse direktiivis sätestatule. (p-d 97–105)	
Elupaikade kaitsmine piiranguvõndis 118. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Korraldada koolitusi Keskkonnaministeeriumi ja selle allastutuste töötajatele seoses kaitset vajavate väärtuste kirjeldamise ja kaalutlusõiguse kasutamise ja ning tagada, et ametnike otsused oleksid põhjendatud ja lähtuksid kaitse-eesmärkidest. Tagada, et kaitsealade piiranguvõndides või hoiualadel ei antaks nõusolekut raieteks, mis võivad kahjustada loodusdirektiivi elupaiksid või muid kaitstavaid väärtusi. Vajaduse korral lisada selleks kaitse-eeskirjadesse vastavad täpsustused. (p-d 107–117)	Oleme nõus. Erinevaid koolitusi nii enda kui ka oma allastutuste töötajatele korraldatakse Keskkonnaministeeriumi poolt regulaarselt muu hulgas ka Riigikontrolli poolt osundatud teemadel nii täna kui ka tulevikus. Hoiualadel ei saa anda nõusolekut raieks, mis võib kahjustada direktiivi elupaiksid, sest see oleks vastuolus looduskaitse seadusega, mille § 32 lõige 3 sätestab: "(3) Hoiualal on metsaraie keelatud, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist." Samuti ei anta piiranguvõndis nõusolekut raieteks, mis võivad kahjustada seal õigusega määratletud loodusväärtusi. Juhul kui piiranguvõndis ei ole võimalik tagada teatud metsaelupaigatüüpide kaitset, tuleb need väärtused tsoneerida rangemas sihtkaitsevõndis.
Kaitsealade moodustamisega kaasnevad rahalised kohustused 125. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: - Selgitada välja, kui palju on maaomanikke, kellel on õigus kaitsealune maa riigile müüa, ning selliste maade kogupindala ja nende hinnanguline maksumus. - Kaitse-eeskirjade koostamisel ja muutmisel ning sihtkaitsevõndide moodustamisel hinnata muu hulgas riigile võetavaid rahalisi kohustusi. Kaitsekorra karmistamisel arvestada, et sellega suurendatakse nende maaomanike arvu, kellel on õigus maad riigile müüa. - Lähtuda kaitsealuste maade riigile ostmisel mitte ainult kaitseala võndidest, vaid ka kinnisasjadel olevatest väärtuslikest kooslustest ja muudest looduskaitsealustest väärtustest. Kaitsealade võndid võivad olla koostatud aegunud andmete ja teadmiste tuginedes ega pruugi kajastada alade tegelikke looduskaitsealusi väärtusi või nendest tulenevaid sisulisi piiranguid majandustegevusele. (p-d 119–124)	Ligilähedane hinnanguline maksumus on võimalik välja selgitada, kuid võttes arvesse asjaolu, et kinnisvara hind on pidevas muutumises ning kõik kinnisasja omanikud ei soovi oma maad riigile võõrandada, ei anna see objektiivset ülevaadet riigi rahalistest kohustustest maade väljaostmisel. Lisaks poollooduslike koosluste hooldamise eest makstavale toetusele on võimalik sellest aastast taotleda toetust ka Natura 2000 metsaaladele. Hooldamist vajavate poollooduslike koosluste ning toetusõigusliku erametsamaa kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused välja arvestatud. Nende kinnisasjade osas, mille suhtes on algatatud vahetamis- või omandamismenetlus, peetakse ka detailset arvestust rahaliste vahendite vajaduse kohta. Kaitse-eeskirjade koostamisel ja rangemaks muutmisel on Keskkonnaministeeriumil kavas hinnata sellega kaasnevaid täiendavaid kulutusi riigile. Kaitsealade tsoneeringud on koostatud lähtudes alade looduskaitsealustest väärtustest. Kuna praktiline looduskaitse toimib läbi looduskoosluste seire ja hindamise, siis on olemas info, kas kinnisasjal on olemas väärtuslikud looduskooslused või mitte. Seireandmetest lähtuvalt muudetakse vajadusel kaitseala tsoneeringut. Samuti kuuluvad riigi poolt omandamisele kinnisasjad, mis asuvad hoiualal ning mis sisaldavad esmatähtsaid elupaigatüüpe. Kui elupaigatüübist tulenevalt ei anna hoiuala valitseja nõusolekut metsaraieks, on omanikul õigus taotleda kinnisasja riigi poolt omandamist.
Kaitsealuste maade väärtuse leidmine 139. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Et tagada riigi poolt maadega tehtavate tehingute läbipaistvus, peavad tehingud olema avalikud, selged ja üheselt mõistetavad. Selleks avalikustada Keskkonnaministeeriumi kodulehel teatud riigile ostmiseks pakutavate maade kohta koos maid iseloomustavate tunnustega,	Riigikontrolli käesoleva auditi eesmärk ei olnud hinnata kaitsealuste maadega tehtavate tehingute läbipaistvust, kuid esitatud soovitus eeldab, et auditi käigus oleks jõutud järeldusele tehingute mitteläbipaistvusest. Selgitame, et kaitsealuse maa ostmise riigile ei erine põhimõtteliselt riigile muu kinnisvara ostmisest, mistõttu on kehtestatud piisavalt üldregulatsioone selliste tehingute läbipaistvuse tagamiseks. Käesoleval ajal on Keskkonnaministeeriumi ettepanekul Riigikogu menetluses ka looduskaitse seaduse muudatused, mis peaksid kaitsealuste maade omandamise menetlust muutma selgemaks ja läbipaistvamaks. Kogu teabe avalikustamine Keskkonnaministeeriumi kodulehel ei ole võimalik, sest avaliku teabe seadusest tulenevalt on teabe avaldaja kohustatud tunnistama

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
otsused maade riigile ostmise või mitteostmise kohta koos põhjendustega ning ostmise korral maa hind koos hinna arvutamise meetodikaga. Tõhustada Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli tööd ja jälgida, et ostetavate maade väärtuse leidmine oleks vastavuses kehtivate meetodikatega ning et võrdlusteks kasutatud tehingud oleksid tõesti sarnaste kinnistutega tehtud tehingud. (p-d 126–138)	asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist (I ja II kaitsekategooria isendid). Samuti sisaldab isikute taotluste nimekiri isikuandmeid ning sellise nimekirja avalikustamine saab tugineda üksnes seadusele. Keskkonnaministeeriumi sisekontroll tõhustab tööd jälgimaks menetluste õiguspärasust ning kontrollib kinnisasja väärtuse määramisel rakendatavaid meetodikaid, samuti võrdluseks kasutatud tehingute sarnasust.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata, kas Eesti on moodustanud sellise kaitsealade võrgustiku, mis tagab kõrge loodusväärtusega metsa-elupaikade soodsa seisundi, ning kas riigil on ülevaade Natura 2000 võrgustiku moodustamisega endale võetud kohustustest.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Eestis on kogutud piisavalt usaldusväärsed andmed metsa-elupaikade hulga ja paiknemise kohta kogu riigis, mis võimaldab moodustada sellise kaitsealade võrgustiku, mis tagab elupaikade soodsa seisundi säilimise kogu riigis.
- Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev teave kõrge loodusväärtusega metsa-elupaikadest on õige ja kasutatav looduskaitse praktilisel korraldamisel.
- Väärtuslike elupaikasad ei ole põhjendamatult jäetud kaitse alla võtmata.
- Käivitatud on seiresüsteem, mis võimaldab hinnata väärtuslike elupaikade pindala ja selle muutumist.
- Natura aladel majandustegevuse kavandajatel ja loa andjatel on võimalik kasutada Keskkonnaministeeriumi kogutud andmeid inventeeritud elupaikade kohta.
- Arvestatud on Riigikontrolli 1999. a ettepanekutega ning kaitse- ja hoiualadele on koostatud kaitsekorralduskavad.
- Natura alade kaitse-eesmärke mõjutada võivate tegevuste puhul hinnatakse eelnevalt kavandatavate tegevuste mõju ning lubatakse üksnes selliseid tegevusi, mille puhul on negatiivne mõju kaitse-eesmärkidele välistatud;
- Keskkonnaministeerium on rakendanud kohased kaitsemeetmed, et vältida looduslike elupaigatüüpide seisundi halvenemist.
- Keskkonnaministeerium on pidanud arvestust kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle.
- Kaitsealuste maade väärtuse leidmine on läbipaistev.

Auditi ulatus ja käsitlesviis

Auditis hinnati, kas Eestis moodustatud Natura 2000 võrgustik tagab Euroopa kontekstis väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi. Selleks hinnati Natura 2000 võrgustiku moodustamist ja elupaikade kaitset Natura aladel, analüüsiti Keskkonnaministeeriumi tegevust Eesti Natura 2000 võrgustiku moodustamisel, ministeeriumis kasutatavate metsa-elupaikade andmete õigsust, Euroopa Liidu loodusdirektiivi nõuete ülevõtmist ja rakendamist Eesti õigusaktides (seda ka ühisauditi eesmärgina) ning Natura metsa-elupaikadele rakenduvat kaitsekorda ning kaitsemeetmeid.

Samuti hinnati, kas riigil on ülevaade Natura 2000 võrgustiku moodustamisega endale võetud võimalikest rahalistest kohustustest, mis võivad tekkida Natura alade erametsaomanike kompensatsiooninõuete esitamise tõttu.

Audit keskendus Eesti Natura protsessi mõjususele ainult metsa-elupaikade osas seetõttu, et metsa-elupaikade puhul (sarnaselt soo-elupaikadega) on risk majandamistegevuste läbi kiiresti ja pöördumatult kahjustatud saada suurem, võrreldes teiste elupaigatüüpidega (ranniku-elupaigad; nõmmed, liivikud ja kadastikud; mageveekogud; niidud; paljandid ja koopad).

Auditis ei hinnatud teiste elupaigatüüpide hõlmatust ega kaitstust, kuna kaitsemeetmed on võrreldes metsa-elupaikadega vaid osaliselt samad. Eri elupaigatüüpide rühmade kaitsemeetmed ning ohustavad tegurid on küllaltki erinevad ning auditeerimine nõuaks palju mitmesuguse iseloomuga toiminguid, mistõttu kõigi elupaigatüüpide kaitstuse hindamine teeks auditi ebaotstarbekalt töömahukaks. Samas on võimalikud järeldused osaliselt laiendatavad ka Eesti Natura 2000 võrgustikule tervikuna.

Auditeeritav periood on 2000–2007, mis kattub riikliku programmi „Eesti Natura 2000” programmiperioodiga. Peamiselt keskenduti programmi teisele perioodile 2003–2007, mil Euroopa Komisjonile esitati Eesti Natura 2000 võrgustiku ettepanek ning elupaikade seisundit kirjeldav seirearuanne.

ELi loodusdirektiivi nõuete ülevõtmise ja rakendamise analüüsimiseks kaasati eksperdina Hannes Veinla TÜ avaliku õiguse instituudist. Et hinnata, kas Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev teave metsa-elupaikade kohta vastab tegelikule olukorrale looduses, kaasati auditisse ekspertidena kontrollinventeerijateks Anneli Palo ja Jaanus Paal TÜ ökoloogia ja maateaduse instituudist.

Keskkonnaministeeriumi kasutatavate loodusdirektiivi elupaikasid kirjeldavate andmete kvaliteedi hindamiseks moodustati valim kolmest metsa-elupaigatüübist: kaks metsa-elupaigatüüpi (*9010 – vanad loodusmetsad ja *91E0 – lammi- ja lodumetsad), mille suhtes Euroopa Komisjonil tekkis küsitavusi seoses kaitse alla võetud alade piisavusega, ning üks elupaigatüüp (*91D0 – siirdesoo- ja rabametsad), mille esindatust Komisjon pidas piisavaks. Eesti Natura andmebaasist valiti esinduslik hulk inventeeritud elupaikasid, nende puhul kontrolliti looduses andmete õigsust ja hinnati, millise kvaliteediga on loodusdirektiivi metsa-elupaigad kajastatud keskkonnaministeeriumi andmebaasides.

Auditi käigus tehtud õigusliku analüüsi tulemused saadeti Keskkonnaministeeriumile tutvumiseks ja kommenteerimiseks 23.07.2007. a. Kontrollinventeerimise tulemused saadeti Keskkonnaministeeriumile 19.11.2007. a. Valdav osa suhtlemisest Keskkonnaministeeriumiga toimus e-posti vahendusel. Auditi leiud ja järeldused saadeti Keskkonnaministeeriumile tutvumiseks ja Riigikontrolliga läbiarutamiseks 15.01.2008. a ja 27.02.2008. a, vastavasisulised kohtumised toimusid 15.01.2008. a, 19.03.2008. a ja 31.03.2008. a.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati 2008. a märtsis.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tuuli Rasso ning audiitorid Matis Mägi ja Rainer Kuuba.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Audituaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/08/29.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

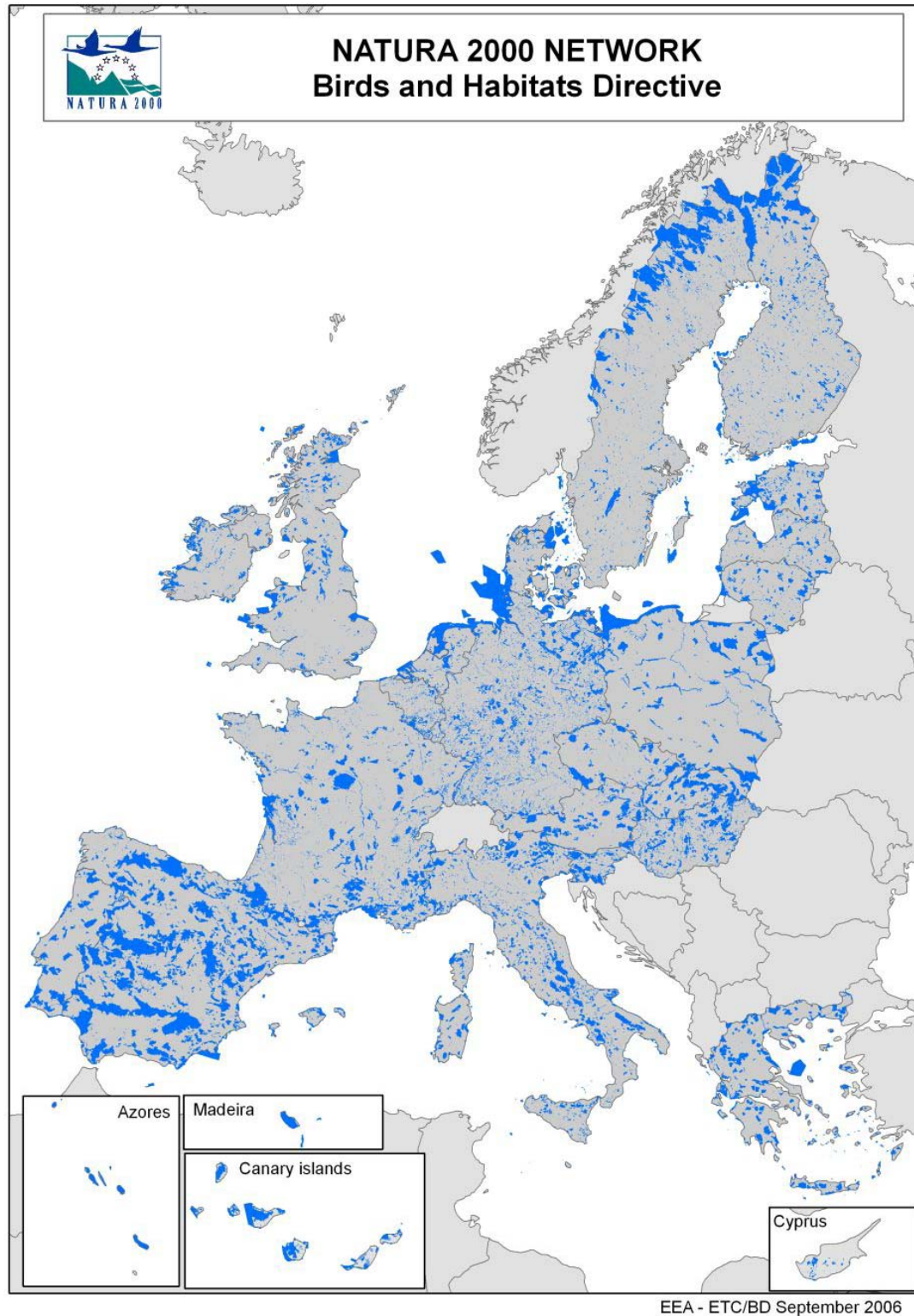
Riigikontrolli varasemaid auditeid looduskaitse korraldamise valdkonnas

07.09.1999 – **Keskkonnaministeeriumi tegevuse mõjususe ja tõhususe looduskaitsealade ja maastikukaitsealade moodustamisel ja haldamisel**

Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi tegevust kaitsealade moodustamise ja haldamise korraldamisel (peakontrolör Olav Lüüsi otsus 25. jaanuarist 2000. a nr 10-13/62). Audit jõudis tulemusele, et kaitsealade valitsemise mõjususe ja tõhususe on kaitsealade erinev. Auditi kontrolliaktis leiti, et Keskkonnaministeeriumi tegevus kaitsealade moodustamisel ja haldamisel on suhteliselt tulemuslik, arvestades ministeeriumi piiratud rahalisi vahendeid. Muu hulgas oli märgitud, et 1999. a seisuga oli kaitse-eeskiri olemas 90-l kaitsealal 318st (pindalaliselt 404 000 ha, samal ajal kui kaitsealade kogupindala oli 520 000 ha), kinnitatud oli 2 kaitsekorralduskava ja koostamisel oli eelnõu linnu- ja loodusdirektiivide rakendamiseks vajaliku kaitsealade võrgustiku Natura 2000 väljaarendamise riikliku programmi algatamise kohta.

Riigikontrolli hinnangul oli Keskkonnaministeeriumil oma tegevuse tulemuslikkust raske hinnata, sest KKM-i eesmärgid polnud piisavalt hästi kvantitatiivselt ja kvalitatiivselt kindlaks määratud. Keskkonnategevuskavas oli kõigi kaitsealade kaitse-eeskirjade vastavusse viimine uuenenud seadusega (KLOS) ja kaitsekorralduskavade koostamine kavandatud lõpetada 2000. a, kuid kaitse-eeskirjadest oli seadusega vastavusse viidud ca 30% (pindalast 78%) ning kaitsekorralduskavadest suurem osa koostamata.

Lisa A: Natura 2000 võrgustik 2006. aasta seisuga



Lisa B: Eestis esinevad loodusdirektiivi metsa-elupaigatüübid

Elupaigatüübi kood	Elupaigatüübi rühmad ja elupaigatüübi nimetus
21. Atlandi ookeani, Põhjamere ja Läänemere rannikuluited	
2180	Atlantilise, kontinentaalse ja boreaalse piirkonna metsastunud luited
90. Põhja-Euroopa (boreaalsed) metsad	
*9010	Vanad loodusmetsad (läänetaiiga)
*9020	Tamme, pärna, vahtra või jalakatega Fennoskandia hemiboreaalsed looduslikud vanad laialehised epifüütiderikkad metsad
9050	Hariliku kuusega rohunditerikkad Fennoskandia metsad e rohunditerikkad kuusikud
9060	Okasmetsad moreenikõrgendikel e sürjametsad (neist ainult okasmetsad)
9070	Fennoskandia puiskarjamaad
*9080	Fennoskandia soostuvad ja soo-lehtmetsad
91. Euroopa parasvöötme metsad	
*9180	<i>Tilio-Acerion</i> - kooslustega nõlvade, rusukallete ja jäärakute metsad e pangametsad
*91D0	Siirdesoo- ja rabametsad
*91E0	Sanglepa <i>Alnus glutinosa</i> ja hariliku saarega <i>Fraxinus excelsior</i> lammimetsad
91F0	Hariliku tamme <i>Quercus robur</i> , künnapuu <i>Ulmus laevis</i> ja põldjalaka <i>U. minor</i> , hariliku saare <i>Fraxinus excelsior</i> või ahtalehise saarega <i>F. angustifolia</i> lammi-segametsad suurte jõgede kaldavallidel

Allikas: Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamat

Lisa C: Kontrollinventeerimise metoodika

Kontrollinventeerimise eesmärgiks oli anda hinnang varasemate inventuuride kvaliteedile ning kirjeldada inventeerimisest möödunud ajal toimunud elupaikade mõjutamisi. Kontrollinventeerimise eesmärgiks ei olnud selgitada elupaikade tegelikku pindala, sest see oleks olnud oluliselt töömahukam ja tulemused poleks olnud sellisel moel üldistatavad.

Kontrollinventeerimised tehti juhuslikult valitud elupaikades kolmes elupaigatüübis (*9010, *91E0 ja *91D0). Valimi suurus kõigis kolmes elupaigatüübis oli leitud arvestusega, et 95% tõenäosusega jääb tulemuste üldistamisel juhuslik viga $\pm 10\%$ piiresse. Vajalik valimi suurus oli elupaigatüübi *9010 korral 95 ala, *91E0 korral 52 ala ja *91D0 korral 93 ala. Valimi moodustamise aluseks oli Keskkonnaministeeriumist saadud loodusdirektiivi elupaikade kiht 2007. a. märtsi seisuga. Valim koostati ainult nende elupaikade hulgast, mille tüübi tunnus sisaldas vastavat elupaigatüübi koodi. Valimi moodustas Riigikontroll.

Kontrollinventeerimisel lähtuti J. Paali koostatud juhendmaterjalist „Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamat”. Inventeerimisel jälgiti, kas inventeeritud elupaik vastab kontrollinventuuri tegemise ajal loodusdirektiivi elupaigatüübi tunnustele.

Kontrollinventeerimisel kirjeldati valikvastustega iga valimis olnud elupaika vastavalt Riigikontrolli ettevalmistatud küsimustele. Küsimustele vastamiseks kasutasid eksperdid looduses vahetult kogutud infot, aerofotosid, ortofotosid ja muud asjakohast kaardimaterjali.

Kontrollinventeerimise küsimustik

1. Kas elupaiga kihis esitatud elupaiga pindala on õige?

Valikvastused (valida ainult üks):

- a – elupaiga kihis märgitud elupaiga piirid ja pindala on õiged (tegelik pindala erineb elupaikade kihis märgitud pindalast kuni 5%);
- b – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust suurem kuni 25% (tegelik elupaiga pindala on 5...25% väiksem kui elupaikade kihis esitatud elupaiga pindala);
- c – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust suurem 25...50% (tegelik elupaiga pindala on 25...50% väiksem kui elupaikade kihis esitatud elupaiga pindala);
- d – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust suurem üle 50% (tegelik elupaiga pindala on vähemalt 50% väiksem kui elupaikade kihis esitatud elupaiga pindala);
- e – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust väiksem kuni 25% (tegelik elupaiga pindala on 5...25% suurem kui elupaiga kihis esitatud elupaiga pindala);
- f – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust väiksem 25...50% (tegelik elupaiga pindala on 25...50% suurem kui elupaiga kihis esitatud elupaiga pindala);
- g – elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust väiksem üle 50% (tegelik elupaiga pindala on vähemalt 50% suurem kui elupaiga kihis esitatud elupaiga pindala);
- h – elupaikade kihis märgitud elupaika tegelikkuses ei ole.

Märkus: kui elupaiga kihis märgitud elupaik vastab mingi teise elupaigatüübi tunnustele täielikult või osaliselt, siis esimesele küsimusele vastates tuleb märkida, et elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on tegelikust suurem ning täpsemalt tuleb see kirjeldada teise küsimuse valikvastusena „g”.

2. Kui elupaiga kihis märgitud elupaiga pindala on suurem, kui see on tegelikult, või tegelikkuses elupaika üldse ei ole, siis selle põhjuseks on:

Valikvastused (valida vähemalt üks, kuid vastavalt tegelikule olukorrale võib ka mitu):

- a – elupaiga kihis piiritletud elupaiga hulka on arvatud alasid, mis praegu ei vasta elupaigatüübi tunnustele, kuid võivad neile vastata lähima kümne aasta jooksul; lisada hinnanguline pindala;
- b – elupaiga kihis piiritletud elupaiga hulka on arvatud alasid, mis praegu ei vasta elupaigatüübi tunnustele, kuid võivad neile vastata enam kui kümne aasta möödudes; lisada hinnanguline pindala;
- c – elupaiga kihis piiritletud elupaiga hulka on arvatud alasid, mis ei hakka vastama elupaigatüübi tunnustele, sest elupaiga hulka on arvatud teisi kõlvikuid kui metsamaa; lisada hinnanguline pindala;
- d – elupaiga kihis piiritletud elupaiga hulka on arvatud alasid, mis ei hakka vastama elupaigatüübi tunnustele, sest tegemist on elupaiga jaoks sobimatu kasvukohatüübiga ning tegemist ei ole ka mõne teise elupaigatüübiga; lisada hinnanguline pindala;
- e – elupaiga kihis piiritletud elupaik vastas inventeerimise ajal elupaigatüübi tunnustele, kuid pärast inventeerimist tehti elupaigas lageraiet; lisada raiutud ala hinnanguline pindala;
- f – elupaiga kihis piiritletud elupaik vastas inventeerimise ajal elupaigatüübi tunnustele, kuid pärast inventeerimist tehti elupaigas sanitaar-, harvendus-, valik- või turberaiet; lisada raiutud ala hinnanguline pindala;
- g – elupaiga kihis piiritletud elupaiga hulgas on alasid, mis vastavad mõne teise elupaigatüübi tunnustele; märkida tegelik elupaigatüüp ja selle hinnanguline pindala. Kui elupaiga hulgas on mitu muud elupaika, siis märkida kõikide teiste esindatud elupaikade koodid ja nende kogupindala;
- h – elupaiga kihis piiritletud elupaik vastas inventeerimise ajal elupaigatüübi tunnustele, kuid pärast inventeerimist muudeti elupaika muudel põhjustel (näiteks planeeringuga kõlviku muutmine, hoonete, rajatiste või teede ehitamine, uute kuivendussüsteemide rajamine või vanade kuivendussüsteemide hooldamine). Märkida põhjus ja muutuse hinnanguline pindala.

3. Kas elupaigas või selle naabruses on pärast inventeerimist toimunud tegevusi, mis võivad elupaiga soodsat seisundit mõjutada⁵⁴?

- a – elupaiga naabruses ei ole pärast inventeerimist toimunud tegevusi, mis võivad elupaika mõjutada;
- b – elupaiga naabruses on tehtud lageraiet;
- c – elupaiga naabruses on tehtud sanitaar-, harvendus-, valik- või turberaiet;
- d – elupaiga naabruses on rajatud või rekonstrueeritud kuivendussüsteem;
- e – elupaiga naabruses on muudetud kõlvikut;
- f – elupaiga naabruses on ehitatud;
- g – elupaiga naabruses on toimunud muu tegevus, mis võib kahjustada ala kaitse-eesmärke (kirjeldada tegevus).

Märkus: kontrollinventeerimisel ei hinnata selliste tegevuste mõju.

4. Kas elupaik külgneb teiste elupaikadega, moodustades looduskaitsealiselt väärtusliku terviku?

- a – jah;
- b – ei, elupaik on isoleeritud ega moodusta külgnevate aladega looduskaitsealiselt väärtuslikku ökoloogilist tervikut.

⁵⁴ Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt tuleb iga kava või projekti pidada alale olulist mõju omavaks, juhul kui objektiivse teabe põhjal ei ole välistatud, et see võib eraldi või koos muude kavade või projektidega kahjustada ala kaitse-eesmärke (Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas C-127/02).

Lisa D: Loodusdirektiivi III lisa

ÜHENDUSE TÄHTSUSEGA ALADENA SOBIVATE ALADE VÄLJAVALIMISE JA LOODUSHOIUALADE MÄÄRAMISE KRITEERIUMID

1. ETAPP: Riigi tasandil hinnangu andmine iga I lisa loodusliku elupaigatüübi ja iga II lisa liigi (sealhulgas esmatähtsad elupaigatüüpide ja esmatähtsate liikide) suhtelisele tähtsusele.

A. Ala hindamise kriteeriumid I lisa loodusliku elupaigatüübi jaoks:

- (a) Loodusliku elupaigatüübi esinduslikkuse aste antud alal;
- (b) Loodusliku elupaigatüübi suurus sellel alal võrreldes sellise loodusliku elupaigatüübi kogu pindalaga riigi territooriumil;
- (c) Asjaomase loodusliku elupaigatüübi struktuuri ja funktsioonide säilimise määr ning taastamise võimalused;
- (d) Üldine hinnang ala väärtusele asjaomase loodusliku elupaigatüübi kaitse seisukohalt.

B. Ala hindamise kriteeriumid II lisa liigi jaoks:

- (a) Liigi asurkonna suurus ja tihedus antud alal võrreldes kogu riigi territooriumil paiknevate asurkondadega;
- (b) Asjaomase liigi jaoks oluliste elupaigaomaduste säilimise määr ja taastamise võimalused;
- (c) Alal paikneva asurkonna isoleerituse aste võrreldes liigi loodusliku levilaga;
- (d) Üldine ala väärtusele asjaomase liigi kaitse seisukohalt.

C. Nende kriteeriumide alusel klassifitseerivad liikmesriigid alad, mida nad riiklikes nimekirjades soovivad ühenduse tähtsusega aladeks sobivate aladena vastavalt nende alade suhtelisele väärtusele iga I lisa loodusliku elupaigatüübi või iga II lisa liigi kaitse seisukohalt.

D. Sellesse nimekirja kuuluvad alad, mille liikmesriigid on eespool toodud kriteeriumide A ja B alusel valinud ning mis sisaldavad esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ning esmatähtsaid liike.

2. ETAPP: Riiklikes nimekirjades olevate alade ühenduse tähtsuse hindamine.

1. Kõiki liikmesriikide poolt 1. etapi käigus kindlaks tehtud selliseid alasid, kus leidub esmatähtsaid looduslikke elupaigatüüpe ja/või liike, käsitletakse ühenduse tähtsusega aladena.

2. Liikmesriikide nimekirjades olevate teiste alade ühenduse tähtsuse hindamisel, st hinnangu andmisel sellele, millise panuse need alad annavad I lisa elupaigatüüpide või II lisa liikide soodsa looduskaitse seisundi säilitamiseks või taastamiseks ja/või Natura 2000 sidususe saavutamisse, võetakse arvesse järgmisi kriteeriume:

- (a) ala suhteline väärtus riiklikul tasandil;

- (b) ala geograafiline asend II lisa liikide rändeteede suhtes ja selle suhtes, kas ta kuulub ühtsesse ökosüsteemi, mis paikneb kahel pool üht või enamat ühenduse sisepiiri;
- (c) ala kogupindala;
- (d) alal esindatud I lisa looduslike elupaigatüüpide ning II lisa liikide arv;
- (e) ala üldine ökoloogiline väärtus asjaomastele biogeograafilistele piirkondadele ja/või kogu artiklis 2 märgitud territooriumile, arvestades nii selle ala omaduste iseloomulikkuse või unikaalsuse aspekti kui ka iseloomulike ja unikaalsete omaduste kombineerituse viis.

Lisa E: Õigusliku analüüsi eesmärgid

Õigusliku eksperdihinnangu koostamise sisuks oli loodusdirektiivi (direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest) ja eelkõige selle artikli 6 Eesti õigusaktidesse ülevõtmise analüüsimine. Eksperdihinnangu koostamisel lähtuti alljärgnevalt esitatud Natura 2000 rahvusvahelise paralleelauditi küsimustest.

Õiguslikku eksperdihinnangut vajanud auditiküsimused Natura 2000 rahvusvahelises paralleelauditis

Standardküsimus

Kuidas on Euroopa Liidu õigusaktid liikmesriigis rakendatud? Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise kirjeldus (linnu- ja loodusdirektiivi ning spetsiaalselt loodusdirektiivi artikli 6 rakendamine); siseriiklike õigusaktide käsitusala: määrused ja teised siseriiklikud õigusaktid või juhendmaterjalid.

Täpsustatud auditiküsimus ja hindamiskriteeriumid

Riikliku õigusraamistiku vastavus Euroopa Liidu reeglitele, seda eelkõige seoses ELi linnu- ja elupaigadirektiivide protseduurireeglite ülevõtmisega, sellest tulenevate peamiste riskide ja probleemide kirjeldus.

- 1.1. Mis olid peamised probleemid Natura 2000 direktiivide ülevõtmisel ja vastavuse saavutamisel?
- 1.2. Kuidas reageerivad liikmesriigid rikkumistele? Mis on probleemi põhjusteks?
- 1.3. Viivitused Natura 2000 võrgustiku rajamisel. Nende viivituste põhjused ja tagajärjed.

Lisa F. Keskkonnaministri vastus

Tarmo Olgo
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 16.04.2008 nr OSIV-2-2.1/08/517

Meie 21.05.2008 nr1-2/21508-1

Seisukohad kontrolliaruande eelnõule “Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 aladel. Kas Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik tagab väärtuslike elupaikade soodsa seisundi?”

Lugupeetud härra Olgo

Tutvusime Teie poolt koostatud kontrolliaruande eelnõuga nr OSIV-2-2.1/08/517 “Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 aladel. Kas Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik tagab väärtuslike elupaikade soodsa seisundi?” ja edastame Keskkonnaministeeriumi seisukohad ning kommentaarid vastavalt Teie poolt aruande eelnõus esitatud järeldustele ja soovitudele. Teie järeldused ja soovited esitame kaldkirjas, Keskkonnaministeeriumi poolt eelnevalt esitatud kommentaarid allajoonitult.

Auditi koostamise perioodil juhtis Keskkonnaministeerium mitmel korral Riigikontrolli tähelepanu auditis esinevatele vigadele ja ebatäpsustele. Kahjuks sisaldab kontrolliaruande eelnõu endiselt faktivigu, ebatäpsusi, sageli ka keelelisi mitmetimõistetavusi. Eelöeldust tulenevalt ei saa paljude kontrolliaruande eelnõu järeldustega nõustuda. Auditi läbiva puudusena tuleb märkida Riigikontrolli väidete ja eelduste põhjendamatu hinnangulisust, kus hinnangute aluseks olevaid analüüsi ega hindamisskaalasid ei ole Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi esindajatele tutvustanud ega ka kontrolliaruande eelnõus esitanud. Näiteks: „Seetõttu on oluline, et riik pööraks järgmistel aastatel tähelepanu looduslike elupaikade seisundi **usaldusväärsemale** väljaselgitamisele /.../“, „Kuigi Eesti looduse uurimisega on tegeletud enam kui sada aastat, **ei olnud olemasolevad andmed Riigikontrolli hinnangul piisavad** Natura võrgustiku moodustamiseks.“; „**Riigikontrolli hinnangul puudub Keskkonnaministeeriumil usaldusväärne alus** metsa-elupaigatüüpide seisundi hindamiseks /.../“, „Keskkonnaministeerium ei selgitanud Natura protsessi alguses **piisavalt täpselt** välja metsa-elupaikade tegelikku olukorda kogu riigis,“ jne. Sellised väited auditis omavad subjektiivse hinnangu tähendust, kuna Riigikontroll ei ole esitanud ühest alust, mille põhjal nad on hinnanud andmete piisavust või usaldusväärsust või piisavat täpsust. Sellise esitusviisi eelistamine jätab paratamatult mulje soovist tahtlikult näidata olukorda negatiivsemana kui see tegelikult on ning sellistel järeldustel põhinevaid soovitusi on raske adekvaatselt arvestada.

Juhime tähelepanu kontrolliaruande eelnõu alapealkirja ebaõnnestunud valikule – „Kas Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik tagab väärtuslike elupaikade soodsa seisundi?“ Nimetatud kontrolliaruande eelnõu käsitleb ainult Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ ehk nn Loodusdirektiivi I lisas nimetatud metsaelupaigatüüpe, mitte kõiki väärtuslikke elupaiku nagu esitatud pealkirjast välja lugeda võiks. Loodusdirektiivi I lisa elupaigatüüpe on Eestis kokku 60, metsaelupaigatüüpe on nendest 10. Oluline osa Riigikontrolli auditi järeldustest tugineb 3 metsaelupaiga lähemale vaatlusele kontrollinventuuride käigus. 5 % käsitletud elupaigatüüpide alusel ei ole võimalik teha üldistusi kõikidele elupaigatüüpidele. Iga elupaigatüübi (nagu ka iga liigi) seisundi ja kaitse küsimusi käsitletakse loodusdirektiivi täitmise protsessis individuaalselt. Ühe elupaigatüübi kohta olemas olevad andmed ja nende kvaliteet ei võimalda teha üldistusi teiste elupaigatüüpide samasuguste andmete kvaliteedi kohta. Riigikontrolli auditis on see fakt jäänud teadvustamata ja seetõttu on oluliselt kannatanud tehtud järelduste kvaliteet.

Teiseks arvestab Keskkonnaministeerium jätkuvalt asjaoluga, et 2007.a, mil hinnati kõikide loodusdirektiivi elupaigatüüpide ja liikide seisundit, hinnati soodsaks ainult kahe metsaelupaigatüübi seisund. Ülejäänud metsaelupaigatüüpide seisund hinnati ebapiisavaks, halvaks või oli seisund teadmata⁵⁵. Seega ei ole Riigikontrolli küsimuse püstitatus sellises sõnastuses asjakohane, kuna eeldus on vale. Praegusel hetkel ei olegi võimalik veel kõigi metsaelupaikade soodsat seisundit tagada, sest nende seisund ei ole veel soodne. Seetõttu on Keskkonnaministeeriumi eesmärk algul Natura 2000 võrgustiku abil metsa-elupaikade soodne seisund taastada ja hiljem seda ka säilitada. Nagu ka loodusdirektiivi artikkel 3 lõige 2 sätestab, on Natura 2000 võrgustiku eesmärgiks elupaikade soodsa seisundi säilitamine või vajadusel taastamine. Keskkonnaministeerium on kindlalt seisukohal, et Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik on tekitanud head eeldused elupaikade soodsa seisundi taastamiseks ja hiljem selle säilitamiseks.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul seab Riigikontrolli aruanne kahtluse alla Euroopa Komisjoni pädevuse Natura 2000 võrgustiku moodustamisel ja loodusdirektiivi rakendamisel, Riigikontroll ei pea ilmselt pädevateks Euroopa Komisjoni antud juhiseid loodusdirektiivi rakendamiseks ning seab kahtluse alla ka Euroopa Komisjoni hinnangud elupaigatüüpide seisundile Eestis.

Peamised puudused kontrolliaruande eelnõus:

- Palju ebatäpsusi ja vigaseid fakte. Domineerib pealiskaudne hinnangulisus, süvaanalüüs on tegemata. Allpool viitame ebatäpsustele ka detailsemalt.
- Keskkonnaministeerium on dialoogis Riigikontrolliga juhtinud tähelepanu sellele, et loodusdirektiivi täitmine ja elupaikade soodsa seisundi saavutamine on dünaamiline protsess, mis ei ole lõppenud. On heameel tõdeda, et Riigikontroll on Keskkonnaministeeriumi sellekohaseid tähelepanujuhtimisi valdkonna ülevaate osas ka arvestanud. Kuid valdavas osas auditi väidetes ja järeldustes on jäänud see kajastamata ning seepärast jääb pealkirju ja indikaatoreid lugedes jätkuvalt mulje nagu oleks auditi koostamisel eeldatud, et Natura 2000 protsess on lõppenud.
- Kontrolliaruande eelnõus toodud järeldused on väga sageli hinnangulised, esitatud põhjendusega või sisaldavad esitatud napid põhjendused faktivigu ning on ebatäpsed. Sageli ei ole Riigikontroll hinnangute aluseks olevaid otsustuskäike ega omapoolseid põhjendusi Keskkonnaministeeriumile tutvustanud, seega jäävad need subjektiivseiks, mistõttu pole analüüs tõsiseltvõetav. Näiteks: *“Kuna Keskkonnaministeerium ei kasutanud elupaikade hulga ja paiknemise kohta info kogumiseks **kõiki olemas olnud võimalusi**, on osa väärtuslike alasid jäänud põhjendamatult Natura 2000 võrgustikust välja”, “Kuigi Eesti looduse uurimisega on tegeletud enam kui sada aastat, **ei olnud olemasolevad andmed Riigikontrolli hinnangul piisavad** Natura võrgustiku moodustamiseks.”; “**Riigikontrolli hinnangul puudub Keskkonnaministeeriumil usaldusväärne alus** metsa-elupaigatüüpide seisundi hindamiseks, sest ministeeriumil puuduvad andmed või eksperdihinnangud, mis võimaldaksid selliseid hinnanguid anda”, “Keskkonnaministeerium ei selgitanud Natura protsessi alguses **piisavalt täpselt** välja metsa-elupaikade tegelikku olukorda kogu riigis”* jne. Sellised väited jäävad kontrolliaruande eelnõus subjektiivseteks hinnanguteks, kuna Riigikontroll ei ole esitanud ühest ja kergesti mõistetavat alust, mille põhjal nad on hinnanud andmete piisavust või usaldusväärsust või piisavat täpsust. Jääb mulje soovist tahtlikult näidata olukorda negatiivsemana kui see tegelikult on. Seepärast ei ole võimalik sellistel järeldustel põhinevaid soovitusi adekvaatselt arvestada.

⁵⁵ 2007. aastal Loodusdirektiivi artikkel 17 alusel koostatud seisundi hindamise aruanne edastati Riigikontrollile 21.12.2007

Kontrolliaruande eelnõu kokkuvõttes osas on sätestatud *“Eesti tegevust looduslike elupaikade soodsa seisundi säilitamisel hindab Euroopa Komisjon 2013. aastal. Elupaikade seisundi halvenemine näitab riikliku looduskaitse vähest suutlikkust ning toob lisaks looduskaitse olukorra halvenemisele kaasa ka rikkumismenetluse Eesti võetud kohustuse täitmata jätmise eest.”*

Väide võimaliku rikkumismenetluse algatamise kohta on ebaadekvaatne. Riigikontroll ei ole auditi käigus Keskkonnaministeeriumile täpsustanud, millistele Euroopa Komisjoni poolt koostatud dokumentidele tuginedes sellisele järeldusele jõuti. Euroopa Komisjon hindab 2013. aastal elupaigatüüpide ja liikide seisundit, mitte soodsa seisundit. Kui soodsa seisundit pole veel saavutatud ei järgne mitte rikkumismenetlus, vaid Euroopa Komisjon ja liikmesriigid peavad ühiselt välja töötama põhimõtted ja meetmed selle saavutamiseks. Aruandlus on vahend hindamaks, millised elupaigad või liigid vajavad senisest enam tähelepanu. Arvestama peab ka asjaoluga, et aastal 2013 on tegemist sisuliselt alles teise seda tüüpi aruandega Euroopa Liidu ajaloos ja elupaigatüüpide hindamise meetodikad ja andmed järgmiseks aruandlusperioodiks tõenäoliselt täpsustuvad veelgi. Liikmesriigid on praeguse aruandevormi kohta esitanud komisjonile arvukalt täiendus- ja parandusettepanekuid. Loodus- ja linnudirektiivi aruandluse, sh artikkel 17 aruande vormi täpsustamiseks on 2008. a Euroopa Komisjoni poolt moodustatud eraldi töörühm. Muuhulgas peksid 2007. a esitatud aruande tulemused andma hinnangu ka sellele, kas praegune vorm on loodusedirektiivi eesmärkide saavutamiseks ja selle hindamiseks asjakohane. Kõigest sellest lähtuvalt on väga tõenäoline, et meetodika mingil määral muutub, mis omakorda mõjutab võimalust teha 2013 a. aruande põhjal väga konkreetseid järeldusi elupaikade seisundi halvenemise kohta. Elupaikade seisundi halvenemine ei pruugi tähendada, et see oleks tingitud just haldussuutmatusest, sest oma osa elupaikade seisundi muutumisel on ka kliimaprotsessidel ja ökoloogilistel teguritel. Kui ikkagi on tegemist liigi või elupaigatüübiga, mis asub oma leviku äärealal, siis on mõnikord võimatu selle liigi või elupaigatüübi päästmiseks midagi teha üksikus liikmesriigis, vaid tõenäoliselt vajab selline olukord kogu Euroopa Liidu ühiseid jõupingutusi. Keskkonnaministeerium märkis kontrolliaruande eelnõu mitteametliku mustandi kohta (esitatud e-kirjaga 11.04.2008): “Oleme alustanud meetodika väljatöötamist järgmise aruande jaoks andmete kogumiseks. Keskkonnaministeerium teeb kõik endast sõltuvalt, et tagada liikide ja elupaikade soodne looduskaitseline seisund, mis tuleneb muuhulgas ka looduskaitseadusest.” Selle kommentaariga ei ole Riigikontroll arvestanud ja on tekitanud alusetult meelevaldsed järeldused.

Keskkonnaministeeriumi seisukohad kontrolliaruande eelnõu põhijärelduste osas:

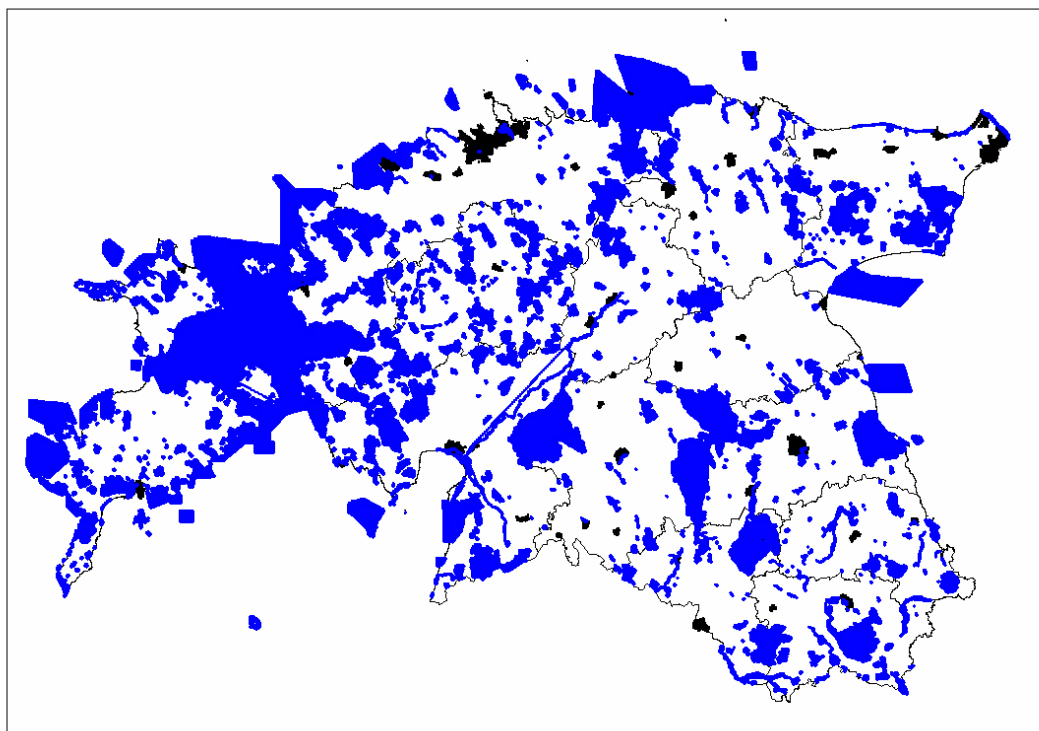
“Riigikontrolli hinnangul ei ole Eestis Natura 2000 võrgustik moodustatud ega nendel aladel kaitse korraldatud nii, et see tagaks väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi kogu nende levikualal.”

Sõnastusest tulenevalt ei ole ülaltoodud järeldus üheselt mõistetav. Sõnasõnaliselt võttes on iseenesest väide sisuliselt õige, kuid auditi konteksti arvestades pole järelduste tegemine kogu levikuala või terve Euroopa Liidu taseme kohta asjakohane – oleks ju kummaline loota, et Eestis moodustatud Natura 2000 võrgustik saaks tagada metsa-elupaikade kaitse kogu nende levikualal. Ükski nendest auditis käsitletud metsatüüpidest ei ole levinud ainult Eestis, mistõttu Eesti Natura aladest tõesti ei piisa nende väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi tagamiseks. Eestis on Natura 2000 alasid suhteliselt rohkem, kui meie lähiriikides Soomes, Rootsis, Lätis ja Leedus. Kui Eestis on Natura 2000 loodusalaidega kaetud 16,5 % maismaast, siis Rootsis on 13,7 %, Soomes 12,7 %, Lätis 11 % ja Leedus ainult 9,9 % maismaast. Seetõttu annab Eesti Natura 2000 võrgustik kindlasti märkimisväärse panuse metsa-elupaikade soodsa seisundi tagamisele või taastamisele boreaalses biogeograafilises regioonis, kuhu kõik nimetatud riigid kuuluvad. Tähelepanu tuleb juhtida ka asjaolule, et praegu on Eestis hinnatud soodsa kahe metsa-elupaigatüübi seisund. Arvestades Eesti Natura 2000 võrgustiku moodustamise senist protsessi, oleme täiesti veendunud, et nende 2 metsa-elupaigatüübi soodsa seisundi tagamisele ja ülejäänud 8 metsaelupaigatüübi soodsa seisundi kujunemisele aitab olemasolev võrgustik juba oluliselt kaasa. Elupaikade soodsa seisundile kaasa aitamiseks tuleb sõltuvalt elupaigast kasutada erinevaid meetmeid, millest üheks olulisemaks on Natura 2000 võrgustiku alade moodustamine. Elupaigatüüpide esindatuse

piisavuse üle Natura 2000 võrgustikus langetab otsuse Euroopa Komisjon. Vastavalt Euroopa Komisjoniga peetud läbirääkimistele jätkub protsess mõnede elupaikade puhul ka täiendavate Natura 2000 alade (sh metsaalade) valikuga. Seejuures arvestatakse Eesti Keskkonnaühenduste Koja poolt koostatud nimekirja aladest, mis peaksid Eesti keskkonnaorganisatsioonide arvates täiendavalt kuuluma Natura 2000 loodusalade koosseisu (ehk nn varinimekirja). Seega ei saa pidada asjakohaseks Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus toodud väidete rajamist eeldusele, nagu oleks Natura 2000 protsess lõppenud.

„Natura 2000 võrgustiku moodustamisel ei peetud silmas võrgustiku moodustamise eesmärki säilitada elupaikade soodne seisund kogu riigis.“ (p. 15-29)

Kontrolliaruande eelnõu punktides 15 – 29 tulenev järeldus ei tugine tõesel informatsioonil - väite kinnituseks esitatud selgitused on ebatäpsed, põhinevad vigastel faktidel või eeldustel ja nende meelevaldsel kombineerimisel. Keskkonnaministeerium lähtus Natura 2000 võrgustiku moodustamisel Natura 2000 võrgustiku moodustamist sätestavast loodusdirektiivist, mille artikkel 4 alusel tuleb Natura 2000 loodusalade valikul lähtuda loodusdirektiivi III lisa kriteeriumitest. Elupaikade säilimiseks on võrgustikku valitud alasid **kogu riigi territooriumilt**, ühtki piirkonda välja jätmata (lisatud kaarti).



Eesti Natura 2000 võrgustik

Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks kasutati kõiki olemas olnud andmeid. Nii kasutati elupaikade ja liikide üle-eestiliste inventuuride GIS andmebaase (nt pool-looduslike koosluste, märgalade, vääriselupaikade, vanametsade, metsakaitsealade võrgustiku inventuurid). Korraldati ka üle-eestilisi täiendavaid inventuure ning telliti eksperttoid. 2004.a. Euroopa Komisjonile esitatud Natura 2000 võrgustik baseerus 38% ulatuses (maismaa osas 67 % ulatuses) olemas olnud kaitsealadel (või teistel kaitstavatel loodusobjektidel) ja ülejäänud ulatuses varem kaitsmata aladel.

Väga olulise puudusena Riigikontrolli auditis tuleb märkida viidete ja selgituste täielikku **puudumist Natura 2000 loodusalade valimiskriteeriumitele**, mis on esitatud loodusdirektiivi III lisas ning mida

oleks kindlasti tulnud avada Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu peatükis “*Natura 2000 võrgustiku moodustamine*”. Loodusdirektiivi III lisas sätestatud ühenduse tähtsusega alade väljavalimise kriteeriumid on kõigi liikmesriikide jaoks Natura 2000 alade võrgustiku moodustamise juhiseks. Ülaltoodud materjali olemasolule ja relevantsusele juhtis Keskkonnaministeerium korduvalt tähelepanu.

Riigikontrolli väide „*Kuna Keskkonnaministeerium ei kasutanud elupaikade hulga ja paiknemise kohta info kogumiseks kõiki olemas olnud võimalusi*“ ei vasta tõele. Keskkonnaministeerium kasutas elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamiseks just nimelt kõiki olemas olnud võimalusi: kõiki olemas olnud elupaikade üle-eestiliste inventuuride andmeid, projektide tulemusi ning kaardimaterjale, lisaks korraldati täiendavaid üle-eestilisi elupaikade inventuure veel ca 650 000 ha ulatuses. Kogu selle väga mahuka andmestiku abil ning erinevate ekspertide hinnangutest lähtuvalt tehti parim võimalik Natura 2000 alade valik.

Keskkonnaministeerium ei tuvastanud Riigikontrolli aruandest (ega ole saanud Riigikontrollilt ka sellekohast selgitust muul moel), millistele olemas olnud, kuid kasutamata võimalustele elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamiseks Riigikontroll osundab (vt p 15 – 29). Seepärast ei ole adekvaatne samas toodud väide, et olemasolevate võimaluste ebapiisava kasutamise tõttu jäi osa väärtuslike alasid põhjendamatult Natura 2000 võrgustikust välja.

Riigikontroll on Natura 2000 võrgustiku moodustamisel kasutamata võimalustele viidanud üksnes kontrolliaruande eelnõu punktis 27 ning nendena käsitletud 2001. a oma esmaseid töid alustanud ning edaspidi meetoodilisi täiendusi läbinud statistilise metsainventuuri (SMI) ja Natura 2000 inventuuride mitteühildamist, samuti metsamajandamiskavade ja Natura 2000 inventuuride mitteühildamist (SMI 2002). Siinkohal on vajalik uuesti rõhutada järgmist: SMI meetodi näol on tegemist statistiliselt väljavalitud proovitükkide inventeerimisega selleks, et teha statistiliselt pädevaid üldistusi Eesti metsade kohta. Natura 2000 inventuuride eesmärgiks oli aga loodusdirektiiviga kaitstavaid loodusväärtusi (elupaiku, liike) sisaldavate alade välja selgitamine ning sealsete elupaikade kaardistamine. SMI eesmärgiks on teha järeldusi metsade tervikkogumi kohta. SMI meetodika ei ole koostatud Natura 2000 valikukriteeriumitele vastavate alade väljavalimiseks ning seepärast seda selleks ka ei kasutata/kasutatud. Sellele oleme juba viidanud ka kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides, kuid meie kommentaariga ei ole arvestatud. SMI kasutamine Natura alade valikul oleks samaväärne, kui näiteks sotsiaaltoetusi makstaks statistilise valimi alusel leitud inimgruppide, mitte konkreetsetele, kindlatele kriteeriumitele vastavatele inimestele.

Riigikontrolli viidatud näited (alad Mõniste vallas ja Vormsi saarel), mida ei ole Natura 2000 võrgustikku kaasatud, on enamjaolt väikesed metsakillud, mille väärtuslikkust vähendab see, et nad ei moodusta suuremat looduskompleksi ega vasta seetõttu loodusdirektiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusalade valikukriteeriumitele.

Riigikontrolli väide *Natura võrgustikku arvati peamiselt varasemad kaitsealad...* “jätab arvestamata faktid ja esitab seega tegelikkusest moonutatud pildi. Paljud varasemad kaitsealad lülitati Natura 2000 võrgustikku, kuid need moodustasid Natura 2000 võrgustikust üksnes 38 % (maismaal 67%). On iseenesest mõistetav, et Natura 2000 alade valimiskriteeriumitele vastasid – ja järelikult arvati ka võrgustikku – olemasolevad üle-euroopalisi loodusväärtusi omavad kaitsealad. Paljusid neist ka laiendati täiendavalt. Eesti kaitsealade ajalugu on ligi 100 aastane ja nagu Keskkonnaministeerium on oma varasemas kommentaaris kontrolliaruande eelnõu mitteametlikule mustandile märkinud: „Möödunud sajandi kaitsealad moodustati ikkagi sinna, kus on säilinud suurimad loodusväärtused. Aastal 2000 ei oleks olnud mõtet heita kõrvale kogu senist looduskaitset ja loodusväärtuste inventuure ega alustada uuesti nullist.” Siinjuures peame vajalikuks märkida, et erinevalt teistest liikmesriikidest, kellest suurem osa piirdus Natura 2000 võrgustiku moodustamisel **ainult** olemasolevate kaitsealadega või kes lisasid Natura võrgustikku ainult üksikuid uusi alasid, liideti Eestis Natura 2000 võrgustikku väljaspool olemasolevaid kaitsealasid 451 ala, kogupindalaga 898 420 ha, **sellest maismaal 245 918 ha.**

Eelnimetatud lause teine pool „.....ning elupaikade hulk ja paiknemine kogu Eestis jäeti välja selgitamata.“ ei vasta samuti tõele. Palusime kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides Riigikontrollil välja tuua, millistes Eesti osades ei ole elupaikade esinemist välja selgitatud, kuid ei ole sellele küsimusele siiani vastust saanud.

Sellise vigaste ja ebaselgete faktide (justkui oleks Natura alad moodustatud valdavalt kaitsealadest või mõni Eesti piirkond jäetud täiesti inventeerimata) liitmisega on esitatud tegelikkust oluliselt moonutatav pilt. See on eksitav ning jätab mulje soovist luua arvamus nagu oleks Natura 2000 võrgustikku kavatsatud moodustada ja ka moodustatud olemas olnud kaitsealadest ning sellepärast jäetud elupaikade paiknemine väljaselgitamata. **Sellist eksitavat lähenemisviisi Riigikontrolli auditis ei saa pidada mingil juhul korrektseks ning see vähendab oluliselt auditi usaldusväärsust ning professionaalsust.**

Riigikontrolli väitega „Vähene info elupaikade leviku kohta ei võimalda luua elupaikade soodsa seisundi säilimist tagavat kaitsealade võrgustikku ega hinnata elupaikade seisundi muutusi“ ei saa nõustuda. Vastupidiselt Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus väidetule kasutati Natura 2000 alade moodustamisel andmeid, mis kajastasid erinevate elupaikade levikut ja seisundit kogu riigis (nt pool-looduslike koosluste inventuur, märgalade inventuur, vanametsade inventuur, VEP inventuur, Eesti metsakaitsealade võrgustiku inventuur), täiendavate inventuuridega täideti lünki olemasolevates andmestikes, kusjuures nimetatud inventuurid ei piirdunud sugugi üksnes kaitsealadega nagu ekslikult väidab Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu (p 19). Aastatel 2000 -2004 inventeeriti täiendavalt üle Eesti Natura inventuuride raames ca 650 000 ha ulatuses elupaiku. Seega ei koostatud Natura 2000 ettepanekut valdavalt varasematel kaitsealadel tehtud inventuuride põhjal, nagu väidab Riigikontrolli audit, vaid väga mahuka ja erinevatest projektidest ning inventuuridest selleks ajaks üleriigiliselt kogutud andmestiku ning eksperttööde põhjal. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et olemas olnud ja täiendavalt kogutud info elupaikade paiknemise, esinduslikkuse ja seisundi kohta andis piisava info elupaikade soodsa seisundi tagamiseks ja/või taastamiseks vajaliku Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks.

Riigikontrolli väide „Riigikontrollil puudub kindlus, et Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitanud aruanne looduskaitsealade väärtuslike elupaikade kohta kajastab tegelikku olukorda“ on mõistetamatu. Hoolimata Keskkonnaministeeriumi palvest Riigikontrollil selgitada, milliseid andmeid Riigikontroll hindab elupaikade seisundi riigi tasemel hindamisel piisavalt usaldusväärsusteks, ja neile auditis vastavalt viidata, ei ole sellist viidet kontrolliaruande eelnõusse lisatud ega vastavaid andmeid nimetatud. Kriitika metsanduse andmekogude ebapiisavusele pole asjakohane, sest kogupindalade hindamisel on lähtutud nii metsaregistri andmetest, SMI-st kui ka eksperthinnangutest. Lähtudes erinevate andmete olemasolust ja kasutamisest ei ole väärtust väitel, et Keskkonnaministeeriumi esitatud andmed ei vasta SMI tulemustele. SMI andmeid saab ja on ka kasutatud koos teiste ülaltoodud andmetega nt metsaelupaigatüüpide 9010 ja 9050 kohta hinnangu andmisel.

Riigikontrolli väide punktis 22 „Keskkonnaministeerium selgitas, et elupaikade hulka kogu riigis ei selgitatud välja seetõttu, et ministeeriumi hinnangul polnud see tol ajal täpsemalt võimalik ega otstarbekas.“, on ebatäpne. Keskkonnaministeerium väitis, et elupaikade hulk selgitati välja sellise täpsusastmega nagu see tolle aja rahalisi ja ajalisi vahendeid kasutades võimalik ning otstarbekas oli. Kasutades olemasolevaid andmeid ning tellides täiendavaid inventuure kohtadesse, kus andmed olid kõige puudulikumad, selgitati otsuste langetamiseks ning alade valikuks piisava täpsusega välja elupaikade hulk kogu riigis.

Eestis leiduvast kümnest metsa-elupaigatüübist hinnati soodsas seisundis olevaks kaks tüüpi – pangametsad ja litemetsad. Vanade loodusmetsade, vanade laialeheliste metsade ja soostuvate ning soolehtmetsade seisund hinnati halvaks, rohunditerikaste kuusikute, siirdesoo- ja rabametsade seisund ebapiisavaks ning sürjametsade (okasmetsad oosidel) ja kahe lammimetsa tüübi puhul on seisund teadmata. Tekib küsimus, kas - ja sellisel juhul, millistele andmetele tuginedes - on Riigikontrolli arvates Eesti metsaelupaigatüüpide seisund erinev sellest, mis aruandes kirjas. Eesti poolt Euroopa Komisjonile esitatud aruanne näitab, et 80 % meie metsaelupaikade seisund ei ole soodne. Arusaamatuks jääb, kas

Riigikontrolli arvates on Eesti metsade seisund parem? Kui jah, siis millistele andmetele tuginedes on Riigikontroll sellisele järeldusele jõudnud?

Elupaikade üle-eestilised kogupindalad on valdavalt hinnangulised suurused (v.a teatud haruldasmate tüüpide puhul), mida kirjeldab ka teatud eksimus või veamäär. Viimast on võimalik vähendada kasutades nt SMI-sarnast metoodikat, mida on Eestis tehtud ja kasutatud ka Natura elupaikade kohta hinnangute saamiseks. Seejuures tuleb tähele panna, et kui elupaiga kogupindala ei ole ka **täpselt** teada, on mitmete elupaigatüüpide - nt pangametsade (9180) - puhul tänu pikaajalisele uuritusele teada selle tüübi esinduslikumad alad ja võimalik tagada seega nende alade piisav kaitse. Seega ei saa sugugi üheselt siduda elupaiga kogupindala info kvaliteeti ja elupaiga kaitstuse piisavust nagu Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus toodud.

“Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsaelupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele. Natura alade inventuurid on ebaühtlase kvaliteediga ning näitavad elupaikade paiknemist ja ulatust sageli vigaselt. Riigikontrolli tellitud analüüs näitas, et näiteks vanade loodusmetsade osas on Keskkonnaministeeriumi andmed elupaikade piiride ja pindala kohta õiged ainult pooltel juhtudel.”

Riigikontrolli ülaltoodud järeldus on kaheldav, kuna tugineb vaid kolme metsa-elupaigatüübi kontrollinventeerimistel. Kontrollinventeerimiste metoodika ei näinud ette elupaiga piiride kontrollimist looduses ega valimisse arvatud elupaiga esinemiskoha kogupinnalist inventuuri. Viimasest tulenevalt on selgusetu, kuidas selgitas ekspert elupaiga tegeliku ulatuse looduses, mis on aluseks pindala hinnangu andmisel. Ka kontrollinventeerimistööde tulemused näitavad, et ühe ja sama ala kohta kogutud andmed on vastukäivad - mitmel juhul on ka Riigikontrolli töötajad ise kontrollinventeerija hinnangu omapoolse kontrolli järel kahtluse alla seadnud või seda muutnud, tehes omapoolseid täpsustusi ankeetidele. Keskkonnaministeeriumi andmetel ei ole kontrollinventeerija mõnelgi korral ilmselt käinud täpselt samas kohas, kus on tehtud algne inventuur ja mida kajastab elupaikade andmebaas. Kolmest kontrollinventuuri järel Keskkonnaministeeriumi poolt kontrollitud juhtumist kolmel korral oli Keskkonnaministeeriumi andmebaasis olev algne info õige ning kontrollinventeerimise käigus kirjeldati tõenäoliselt algse inventuuri kõrval asuvat kooslust. Seetõttu tuleb märkida kontrollinventeerimiste tulemuste ebaühtlust ja seada kahtluse alla nende põhjal saadud järelduste kasutamine kogu andmestiku kohta üldistuste tegemiseks.

Keskkonnaministeerium on olnud teadlik, et elupaikade ulatuse (piiride) osas leidub tehnilisi ebatäpsusi. Nende olemasolu ja teadaolevate tekkepõhjuste kohta andsid Keskkonnaministeeriumi esindajad Riigikontrollile ka kohase ülevaate auditi algetapil. Kontrollinventeerimisel leitud vigadest enamus on tingitud kasutatud aluskaardikihtide (katastri rasterkaart, Eesti põhikaart) mitteühilduvusest. Enamus tööst elupaikade piiride täpsustamisel on tehniline töö, mida tehakse kameraalselt aluskaartide võrdlemisel ja mille tegemiseks ei ole valdavalt vaja planeerida uusi inventuure. Ka ei ohusta selliste tehniliste vigade esinemine andmebaasis metsade soodsa seisundi säilimist konkreetsel alal, kui metsaelupaik ise on kaardil olemas (kuigi võibolla pisut ebatäpse piiriga) ja kaitse all.

“Natura aladega seotud andmete kogumine, parandamine ja kasutamine on sisuliselt korraldamata. Kuigi Keskkonnaministeerium on aastate jooksul pidevalt korrigerinud Natura aladel olevate elupaikade andmeid, ei ole muudatused ja nende põhjused dokumenteeritud, mistõttu ei ole võimalik tagantjärele hinnata muudatuste põhjendatust.”

Keskkonnaministeerium ei saa antud järeldusega täielikult nõustuda. Muudatused on tehtud kas aluskaartide täpsustamise tõttu: metsaelupaiga piir, mis oli algselt joonistatud katastri aluskaardi alusel, on täpsustatud uuema põhikaardi metsapiiri järgivaks, ebatäpselt digitaliseeritud elupaigapiiri on täpsustatud vastavalt põhikaardi elupaigapiiridele, suurema metsamassiivi seest on välja digitaliseeritud põhikaardil nähtavad metsalagendikud, soolaigud, järved, teerajad jmt; või on need muudatused dokumenteeritud: algselt andmebaasis elupaigakoodiga kirjelt on kood hiljem ära võetud, sest

inventuuriankeedi ankeedi analüüs on näidanud, et metsa vanus või puistu koosseis ei ole elupaigatüübile vastavad.

Juhime tähelepanu ka asjaolule, et Eesti elupaiga andmebaasi näol on tegemist andmestikuga, mille sarnast ühelgi teisel liikmesriigil seni olnud ei ole. Sellise andmebaasi olemasolu ei ole Euroopa Komisjon nõudnud ega selle olemasolu eeldanud. Tegemist on omaalgatuslikult loodud originaalse andmestikuga. Sellise andmestiku loomisega, mis meil oli olemas juba aastal 2004, alustavad mitmed teised liikmesriigid alles nüüd.

Märgime veel, et Keskkonnaministeerium on alustanud Natura 2000 elupaigatüüpide kihi üleviimist Eesti Looduse Infosüsteemi (EELIS), mille tulemusena täpsustuvad ka protseduurireeglid andmete kogumise, parandamise ja kasutamise kohta.

“Elupaikade kaitse korraldamisel on olulisi puudusi. Elupaikasad mõjutavate otsuste tegijatel puudub ühtne informatsioon elupaikadest, mistõttu võidakse lubada elupaikasad kahjustavaid tegevusi”.

Antud järeldus on liialdatud. Keskkonnaministeerium on teadlik sellest, et elupaikade kaitse korraldamisel esineb ka mõningaid puudusi: Eestis on umbes 200 kaitseala, mille kaitsekorda ei ole veel kooskõlas looduskaitseadusega uuendatud ja suur osa nendest kaitsealadest kuulub Natura 2000 võrgustikku. Kuid väita, et need puudused on nii olulised, et takistavad pädevat elupaikade kaitse korraldamist, on ekslik. Elupaikasad mõjutavate otsuste tegijateks on vastavalt looduskaitseadusele maakonna keskkonnateenistused, kellel on olemas informatsioon kõikide teostatud elupaigatüüpide inventuuride kohta ning kes enne otsuse tegemist käivad ja tutvuvad olukorraga kohapeal ise või paluvad seda teha Riikliku Looduskaitsekeskuse spetsialistidel. Isegi kui meil oleks detailne ja mitte rohkem kui aastavanune informatsioon kõikide elupaikade kohta, ka sel juhul ei saaks otsuseid teha ainult kaardiandmetele tuginedes, vaid alati tuleb olukorda hinnata ka kohapeal.

Riigikontrolli väide *“Vaatamata Riigikontrolli 1999. aasta auditis tehtud etteheiteile, et kaitsekorralduskavad on koostamata, ei ole Keskkonnaministeerium oma tööd parandanud ning suuremal osal kaitse- ja hoiualadel puuduvad endiselt kavad”* on sisuliselt küll õige, sest kaitsekorralduskavasid ei ole jõutud veel paljudele kaitsealadele ja hoiualadele teha. Kuid arvestama peab asjaoluga, nagu me oleme ka juba eelnevalt Riigikontrollile antud teemat kommenteerinud, et kohustus kõikidele kaitsealadele ja hoiualadele kaitsekorralduskavade koostamiseks tekkis alles 2004. a jõustunud looduskaitseadusega. Samuti peab arvestama asjaoluga, et enne kui ala on kaitse alla võetud, ei ole võimalik sellele kaitsekorralduskava koostada. Aastatel 2004 – 2007 moodustati 64 uut kaitseala ja 343 hoiuala ning laiendati 115 kaitseala. Kaitsekorralduskavade koostamine ongi võimalik alles nüüd, kus Natura 2000 alad on kaitse alla võetud ning nende alade kaitse-eesmärgid on teada. Juhime ka tähelepanu, et vastavalt Euroopa Komisjoni poolt koostatud juhendile “NATURA 2000 alade kaitsekorraldus: Loodusdirektiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätete tõlgendamise käsiraamat”, kohaldatakse artikli 6 lõiget 1 (mis näeb ette ühe kaitsemeetmena ka kaitsekorralduskavade koostamise) lõplike loodusala (ingl. k *SAC - Special Areas of Conservation*) suhtes. Vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 4 peavad liikmesriigid moodustama lõplikud loodusala mitte rohkem kui 6 aasta jooksul pärast seda, kui ala on kinnitatud ühenduse tähtsusega alana (ingl. k *SCI - Site of Community Importance*). Eesti Vabariigi poolt Euroopa Komisjonile esitatud Natura 2000 loodusala ettepanek kinnitati ühenduse tähtsusega aladeks 12.11.2007 (2008/24/ET). Järelikult on meil loodusdirektiivi järgi kohustus Natura 2000 aladele kaitsemeetmete kehtestamiseks (millest üks variant on kaitsekorralduskavade koostamine) 2013. a lõpuks.

Riigikontrolli väide *“Samuti ei hinnata kavandatavate tegevuste mõju metsa-elupaikadele ja selles osas on loodusdirektiivi nõuded Eesti õigusaktidesse üle võtmata”* ei vasta tõele, sest kehtiv keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) sätestab, et keskkonnamõju hinnatakse, kui kavandatakse tegevust, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala (KeHJS § 3 p 2). Sama seaduse § 33 lõike 1 punkt 4 järgi korraldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist strateegilise planeerimisdokumendi koostamise käigus enne

strateegilise planeerimisdokumendi kehtestamist õigusaktiga, kui see dokument: on aluseks tegevusele, mis eeldatavalt avaldab Natura 2000 võrgustiku alale olulist mõju. Seega on seadusandlik alus hindamaks nii metsateatise kui ka metsamajandamiskava mõju Natura 2000 alale olemas ja loodusdirektiivi nõuded on Eesti õigusaktidesse üle võetud.

Alusetu on Riigikontrolli väide “*Nii võib juhtuda, et vigaste andmete põhjal väljastatud tegevusloa alusel kahjustatakse elupaika Natura alal, seejuures kehtivate õigusaktidega otseselt vastuollu minemata*”, sest kui ka andmed tõesti mõningal juhul ongi vigased, siis otsuseid ei tehta enne, kui olukorda on kohapeal kontrollitud.

Riigi rahalistesse kohustustesse on suhtunud liiga pealiskaudselt. Keskkonnaministeerium ei ole pidanud arvestust kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle. Kuna kaitsealuste maade rahalise väärtuse leidmine ei ole läbipaistev, siis avalikkuse pahameelt põhjustanud maadevahetuse probleemid jätkuvad tõenäoliselt ka maade ostmise puhul.

Kontrolliaruande eelnõu antud järeldusega ei saa nõustuda. Hooldamist vajav poollooduslike koosluste kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused on välja arvestatud. Samuti on ette nähtud vahendid kaitsekorralduslikeks töödeks. Tehinguhindade põhjal on võimalik välja selgitada ligikaudne kaitsealuste maade väärtus. Metsakinnistute puhul ilma ülepinnalise takseerimiseta ei ole võimalik täpset väärtust välja selgitada ning see ei ole ka vajalik. Samas viitame, et nende kinnisasjade osas, mille suhtes on algatatud vahetamis- või omandamismenetlus, peetakse ka detailset arvestust rahaliste vahendite vajaduse kohta.

Lisaks märgime, et Keskkonnaministeerium kavandab koos looduskaitseseaduse muudatustega muuta ka omandamise menetluskorda Vabariigi Valitsuse 8.07.2004 määrust nr 242 “Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks”. Kavandatav muudatus on esitatud Riigikogule seoses looduskaitseseaduse muudatustega.

Määruse eelnõuga soovitakse muuta kinnisasja väärtuse määramise alused sarnaseks vahetamismenetlusega. Metsaga kinnisasjade väärtuse määramise osas on kavas kehtestada arvutusmetoodika, mis arvestab kasvava metsa inventeerimise andmeid ja RMK müügistatistikat. Metoodika kehtestamisega viiakse väärtuse määramine metsakinnistute puhul üle arvutuslikule meetodile, mis tugineb konkreetsetele alustele.

Keskkonnaministeeriumi kommentaarid Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu peatükkide kohta.

Natura 2000 võrgustiku moodustamine

Elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamine oli puudulik

Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli poolt sõnastatud pealkirjaga “*Elupaikade hulga ja paiknemise väljaselgitamine oli puudulik*” ega peatükki iseloomustava indikaatoriga “*vähene info elupaikade levikust ei võimalda luua kaitsealade võrgustikku, mis tagaks nende soodsa seisundi säilimise kogu riigis*”.

Eestis alustati taimkatte ulatusliku geobotaanilise inventeerimisega juba 1930-tel aastatel. 1934. a algas prof. Lippmaa juhatusel kogu vabariigi taimkatte kaardistamine. Enne sõda jõuti kaardistada ca 40 % Eesti pindalast. Sõja tõttu pooleli jäänud töödega jätkati 1950-tel aastatel Eesti NSV Teaduste Akadeemia Zooloogia ja Botaanika Instituudi botaanikasektori juhtimisel ning kaardistamise välitööd lõpetati 1955. a. Taimkatte kaardistamisest võtsid osa 67 isikut Teaduste Akadeemia ZBI-st ning Tartu Riikliku Ülikooli taimesisüsteematika ja geobotaanika kateedrist. Selle suure töö kokkuvõtte avaldati 1965. a. Seega oli

ülevaade Eesti taimkattest, sh väärtuslikumatest piirkondadest, olemas juba 60-ndate lõpuks, ning edasisi uuringuid ei pidanud alustama tühjalt kohalt.

1990-tel aastatel alustati juba uuel tasemel elupaigatüüpide kaardistamisega. See toimus esialgu peamiselt välisabi projektide toel ning hiljem juba Eesti riigi finantseerimisel.

Kõikide 90-tel aastatel alustatud üleriigiliste inventuuride andmeid kasutati Natura 2000 alade valikul. Tegemist oli ökosüsteemipõhiste, kogu riigi territooriumit haaravate inventuuridega, mille eesmärgiks oli saada ülevaade erinevate looduskosluste üle-eestilisest paiknemisest ja seisundist ning anda kaitsekorralduslikke soovitusi. Sellistena võib nimetada järgmisi inventuure: vanametsa inventuur, vääriselupaikade inventuur, märgalade inventuur, erinevad pool-looduslike kosluste inventuurid, Eesti metsakaitsealade võrgustiku inventuur. Seega ei vasta Riigikontrolli väide *“Eestis aga olid looduskaitsealad andmed inventeeritud peamiselt üksikobjektide või -alade kohta”* tõele.

Riigikontrolli poolt toodud indikaatorit: *“Vähene info elupaikade levikust ei võimalda luua kaitsealade võrgustikku, mis tagaks nende soodsa seisundi säilimise kogu riigis”* kohta oleme samuti juba eelnevalt kommenteerinud ning oleme jätkuvalt seisukohal, et info elupaikade leviku kohta oli ja on jätkuvalt piisav Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks, et see tagaks nii elupaikade soodsa seisundi taastamise (sest enamik elupaiku ei ole soodsas seisundis) kui ka soodsas seisundis olevate elupaikade seisundi säilimise.

Keskkonnaministeerium ei nõustu Riigikontrolli poolt esitatud väitega *“Eestis ei analüüsitud elupaikade levikut kogu riigis”*. Elupaikade levikut analüüsiti kogu riigis arvestades kõiki eelnevaid inventuure ja spetsiaalseid Natura 2000 inventuure. Riigikontrolli poolt esitatud väide nagu oleks inventeeritud enamasti vaid olemasolevaid kaitsealasid on samuti ebatäpne, sest kokkuvõttes asus 2004. a esitatud Natura 2000 aladest kaitsealadel ainult 38 % (maismaal 67 %). Seega toimus suur osa inventuuridest väljaspool tol ajal olemas olnud kaitsealasid.

Kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides palusime Riigikontrollil täiendada eelnõud infoga, millised riigid on teostanud analüüsi elupaigatüüpide kohta, kui palju on vaja neid elupaigatüüpe kaitse alla võtta nende soodsa seisundi tagamiseks. Seetõttu peame ise vajalikuks märkida, et meie andmetel ei ole isegi nn Euroopa Liidu vanades liikmesriikides eraldi analüüsid, kui palju peaks olema igast elupaigatüübist esindatud Natura 2000 võrgustikus, et tagada nende soodsa looduskaitsealase seisundi säilimine. Kõik liikmesriigid, sh ka Eesti on lähtunud Euroopa Komisjoni poolt Natura 2000 loodusalaade piisavuse hindamiseks kasutatud 20 – 60 % kriteeriumist – vähemalt 20 % elupaigatüübi kogupindalast liikmesriigi territooriumil peab olema kaitstud Natura 2000 võrgustiku abil, haruldasmate elupaigatüüpide puhul on see protsent 60.

Riigikontrolli poolt punktis 21 toodud väite *“Natura võrgustiku moodustamisel puudusid usaldusväärsed andmed elupaikade kogupindala kohta kogu riigis”*, kohta märgime järgmist. Kontrolliaruande eelnõu mitteametlikus mustandis palusime selgitada, mida Riigikontroll peab usaldusväärseks. Seda ei ole tehtud ning samuti ei ole võrreldud Eesti poolt esitatud andmeid teiste riikide poolt esitatud andmetega kogupindalade kohta. Seetõttu peame vajalikuks märkida, et täpseid kogupindalasid pole arvatud enamikes liikmesriikides (vähemalt nendes, kus loodus on säilinud veel märkimisväärses koguses) ja nii mitmedki liikmesriigid ei ole Euroopa Komisjonile esitanud üldse andmeid kogupindalade kohta. Juhul kui liikmesriik ei ole kogupindalade kohta andmeid esitanud, arvutab Euroopa Komisjon ise need kogupindalad välja lähtudes liikmesriigi poolt esitatud Natura 2000 standard-andmebaasis toodud infost. Nimelt on standard-andmebaasis märgitud iga Natura alal esineva elupaigatüübi kohta, kas alal esineva elupaigatüübi pindala moodustab 0 – 2%, 2-15% või 15-100% elupaigatüübi pindalast liikmesriigis. Arvutades välja elupaigatüübi pindala alal, saab arvutada eelpoolnimetatud protsente kasutades ka elupaigatüübi kogupindala riigis. Näiteks kui teatud Natura 2000 alal leidub elupaigatüüpi X 15 ha ja see moodustab 0 - 2 % elupaigatüübi kogupindalast, siis elupaigatüübi kogupindalaks saaksime vahemiku 750 - 150000 ha. Sellega võrreldes on Eesti poolt esitatud andmed kogupindalade kohta enam kui usaldusväärsed.

Riigikontrolli poolt samas punktis esitatud väite kohta: *”metsanduse andmekogudest tehtavad päringud loodusdirektiivi metsaelupaikade kohta ei anna ammendavat infot loodusdirektiivi elupaigatüüpide kohta, sest osa loodusmetsadele iseloomulikest tunnustest on andmekogudes kajastamata”* oleme juba eelnevalt märkinud järgmist: Info on kasutatav J. Paali käsiraamatus toodud vastavustabeleid ja K. Viilma poolt koostatud päringukriteeriumeid kasutades. Riigikontroll ei ole meie poolt esitatud kommentaari arvesse võtnud. Riigikontrolli poolt lisatud väite: *”ning andmed on vananenud ja osa looduskaitsealase väärtusega metsadest juba maha raiutud”* kohta tahaksime märkida, et sellepärast ei piirdunudki Keskkonnaministeerium metsaelupaikade kogupindalade määramisel ainult metsanduse andmekogu ehk metsatakkerandmetega, vaid kasutati ka SMI tulemusi.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 22 kirjeldatu *”Keskkonnaministeerium selgitas, et elupaikade hulka kogu riigis ei selgitatud välja seetõttu, et ministeeriumi hinnangul polnud see tol ajal täpsemalt võimalik ega otstarbekas ning et juhitud Euroopa Komisjoni poolt koostatud Natura ettepaneku andmevormist ja seal toodud täpsusklassidest”* kohta tahaksime märkida järgmist. Kontrolliaruande eelnõu mitteametliku mustandit kommenteerides märkisime, et kogupindalal selgitati välja nii täpselt, kui see oli tol ajal võimalik. Seetõttu on alusetu väita, et elupaikade hulka kogu riigis välja ei selgitatud. Kui me oleksime juhitud ainult Euroopa Komisjoni poolt toodud andmevormist ja seal toodud täpsusklassidest, siis ei oleks tehtud mitte ühtegi inventuuri ja Natura andmevorm oleks täidetud hinnanguliste andmete alusel looduskaitseametnike poolt, nii nagu seda tehti enamikes teistes liikmesriikides. Kui me oleksime lähtunud Euroopa Komisjoni poolt Natura andmevormis toodud täpsusklassidest, siis ei oleks me ka esitanud mitte mingeid andmeid kogupindalade kohta, vaid Euroopa Komisjon oleks arvutanud kogupindalad nii nagu kirjeldasime eespool üle-eelmises lõigus ja elupaikade kogupindalade vahemikud oleksid olnud tuhandekordsed.

Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 23 toodud väite *”Andmed elupaikade kogupindala kohta kogu riigis esitati ka 2007. a novembri seirearuandes. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt on metsa-elupaikade kogupindala väljaselgitamiseks 2005. aastal täiendatud SMI metoodikat ning selle tulemustest lähtuvalt on Euroopa Komisjonile esitatud uuemad andmed.”*, kohta tahaksime märkida järgmist. 2007. a esitatud loodusdirektiivi elupaikade aruandluses metsaelupaikade kohta andmete esitamisel ei kasutatud ainult SMI tulemusi, vaid lisaks SMI-le ka inventuure ja eksperthinnanguid ja lageraiete kihti. Nii oleme seda juba eelnevalt kommenteerinud. Seetõttu on arusaamatu kontrolliaruande eelnõu punktis 24 toodud väide: *”Tabelist 2 on näha, et Keskkonnaministeeriumi 2007. aastal esitatud andmed ei vasta SMI tulemustele. Keskkonnaministeeriumi poolt Euroopa Komisjonile esitatud andmed ei tugine inventuuridele ega eksperditöödele, kuna ministeeriumi selgitusel ei ole nad tellinud eksperdiarvamusi või inventuure selgitamiseks metsa-elupaikade kogupindala. Keskkonnaministeeriumil puuduvad sellised tõendusmaterjalid, millest nähtuks Eesti esitatud andmete päritolu”*, sest Keskkonnaministeerium on juba eelnevalt selgitanud, et Keskkonnaministeeriumil on olemas metsaelupaikade inventuuride andmed, metsaregistri andmed, Vääriselupaikade-inventuurid, Eesti Metsakaitsealade Võrgustiku inventeerimisandmed, lageraiete andmed, SMI ja neid andmeid on kogupindalade hindamisel arvestatud.

Kontrolliaruande eelnõu punkti 25 toodud hinnangut: *”Riigikontrolli hinnangul puuduvad endiselt sellised andmed metsaelupaikade leviku kohta kogu riigis, mis võimaldaksid hinnata elupaikade seisundit ja selle säilimist.”* oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: andmed on täiesti piisavad Natura võrgustiku moodustamiseks, võrgustiku moodustamiseks on vaja eelkõige teada, kus väärtuslikud metsad on levinud ning need kaitse alla võtta. Üheks piisavuse hindamise kriteeriumiks on ka elupaigatüübi protsent kogupindalast, kuid Euroopa Komisjoni poolt kasutatavaks täpsusklassiks on protsendivahemikud, mitte üksikprotsendi täpsus. Riigikontroll ei ole Keskkonnaministeeriumi kommentaari arvesse võtnud. Lisaks tahame täiendavalt tähelepanu juhtida, et soodsas seisundi säilimise seisukohast ei ole esmatähtis, kas see elupaigatüüp on kaitstud Natura 2000 võrgustiku abil näiteks 61 % või 61,5 % ulatuses elupaigatüübi kogupindalast. Elupaiga säilimise seisukohalt on oluline, kas kaitse all on näiteks pool või kolmveerand elupaiga kogupindalast.

Kontrolliaruande eelnõu samas punktis toodud väide *”Loodusdirektiivi metsa-elupaigatüüpide leviku kogupindala andmed varieeruvad suures ulatuses ning mõnede elupaigatüüpide osas puuduvad (tabel 2)”* ei ole täpne, sest 2007. aastal on esitatud kogupindalad kõikide elupaigatüüpide kohta.

Keskkonnaministeerium nõustub täielikult väitega, et *”.....ei anna SMI metoodika praegu piisavalt täpseid andmeid kõigi metsa-elupaikade leviku kohta kogu riigis, sest vähe levinud elupaigatüüpide esindatus SMI valimis jääb väikeseks ning seetõttu on pindalahinnangute statistilised usalduspiirid suured. Seetõttu ei piisa sellistest andmetest, et moodustada kaitsealade võrgustik, mis tagaks eri elupaikade soodsa seisundi säilimise.”* Seetõttu ongi Keskkonnaministeerium kogupindalade leidmisel vähelevinud elupaigatüüpide osas kasutanud teisi meetodeid kui SMI (sh inventuurid, ekspert hinnangud).

Keskkonnaministeerium ei nõustu Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu punktis 26 toodud hinnanguga *”...ei ole Keskkonnaministeerium Natura 2000 võrgustiku moodustamisel lähtunud vajadusest säilitada kogu riigis eri tüüpi elupaikade soodne seisund, nagu on loodusdirektiivi eesmärk. Natura võrgustiku moodustamisel on keskendutud peamiselt varem olemas olnud kaitsealadele, jättes tagaplaanile elupaikade hulga ja paiknemise kogu riigis. Kuna väärtuslike elupaikade tegelikku hulka ei teata, siis on võimalik, et rajatud võrgustik ei ole piisav elupaikade soodsa seisundi tagamiseks.”*

Keskkonnaministeerium on juba eelnevalt kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides märkinud: Keskkonnaministeerium on Natura 2000 võrgustiku moodustamisel lähtunud loodusdirektiivist, mille eesmärk on ühenduse tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide soodsa looduskaitse seisundi säilitamine ja taastamine. Looduskaitse ajalugu ulatub Eestis peaaegu 100 aasta taha. Taimkatte inventeerimisega alustati 1930-tel. Möödunud sajandi kaitsealad moodustati ikkagi sinna, kus on säilinud suurimad loodusväärtused. Aastal 2000 ei oleks olnud mõtet heita kõrvale kogu senist looduskaitset ja loodusväärtuste inventuure ega alustada uuesti nullist. 1990-tel ja 2000-te aastate alguses viidi läbi mitmeid üle-eestilisi inventuure (märgalade inventuur, mitmed niiduinventuurid, vanametsa inventuur, metsa-vääriselupaikade (VEP) inventuur, EMKAV inventuur). Kõikide nende inventuuride tulemusi, lisaks veel kaitstavate liikide leiukohtade infot kasutati Natura 2000 alade valikul. Eestis pole ühtegi täiesti uurimata piirkonda, inventuurid katavad ühtlaselt kogu Eesti. Keskkonnaministeeriumi kommentaariga ei ole arvestatud. Keskkonnaministeerium lähtus Natura 2000 loodusalade valikul loodusdirektiivist, mille artikkel 4 lõike 1 alusel tuleb alade valikul lähtuda sama direktiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusalade valikukriteeriumitest. Need kriteeriumid on välja töötatud eesmärgiga, et alad valitakse nii, et alade valik aitaks kaasa elupaigatüüpide soodsa seisundi tagamisele või vajadusel taastamisele. Riigikontrolli poolt koostatud hinnangute alusel võib väita, et Riigikontroll seab kahtluse alla loodusdirektiivi III lisa sobivuse Natura 2000 loodusalade valikuks. Samuti oleme juba eelnevates selgitustes ümber lükanud väite justkui oleks Keskkonnaministeerium keskendunud ainult olemasolevatele kaitsealadele. Natura 2000 võrgustik koosneb vaid 38 % (maismaal 67 %) ulatuses enne 2004. aastat kaitse all olnud aladest. Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõud lugedes jääb mulje, et kogu eelnenud töö looduse uurimisel ja kaitsmisel oleks tulnud kõrvale jätta ning Natura 2000 võrgustik oleks tundud moodustada olemasolevatest kaitsealadest sõltumata.

Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 27 toodud väidet *“Riigikontrolli hinnangul ei suutnud Keskkonnaministeerium Natura võrgustiku moodustamisel kasutada mitmeid olemasolevaid võimalusi. Juba 2001. a koostati metsaspetsialistide seminaril loodusdirektiivi metsa-elupaikade kirjeldamise täpsed kriteeriumid, mida oli võimalik SMI välitöödel kasutada alates 2002. a”*, oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: SMI välitööde metoodika on koostatud statistiliste andmete saamiseks ja ei ole samastatav loodusdirektiivi elupaikade inventeerimisega. Seepärast ei ole alade valikul võimalik lähtuda SMI-st, mis on teatavasti statistilise iseloomuga andmekogum, Natura võrgustiku puhul on tegemist konkreetsete aladega.

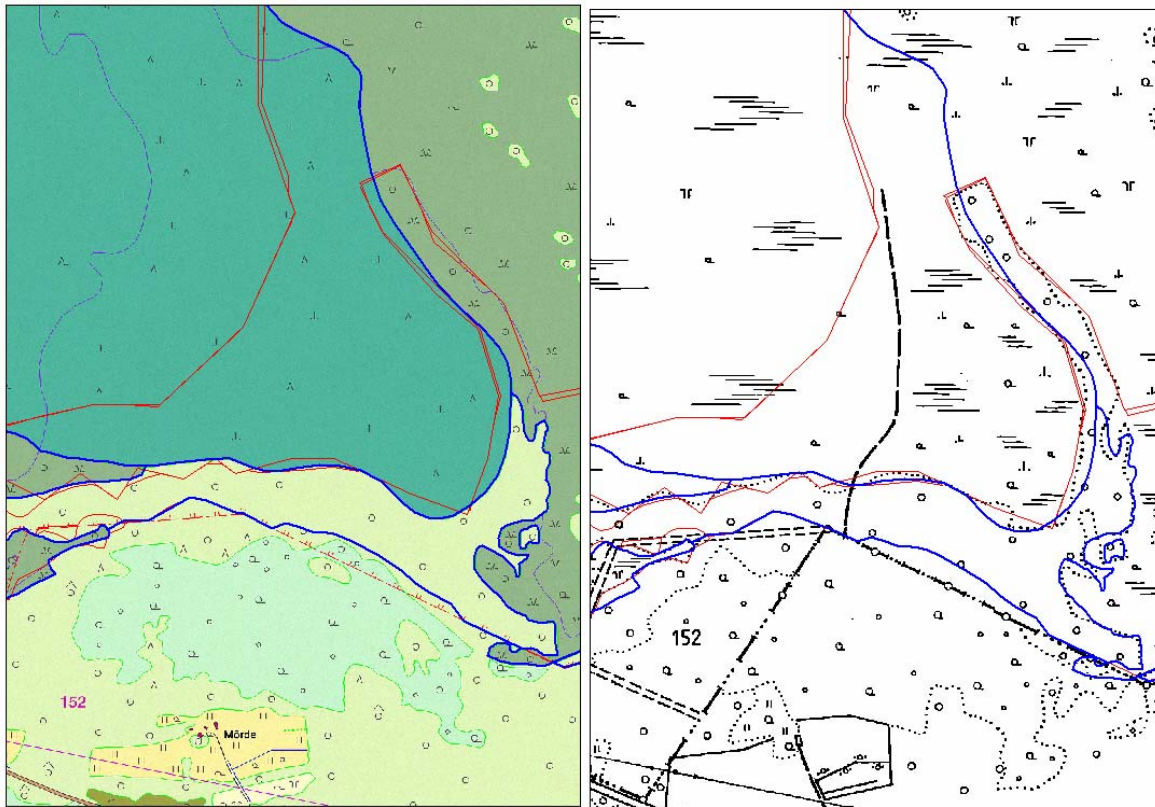
Samas punktis kirjeldatud *“Detailsemat infot konkreetsete metsa-elupaikade kohta oleks olnud võimalik saada metsade ülepinnalise inventeerimise käigus, mida tehakse alati metsamajandamiskavade koostamisel. Selleks oleks pidanud Natura protsessi alguses koolitama metsakorraldajaid ja täiendama metsa korraldamise juhendit.”* tahaksime kommenteerida järgmiselt. Olukorras, kus eesmärgiks on üle-

eestiliselt inventeerida elupaikade mitmekesisuselt ning mosaiiksuselt väga erinevaid alasid, on eelistatud kasutada spetsialiste, kelle kogemused seda kompleksust käsitleda võimaldavad. Geobotaanikuid ja taimeökolooge kasutades, ei olnud vaja hakata tutvustama liike ja elupaiku kui selliseid, piisas vaid koolitusest, kus tutvustati loodusdirektiivi elupaigatüüpe ja nende vastavust Eesti kasvukohatüüpidele. Soovitust metsade ülepinnaliseks inventeerimiseks olukorras, kus on juba toimunud mitmeid üle-eestilisi inventuure (VEP inventuur, EMKAV inventuur jt) ja kus täiendavaid inventuure tehti Natura alade valimise käigus, ei saa pidada rahastamist ning inimkoormust arvestades asjakohaseks.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 28 toodud väite *”Kuna Eesti ei ole usaldusväärselt välja selgitanud elupaikade levikut, siis metsa-elupaigatüüpide puhul (näiteks *9020, 9050, 9060, *9180, *91E0, vt tabel 2) ei ole usaldusväärselt hinnatav, kui suur osa elupaikadest on hõlmatud Natura 2000 võrgustikku ning kas moodustatud Natura võrgustik tagab elupaikade ja sellega seotud liikide soodsa seisundi säilimise.”* juures tahab Keskkonnaministeerium juhtida tähelepanu sellele, et Euroopa Komisjon seda kahtlust ei jaga, vaid (arvestades muuhulgas ka Eesti keskkonnaühenduste poolt esitatud nn varinimekirja loodusväärtustega), on hinnanud mitmegi elupaiga esinemise Natura 2000 võrgustikus piisavaks (näiteks elupaigatüübid 9060, 9180). 2007. a koostatud loodusdirektiivi aruande alusel on soodsaks hinnatud nimetatud elupaigatüüpidest ainult 9180 olukord. Teised mainitud metsaelupaigad ei ole veel soodsas seisundis, mistõttu peaks Natura võrgustik aitama kaasa soodsa seisundi taastamisele. Seetõttu on küsimuse püstitus, kas Natura 2000 võrgustik tagab nende elupaigatüüpide soodsa seisundi säilimise, vale.

Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsa-elupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele

Keskkonnaministeerium ei nõustu toodud alapealkirjaga ega indikaatoriga *“Sageli ei ole Natura aladel neid metsa-elupaikaid, mis Keskkonnaministeerium on märkinud seal olevaks”*. Toodud väited põhinevad Riigikontrolli poolt tellitud kontrollinventeerimisel, mille tulemuste õigsuse oleme juba eelnevalt kahtluse alla seadnud. Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakond kontrollis kolme kontrollinventeerimise käigus külastatud kohta ning kõikidel nendel juhtudel ilmnes, et kontrollinventeerija ei ole külastanud päris täpselt algselt inventeeritud kohta, vaid naabruses olevat ala. Ilmselt pidi jõudma samale tulemusele ka Riigikontroll ise, kui ta kontrollis omakorda kontrollinventeerija poolt külastatud alasid ja täpsustas selle järgi kontrollinventeerimise kaarti. Keskkonnaministeerium on täiesti nõus, et teatud juhtudel tuleb teostatud Natura inventuurid üle kontrollida ja seetõttu ongi seirealade valikul aastatel 2005 – 2007 lähtutud muuhulgas sellest vajadusest. Kuid peamiselt vajavad inventuuride tulemused täpsustamist muutunud aluskaartide pärast. Nimelt kaardistati Natura 2000 inventuuride tulemused valdavalt katastrialuskaardile, mis on tänaseks oluliselt vananenud. Tänaseks päevaks on valminud ametliku kaardina arvestatav põhikaart ja tekkinud vajadus varasemate inventuuride tulemused ühtlustada põhikaardiga (lisatud näide erinevatest aluskaartidest).



Põhikaardi (vasakul) alusel täpsustatud algselt katastrikaardile (paremal) kantud elupaigatüüpide piirid (punase joonega on märgitud algne elupaiga piir, sinisega põhikaardiga ühtlustatud elupaiga piir)

Nagu juba kontrolliaruande mitteametliku mustandi kohta oleme öelnud: Jääme oma 18.02.2008 esitatud seisukohtade juurde, millega seame kahtluse alla kontrollinventuuride tulemuste ühtlase kvaliteedi. Kahtlusi on veelgi süvendanud kohapealne järelkontroll, mille käigus Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakond tuvastas, et Riigikontrolli kontrollinventuurijate hinnang oli vale kõigil kolmel kontrollitud juhul. Seetõttu puudub meil usaldus ka ülejäänud kontrollinventuuri tulemuste suhtes ning sellest tulenevalt ei ole meil võimalik ka kommenteerida kontrolliaruande eelnõu punkte 33 – 36.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 38 toodud väited ”Keskkonnaministeeriumil ei ole ülevaadet, kui sageli tehti parandused Natura andmetes selletõttu, et 2004. a andmed olid ebatäpsed, ning mil määral on elupaikade pindala vähenemine tingitud elupaiga tegelikust kahjustamisest või hävitamisest. Kuigi Keskkonnaministeerium on korduvalt kinnitanud elupaigakihi andmete kontrollimist ja nende pidevat hilisemat muutmist, puudus ministeeriumis asjakohane informatsioon, millise metoodika kohaselt andmeid kontrolliti ning kuidas oli korraldatud andmete muutmine. Samuti puudusid ministeeriumis enamiku juhtumite korral tõendusmaterjalid (inventuuritulemused, eksperdiarvamused, otsuste protokollid vms) selle kohta, mille alusel muudeti elupaikade pindala osakaalu Euroopa Komisjonile esitatud Natura andmetes” ja indikaator “Natura aladel olevate elupaikade pindala muutumise kohta puuduvad asjakohased selgitused” ei vasta tõele. Keskkonnaministeerium on esitanud selgitused elupaikade muutuste kohta ning nagu oleme juba varem kommenteerinud, on võimalik tõendusmaterjalina kasutada elupaigatüüpide kaardikihti MapInfo formaadis. Keskkonnaministeeriumi koordineerimisel on seni tehtud muudatusi ainult elupaigakihi täpsustamise tõttu.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 39 on toodud väidete: “Riigikontrolli hinnangul näitavad Keskkonnaministeeriumi esitatud andmed ja selgitused, et Euroopa Komisjonile esitatud andmed Natura

aladel olevate elupaikade kohta ei tugine usaldusväärsele teabele. Natura elupaikade andmetes tehtud muudatuste põhjused on dokumenteerimata ning seetõttu ei ole võimalik hinnata muudatuste põhjendatust. Keskkonnaministeerium selgitas, et EK-le esitatava standardandmebaasi täitmine ei eelda ülitäpsete kaardikihtide olemasolu. Standardandmebaasi täitmise eelduseks on, et ala kohta on olemas hinnang eksperdilt, kes arvab selle alaga seotud varasemate kogemuste põhjal, kas mingi kindel elupaik katab sellest alast 5 või hoopis 50%. Seega ei pea ekspert tuvastama, mitu hektarit täpselt seda elupaika sellel alal on. Tabelis 6 esitatud näidete põhjal on ebatõenäoline, et ekspert hindab alal oleva elupaiga suhtelise pindala kümnendiku või sajandiku protsendi täpsusega ilma inventuuri tegemata.

Keskkonnaministeerium selgitas, et ülitäpsed numbrid saavad tekkida ainult arvutamise tulemusena, kuid ei suutnud esitada arvutuste aluseks olnud andmeid. Ka juhtudel, kui Keskkonnaministeerium viitas järelkontrollile, pole alati olemas tõendeid selliste järelkontrollide tulemuste kohta.

Keskkonnaministeeriumi viidatud järelkontrollide tulemustena tehtud suured muutused Natura alade elupaikade pindalas näitavad suuri puudusi Natura alade inventuurides.”, osas on Keskkonnaministeerium jätkuvalt seisukohal, et Euroopa Komisjonile esitatud andmed Natura aladel olevate elupaikade kohta tuginesid parimale olemasolevale teabele. Nagu juba öeldud, ei eeldanud standardandmebaasi täitmine ülitäpsete (ega üldse mitte mingite konkreetsete) inventuuride ega digitaalsete kaardikihtide olemasolu. Keskkonnaministeerium otsustas siiski alade puhul, mille kohta olid olemas nii inventuuriandmed, kui ka neile vastav digitaalne kaardikiht, neid andmeid ka standardandmebaasi täitmiseks kasutada. Natura standardandmebaasi on sattunud elupaiga katvusprotsendid sajandik-komakoha täpsusega, kuid juhime tähelepanu, et selliste numbrite tekkimine ei ole viga. Kui on teada ala pindala ning elupaiga pindala, on ka võimalik arvutada, mitu protsenti moodustab elupaiga pindala ala pindalast. Mitme komakohaga ülitäpsed numbrid tekivad paratamatult igasuguse protsentarvutuse tulemusena, kui vastuseks ei ole täisarv.

Ebatäpsused tekkisid asjaolust, et nii 2000-2003. a inventuurid kui ka Natura alade välispiirid olid digitaliseeritud vanale, juba selleks ajakski ebatäpsele, katastrialuskaardile, mida põhikaardi kasutusele võtmise järel oli vaja kohe muutma asuda. Muudatuste aluseks olidki põhikaardi alusel tehtavad täpsustused nii elupaiga ja ka ala välispiirides.

Järelkontrolli ja sellel põhinevaid muudatusi on tehtud sageli kameraalselt, olemasolevaid inventuuriandmeid, kaardikihte ning ortofotosid kasutades. Muudatused on fikseeritud MapInfo kaardikihiga kaasnevas andmebaasis, seega väide, nagu Keskkonnaministeeriumil poleks tõendeid järelkontrollide tulemuste kohta, on vale. Tõendid on olemas nii välitööankeetidena, mille kirjelduste alusel ongi vigaseid elupaigakoode täpsustatud, kui ka uue, Eestis ametlikuks kasutamiseks mõeldud põhikaardi kujul.

Kontrolliaruande eelnõu punkti 40 „Keskkonnaministeerium on selgitanud elupaikade andmetes olevaid ebatäpsusi ka elupaikade inventeerimismetoodika muutmisega. Riigikontrolli hinnangul on selline selgitus eksitav, sest loodusdirektiivi elupaikade inventeerimise ning kaardistamise metoodikat ei ole märkimisväärselt muudetud.” oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt. Ainuüksi elupaigatüüpide käsiraamatut on metsaelupaigatüüpide kirjelduste osas muudetud. Näiteks elupaigatüübi 9050 eristamine elupaigatüübist 9010 on elupaigatüüpide käsiraamatu hilisemates Eesti versioonides (koostaja J. Paal) oluliselt täpsustunud. Samas loodustingimustelt meile väga sarnases Lätis elupaigatüüpi 9050 ei eristata.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 41 toodud väitele “Lisaks selgitas Keskkonnaministeerium, et alade väljavalikul ei seatud eesmärgiks iga elupaigatüübi täpset kindlaksmääramist.”, palusime lisada viite. Seda on küll tehtud, kuid siiski ei ole Keskkonnaministeerium viidatud dokumendis niimoodi väitnud. Selgituseks Riigikontrolli väitele “Riigikontroll märgib, et elupaikade kogupindala ei ole võimalik arvutada, kui elupaigatüübid ei ole täpselt kindlaks määratud.”, kordame veelkord üle 30.01.2008 juba saadetud kommentaari: Arvestama peab asjaoluga, et mistahes ökosüsteemide kogupindala on alati rohkem või vähem täpsem hinnang. Väga haruldaste elupaikade puhul võib see hinnang olla väga täpne ehk kajastada empiirilist kogupindala. Laiemalt levinud elupaikade puhul ei ole kogupindala võimalik

samavõrd lõpliku ja täpse arvuna anda. Ka Eesti metsade kogupindala ei ole fikseerunud empiiriline arv, vaid ikkagi hinnang sellele ja seetõttu on kirjanduses käibel erinevad hinnangud, sõltuvalt kasutatud alusandmetest. Kõige olulisem Natura 2000 võrgustiku puhul on kasutada parimat olemasolevat informatsiooni kogupindaladele hinnangu andmiseks, ehk eesmärgiks on suurendada hinnangu täpsust.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 42 toodud väite *"Riigikontroll on seisukohal, et Natura aladel elupaikade pindalade muutumine ilma vastavate dokumenteeritud põhjendusteta raskendab elupaikade seisundi jälgimist. Kui riik ei suuda Euroopa Komisjonile selgitada, miks on Natura alal elupaikade pindala oluliselt vähenenud, võib Komisjon järeldada, et Eesti pole suutnud tagada elupaikade kaitset ja need on hävinud. Rikkumismenetluse riski vähendamiseks on vaja, et andmebaasis tehtud muudatuste otsused ja nende põhjused oleksid dokumenteeritud."* kohta tahaksime märkida järgmist. Keskkonnaministeeriumil on olemas põhjendused elupaikade pindalade muutumise kohta. Seniste kogemuste alusel väidame, et Euroopa Komisjon aktsepteerib tehnilist täpsustamist ja vigade parandusi. Tehnilised muudatused on põhjendatavad erinevate aluskaartide võrdlemisel ning erinevate MapInfo-formaadis elupaigakihtide abil, sisulised muudatused on kõik andmebaasis dokumenteeritud.

Kontrolliaruande eelnõu punkti 43 *"Riigikontrolli hinnangul on vead elupaikade andmetes tingitud sellest, et elupaikade täpset kindlaksmääramist ei seatud Natura võrgustiku moodustamisel inventeerimise eesmärgiks. Elupaikade andmekogu moodustati, tuginedes osaliselt varasematele inventeerimismaterjalidele ja olemas olnud andmetele, ning seniajani puudub andmete muutmise ja täiendamise kord. Elupaikade andmete ebahühtlasest kvaliteedist järeldub, et ekspertide ettevalmistus Natura alade inventeerimiseks ja elupaigatüüpide kirjeldamiseks oli ebahühtlane ja kohati ebapiisav."*, kohta märgime järgmist. Vead elupaikade andmetes on tingitud sellest, et elupaikade andmekiht on ühtlustamata uue aluskaardiga (põhikaardiga). Inventeerimise eesmärk oli elupaikade kaardistamine looduses ja elupaikade seisundile hinnangute andmine. Inventeerijate ülesanne oli aluskaardi alusel elupaiga piiri märkimine, nad ei pidanud looduses mõõtma elupaiga täpset piiri. Sellist tööd on otstarbekas teha erinevate kaardiandmete kõrvutamisel (täpsustades nende abil nt raiealade piire jmt). Ei oleks ka otstarbekas nõuda sellist täpsust välitöötajatelt, kui seda on võimalik palju täpsemalt teostada erinevate aluskaartide (aerofotod, põhikaart, raietekihid jne) abil pärast inventuure. Ka täna, arvestades GPS seadmete arengut, ei ole võimalik ülitäpselt kaardistada elupaiga piiri looduses, eriti arvestades, et inventuuri eesmärgiks on selgitada, kas ja milliseid elupaiku alal esineb. Andmete muutmise ja täiendamise põhimõtted on olemas. Ekspertid pidid lähtuma elupaikade inventeerimisel "Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamatust" (Paal 2000, hilisematel aastatel Paal 2004, 2007) ja inventeerimise üldjuhendist.

Kontrolliaruande eelnõu punkti 44 *"Auditis tehtud eksperditöö hinnangul on vanade loodusmetsade, siirdesoo- ja rabametsade ning lammimetsade hulk Natura aladel oluliselt väiksem kui Keskkonnaministeeriumi andmetel. Samas näitavad SMI andmed ja Keskkonnaministeeriumi töötajate selgitused, et Natura aladel ja neist väljaspool on väärtuslikke elupaiku, millest Keskkonnaministeerium ei ole teadlik või mille lisamist on potentsiaalsete konfliktide tõttu välditud. Seega kaitstakse osaliselt seda, mis on väheväärtuslik, samal ajal kui osa väärtusi on kaitseta. Riigikontroll on seisukohal, et vaatamata vigadele Keskkonnaministeeriumi kasutuses olevas teabes ei saa selliste alade kaitsmist pidada automaatselt põhjendamatuks, sest looduskaitsealised väheväärtuslikud alad võivad täita puhver- või sidusalade funktsioone. Küll aga kinnitab selline olukord vajadust väärtuslike alasid täiendavalt kaitse alla võtta."*, kohta oleme eelnevalt märkinud järgmist. Jääme oma 18.02.2008 esitatud seisukohtade juurde, millega seame kahtluse alla kontrollinventuuride tulemuste ühtlase kvaliteedi. Keskkonnaministeerium ei ole nõus antud hinnanguga. Natura võrgustikku on valitud kõige esinduslikumad alad. Natura 2000 võrgustikku ei pea hõlmama kõiki elupaigatüüpe 100 %. Euroopa Komisjon ei ole ühtegi Eesti esitatud ala väheväärtuslikuks pidanud ega tagasi lükanud, seetõttu on alusetu väita, et me kaitseme väheväärtuslikke alasid. Loodusdirektiivi III lisa kriteeriumite alusel alasid valides tekib paratamatult olukord, kus elupaiga esinduslikkus varieerub. Natura ala ei pea olema 100 %-liselt kaetud elupaikadega. Kuid oleme nõus Riigikontrolli seisukohaga, et väärtuslikke alasid tuleb

täiendavalt kaitse alla võtta, tagamaks võimalust väärtuslike metsaelupaikade soodsa seisundi taastamiseks.

Riigikontrolli poolt punktis 45 toodu ”*Tulenevalt arvukatest vigadest elupaikade andmetes ei saa praktilises looduskaitstes olemasolevate andmetega arvestada ning konkreetsete otsuste tegemiseks tuleb alad üle inventeerida..*” kohta oleme eelnevalt märkinud järgmist: Otsuste tegemiseks ei tule alasid üle inventeerida. Otsuste tegemine on looduskaitseametniku igapäevatöö, mille tegemisel ei lähtuta ainult kaardikihtidest (isegi kui need koosneksid äsja inventeeritud ideaalsetest andmetest), vaid enne konkreetsete otsuste tegemist kontrollitakse olukorda ka kohapeal. Olemasolevate inventuuride eesmärgiks oli parimate alade välja valimine ja Natura võrgustiku moodustamine. See eesmärk on täidetud.

Elupaiku on põhjendamatult jäetud Natura 2000 võrgustikust välja

Keskkonnaministeerium ei nõustu toodud alapealkirjaga ega indikaatoriga “*Sageli puuduvad põhjendused, miks väärtuslikud alad on jäetud Natura võrgustikust välja*”. Natura 2000 alade valikul on lähtutud loodusdirektiivi III lisa kriteeriumitest ning vastavalt sellele ei täida iga väärtuslik metsaeraldis iseseisvana Natura 2000 alade valikukriteeriume. Alade valikul tuleb lähtuda elupaiga esinduslikkusest, selle suurusest, funktsiooni ja struktuuri säilimise määrast ja selle taastamise võimalusest, ala kompaktsusest, erinevate elupaikade esinemisest jms. Seetõttu on põhjendused alade mitteamrühmitamise kohta Natura võrgustikku olemas, samuti on põhjendatud mõningad alade pindalade muudatused.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 47 toodud väiteid “*Olukorras, kus puuduvad usaldusväärsed andmed elupaikade kogupindala ja paiknevuse kohta kogu riigis, on loodusdirektiivi eesmärgi täitmiseks otstarbekas haarata Natura võrgustikku kõik teada olevad väärtuslikud elupaigad. Ka Euroopa Kohtu lahendite põhjal on selge, et liikmesriik ei või väärtuslikke elupaiku sisaldavaid alasid Natura 2000 võrgustikust majanduslikel põhjustel välja jätta.*” oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: alade valiku jaoks olid olemas piisavalt usaldusväärsed andmed elupaikade paiknevuse ja kogupindala kohta. Palume täpsustada, millised andmed on usaldusväärsed. Meie kommentaari ei ole arvestatud ega ka Riigikontrolli poolt aktsepteeritavat usaldusväärsuse mõistet täpsustatud. Kordame veelkord Natura 2000 alade valiku põhitõdesid: loodusala valikul tuleb lähtuda loodusdirektiivi III lisas toodud kriteeriumitest, elupaikasid tuleb Natura võrgustikus kaitsta 20 – 60% ulatuses elupaigatüüpide kogupindalast riigis (mitte 100%-liselt nagu Riigikontrolli poolt eelpoolmainitud punktist järeldada võiks). Samuti on Keskkonnaministeerium teadlik sellest, et majanduslikel põhjustel ei tohi alasid Natura võrgustikust välja arvata, küll aga on see erandkorras lubatud, kui tegemist on loodusteaduslike põhjendustega.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 49 toodud väide “*Keskkonnaministeeriumil puuduvad selged kriteeriumid, mille alusel on moodustatud Eestis Natura 2000 võrgustik*” on täiesti vale. Nagu juba korduvalt mainitud, lähtus Keskkonnaministeerium Natura 2000 alade valikul loodusdirektiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusala valikukriteeriumitest. Eelnõu sama punkti järgmine lause “*Eestis on Natura inventeerimise tulemusena kirjeldatud esinduslikke elupaiku suuremal alal, kui neid on esitatud Natura 2000 võrgustikku.*” on õige. Samas peame märkima, et väikese esindusliku, kuid eraldatud elupaiga esinemine ei vasta Natura ala valikukriteeriumitele. Vastavalt Euroopa Komisjoni poolt väljatöötatud liikmesriigi poolt esitatud Natura 2000 loodusala ettepaneku hindamiskriteeriumitele loetakse piisavaks, kui igast elupaigatüübist on Natura 2000 võrgustikku haaratud 20 – 60 % elupaigatüübi kogupindalast riigis.

Riigikontrolli väited punktis 49: “*Keskkonnaministeeriumi esialgsete selgituste kohaselt hõlmati võrgustikku kõik väärtuslikud elupaigad, mis inventeerimise käigus tuvastati, ning võrgustikku jäeti hõlmamata ainult väheväärtuslikud alad. Keskkonnaministeeriumi esitatud andmetest nähtub aga, et võrgustikku on jäetud hõlmamata ka alasid, mida Keskkonnaministeerium või ministeeriumi tellimisel alasid inventeerinud eksperdid on hinnanud väärtuslikeks ja piisavalt esinduslikeks. Hiljem selgitas*

Keskkonnaministeerium, et kõiki väärtuslikuks tunnistatud elupaiku võrgustikku ei hõlmatud, sest ministeeriumi hinnangul ei ole liikmesriigil sellist kohustust.” on kontekstist välja rebitud. Samas protokollis mõni rida eespool on kirjas Keskkonnaministeeriumi selgitused kasutatud alade valiku kriteeriumide kohta: Natura elupaikade valiku kriteeriumid on koherentsus ja esinduslikkus. Natura 2000 võrgustikku tuleb esitada alad, mis vastavad loodusdirektiivi III lisa kriteeriumitele. 20...60% kriteerium on mõeldud Komisjonile hindamaks liikmesriikide Natura ettepanekute piisavust. Direktiivi järgi ei pea kõiki vastavate elupaigatüüpide esinemisalasid Naturasse esitama. Kuid ühest Euroopa Kohtu lahendist on näha, et teadaolevaid kriteeriumitele vastavaid alasid ei tohi jätta Natura võrgustikku esitamata, sest valiku, milliseid alasid võtta Naturasse ja milliseid mitte, peaks tegema Euroopa Komisjon. Eestis lähtuti teaduslikest kriteeriumitest ja eksperthinnangust nii elupaikadele kui alale tervikuna.

Riigikontrolli väidet “*Riigikontroll küsis Keskkonnaministeeriumilt selgitusi 23 varem inventeeritud Natura eelvalikuala kohta, mis olid ministeeriumi 2007. a märtsi andmete kohaselt suurepärase või hea esinduslikkusega väärtuslikud metsa-elupaigad, kuid polnud esitatud Natura võrgustikku ega võetud muul moel kaitse alla. Sisulised põhjendused esitati vaid kahe ala kohta, mis olid jäetud kaitse alla võtmata, ülejäänud alade suhtes põhjendused puudusid või ei olnud need Riigikontrolli hinnangul piisavalt argumenteeritud.*” kohta oleme juba eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: Juhul kui selgitused ei tundu Riigikontrollile olevat piisavalt sisulised, palun esitage omapoolsed küsimused alade kaupa. Täiendavaid küsimusi ei ole me saanud, seetõttu eeldame, et Riigikontroll peab keskkonnaministeeriumi poolt esitatud põhjendusi piisavaks.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 51 kirjeldatud Vormsi keskosa metsade mitteamumise kohta Natura 2000 võrgustikku oleme eelnevalt kommenteerinud järgmist: Edastasime Riigikontrollile 18.12.2007 Läänemaa KKT kirja, milles toodud põhjendused nimetatud eraldiste mitteamumise kohta Natura 2000 võrgustikku on kooskõlas loodusdirektiivi III lisaga. Juhime tähelepanu, et meie poolt hetkel analüüsitava varinimekirjas Riigikontrolli poolt analüüsitud alad puuduvad. Siit järeldub, et neid eraldisi ei ole Natura ala vääriliseks pidanud ka Eesti valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid, kes on varinimekirja koostanud. Riigikontroll ei ole meie selgitusi arvesse võtnud, mistõttu tooksime uuesti välja Läänemaa Keskkonnateenistuse poolt koostatud kirja olulisemad punktid: Suurem osa metsaelupaikadest on esialgu inventeeritud metsaelupaikadeks 9010 (läänetaiga), kuid neile ei ole antud väärtushinnanguid, sest loodusväärtused on madalad ja tegelikult ei vasta läänetaiga kriteeriumitele. Samas on ka paar väikeste killukestena väärtuslikumat metsaosa majandusmetsa keskel. Väikestel tükidel ei ole aga tagatud elupaiga säilimine ja nende kaitsmine muutub väga keerukaks.

Sama kehtib punktis 52 kirjeldatud Mõniste vallas oleva elupaiga juhtumi kohta, mille väärtused on määratud keskkonnaorganisatsiooni Eestimaa Looduse Fond poolt läbiviidud vanametsainventuuri käigus. Seda oleme kommenteerinud eelnevalt: Seda metsaeraldist ei ole hõlmatud varinimekirja, siis järelikult ei ole valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid pidanud seda ala loodusdirektiivi III lisale vastavaks.

Keskkonnaministeerium juhib tähelepanu punktis 56 kirjeldatud alade väljajätmise kohta “*ühel juhul teatas ministeerium ilma vastavaid tõendusmaterjale esitamata, et osal alast ei olnud tegemist loodusdirektiivi elupaikadega ning et maaomanikud olid hoiuala moodustamisele väga tugevalt vastu.*” Keskkonnaministeeriumi arvates ei vaja viited alal asuvalle lennuväljale, kui tehismaastikule, ega noorele männikule täiendavat tõestamist. Samuti ei ole Riigikontroll Keskkonnaministeeriumilt täiendavaid selgitusi küsinud.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 57 toodud väite: “*Keskkonnaministeerium on ka avalikult selgitanud, et Natura võrgustiku moodustamisel ei lähtunud üksnes ala ökoloogilisest väärtusest, vaid lõpliku valiku kinnitamisel tehti hulgaliselt kompromisse maaomanikega ning maaomanike vastuseisu korral arvati osa alasid Natura võrgustikust välja.*” kohta oleme eelnevalt esitanud kommentaari: Palume täpsustada fakte, meie hinnangul üksnes ajakirjanduses esitatud väite tsiteerimine ei ole tõend. Täiendavalt tahaksime

märkida, et Natura võrgustiku moodustamisel tekkinud vastuseisu korral maaomanikega võeti maa, mille loodusväärtuste olemasolu oli maaomanik avalikustamise käigus vaidlustanud, ajutise kaitse alla. Maaomanike poolt vaidlustatud, kuid siiski ajutise kaitse alla võetud maadel täpsustati loodusväärtuste esinemine. Kõrge loodusväärtusega alad liideti Natura võrgustikku.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 58 toodud väide: *”Seega pole sageli põhjendatud, miks osa inventeeritud ja kaitset väärivaks tunnistatud aladest on jäetud Natura võrgustikku võtmata või arvatud võrgustikust välja”*, on alusetu. Keskkonnaministeerium on põhjendused esitanud, Riigikontroll ei ole täiendavaid põhjendusi küsinud.

Kontrolliaruande punktis 59 toodud väidet *” Natura võrgustikust väljajäetud metsa-elupaigad on tõsisel hävimisohus, sest enamikul juhtudest vastavad metsa-elupaigad raiekõlblike metsade kriteeriumitele ja võidakse seetõttu lähiaastatel lagedaks raiuda. See toob kaasa Eestile iseloomulike looduslike elupaikade hulga vähenemise ja ökosüsteemide kahjustamise”* oleme eelnevalt kommenteerinud järgnevalt. Väide ei ole korrektne. Suur osa meie väärtuslikust metsast on kaitse all. Lisaks Natura võrgustikule kaitstakse väärtuslikke metsaelupaiku ka teiste meetoditega, näiteks vääriselupaigad, planeeringud (sh rohevõrgustik), ranna- ja kaldakaitsevöönd. Riigikontroll ei ole Keskkonnaministeeriumi poolt esitatud kommentaariga arvestanud. Täiendavalt lisame, et metsaseadusega on uuendusraiatele kehtestatud looduskaitsepiirangud, mis arvestavad elupaikade säilimise vajadust. Samuti on metsaseadusest tulenevalt sätestatud nt lageraie puhul elustiku mitmekesisuse tagamiseks vajalike puude jätmise raielangile.

Riiklik seire ei anna piisavalt infot elupaikade soodsa seisundi hindamiseks

Keskkonnaministeerium on juba eelnevalt tähelepanu juhtinud alapealkirja ebatäpsusele. Riik ei hinda mitte elupaikade soodsa seisundit vaid elupaikade seisundit. Riiklik seire on vaid üks paljudest võimalikest info saamise viisidest. Keskkonnaministeerium on juba eelnevalt märkinud, et riiklik seire ei saagi anda teavet kõikide elupaigatüüpide kohta. Riigikontroll ei ole nende märkustega arvestanud. Samuti oleme tähelepanu juhtinud indikaatori *„Eesti ei suuda väärtuslike elupaikade säilimist usaldusväärselt hinnata“* ebatäpsusele. Kontrolliaruande eelnõu mitteametlikus mustandis märkisime *„palume lause viia kooskõlla auditi temaga, palume määratleda usaldusväärsus“*. Selle märkusega ei ole arvestatud. Leiame, et pole adekvaatne metsa-elupaikade põhjal teha üldistusi kõikidele elupaigatüüpidele. Samuti ei ole võimalik aru saada, mida Riigikontroll peab silmas usaldusväärsuse all. 2007. aastal Euroopa Komisjonile esitatud aruandluse koostamise käigus hinnati soodsaks ainult kahe metsa-elupaiga seisund – luitemetsad ja pangametsad.

Riigikontrolli poolt punktis 64 toodud väidet *„Metsa-elupaikade riiklik seire, mida on läbi viidud alates 2005. aastast, ei võimalda teha üldistavaid järeldusi metsa-elupaikade seisundi kohta kogu riigis, sest metsa-elupaikade seirealade valim on liiga väike: 7 kuni 10 ala aastas metsa-elupaikadena kirjeldatud tuhandete alade seast.“* oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: Metsaelupaikade riikliku seire eesmärk ongi olnud seirata just haruldasi metsaelupaiku (näiteks rusukallete ja jäärakute metsad või laialehised lammimetsad), mille puhul valim 7-10 ala aastas on täiesti piisav, saamaks 6 aasta jooksul ülevaate elupaiga seisundist kogu Eestis. Riigikontroll ei ole meie poolt esitatud kommentaari arvesse võtnud. Kuue aasta jooksul on võimalik seirata kuni 60 pangametsa. Oleme seisukohal, et läbi sellise valimi on võimalik adekvaatselt kirjeldada Eesti pangametsade seisundit. Seevastu laialt levinud metsaelupaikade hindamiseks riikliku seire koosluste alamprogramm ei sobi.

Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 65 toodud väide nagu *„Keskkonnaministeeriumi koostatud aruanne põhineb vähestel uuringutel, mistõttu ei anna usaldusväärset ülevaadet elupaikade pindalaga toimunud muutustest“* on alusetu. Keskkonnaministeerium kasutas aruande koostamisel kõikide tehtud metsainventuuride tulemusi ja muid andmeid (sh Natura inventuurid, vanametsa inventuur, VEP-i inventuur, EMKAV inventuur, SMI, metsaregister, lageraiete kihid).

Kontrolliaruande eelnõus toodud indikaator *“Puudub kindlus, et Eesti seirearuanne kajastab tegelikku olukorda”* ei ole õige, samuti nagu punktis 66 toodud järeldused: *“Riigikontrolli hinnangul puudub Keskkonnaministeeriumil usaldusväärne alus metsa-elupaigatüüpide seisundi hindamiseks, sest ministeeriumil puuduvad andmed või eksperdihinnangud, mis võimaldaksid selliseid hinnanguid anda. Keskkonnaministeerium ei ole teinud ega tellinud välitöid sellises mahus, et saaks hinnata elupaigatüüpide seisundiga toimunud muutusi kogu riigis. Ministeeriumi esitatud materjalidest nähtub, et seoses loodusdirektiivi seirearuande koostamisega sõlmiti eksperdileping üksnes soostuvate ja soolehtmetsade (elupaigatüüp *9080) ning siirdesoo- ja rabametsade (elupaigatüüp *91D0) seisundi hindamiseks, ülejäänud 9 metsa-elupaigatüübi puhul ei ole tellitud ka eksperdiarvamust. Seetõttu seirearuandes märgitud hinnangu andmise alus ei vasta tegelikkusele.”* Tahaksime märkida, et metsaelupaikadest telliti eraldi töö ka metsastunud luidete (2180) kohta. Ülejäänud elupaigatüüpide kohta hinnangute andmiseks kasutati kõiki olemasolevaid eelmises lõigus mainitud andmeid, mistõttu on alusetu väita, et Keskkonnaministeeriumil puuduvad andmed selliste hinnangute andmiseks. Siinkohal tuleb märkida ka fakti, et loodusdirektiivi artikkel 17 kohane aruanne esitatakse iga kuue aasta järel ning on mõeldamatu, et selle kuue aastaga korraldataks kogu riigis totaalseid, kõiki elupaigatüüpe ja liike ammendavalt ning väga täpselt hõlmavad inventuurid. Selliseid plaane ei ole meile teadaolevalt isegi üheski väga rikkas ja arenenud riigis. Mida suuremal osal riigi territooriumist on loodusväärtused säilinud, seda raskem on selliseid inventuure korraldada. Olukorras, kus 50 % riigi territooriumist on kaetud metsaga, nagu see Eestis on, ei ole võimalik eeldada, et kogu see territoorium (lisaks veel niidud jt looduskooslused) iga kuue aasta järel totaalselt üle inventeeritakse. Seega saab artikkel 17 kohane aruanne põhineda siiski suuremal või väiksemal määral üldistustel, st üksikutelt seirealadel kogutud info üldistamisel, kasutades seejuures kõiki muid olemasolevaid andmeid.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 67 toodud väidet *“Eesti esitatud andmete ebapiisavat kvaliteeti näitab ka asjaolu, et pangametsade (*9180) ja vanade laialehiste metsade (*9020) pindala Natura võrgustikus (tabel 5) on suurem kui hinnang nende leviku kohta kogu Eestis (tabel 7)”* kommenteerime järgmiselt. Vanade laialehiste metsade - 9020 osas oli boreaalse seminari tulemus järgmine: edasine uuring vajalik, eeskätt seoses 9010-ga. Riigikontrolli poolt osutatud arvandmete lahknemise taga pole mitte niivõrd „andmete ebapiisav kvaliteet“, vaid ebatäpsus 9020 mahu esialgses määratlemises, mis esitati *“Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamatu”* 2000.a. versioonis (Paal 2000). Sellekohaselt oli nõutav käsitleda elupaigatüüpi 9020 Eestis järgmiselt: *“Salumetsad, v.a salukuusikud, loetakse nende põlisusele vaatamata kuuluvaiks loodusdirektiivi tüüpi 9020 /.../”*. Nimetatud ebakõla selle käsitluse ja Euroopa Liidu elupaigatüüpide käsiraamatus toodu vahel ilmnes Natura 2000 elupaikade inventuuride käigus ja selle tulemusena 9020 vastet Eestis edaspidi muudeti (Paal 2004, 2007). Kuid seniajani olid inventeerijad lähtunud esialgselt elupaiga käsitlusest, mistõttu 9020 määratleti laiemalt kui edaspidine määratlus lubas. Siit tuleneb ka peapõhjus, miks SMI andmed, kus kasutati elupaigatüübi 9020 juba korrigeeritud määratlust, lahkesid oluliselt Natura võrgustikus olevast elupaigatüübi 9020 pindalast, mis valdavalt järgis varasemat elupaiga määratlust. Erinevate klassifikatsioonide kasutamisel on nende ühildamisraskustest tulenevad probleemid paratamatud. Seda arvestamata püüab Riigikontrolli audit aruandluses esitatud andmete osas luua muljet, nagu oleks jäetud esitamata õigemad ja kvaliteetsemad andmed ning esitatud andmed, mille taga puudub igasugune argumentatsioon. Selline lähenemisviis on eksitav. Hinnang jääb ühekülgses, sest paraku kontrolliaruande eelnõus ei viidata, millised on Riigikontrollile teadaolevad piisavalt kvaliteetsed andmed. Aruandluses esitatud andmeid peame parimaks olemasolevaks teabeks, nende esitamisel on arvestatud erinevatest andmestikest lähtuvaid prognoose: SMI hinnanguid, metsaregistriandmeid, kaardistatud loodusdirektiivi üle-eestilist elupaikade andmebaasi, varasemaid kirjanduses toodud eksperthinnanguid (sh Laasimer 1965). Elupaigatüübi 9180 (pangametsad) juures märgime lühidalt järgmist. Pangametsad esinevad vertikaalsel pinnal, mistõttu nende pindala leidmine on komplitseeritud. Pangametsade pindalade vahe tuleneb erinevate puhvrite kasutamisest joonobjektide (viis, kuidas pangad põhikaardil kujutatud on) pindala määratlemisel.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 68 toodud väite: *“Riigikontroll võrdles Eesti esitatud aruannet SMI vastavate andmetega. SMI 2005. ja 2006. a andmetest nähtub (tabel 7), et hindamisperioodil on kõigi metsa-elupaikade kogupindala vähenenud. Riigikontrolli hinnangul on tegemist märkimisväärse*

asjaoluga, sest juhusliku varieeruvuse puhul oleks elupaigatüüpide pindala muutus toimunud tõenäoliselt nii vähenemise kui ka suurenemise suunas.” osas tahaksime juhtida tähelepanu SMI tulemuste suurtele veaprotsentidele, kusjuures muudatused jäävad veaprotsentide piiridesse. Seetõttu ei saa tabelis toodud SMI tulemustest teha sellist järeldust nagu Riigikontroll on teinud. Seetõttu ei ole ka indikaator “Kas väärtuslike metsaelupaikade pindala väheneb?” asjakohane.

Samas punktis toodud väidet “Mõne elupaigatüübi puhul (näiteks *9020 ja 9050) on SMI andmed nii suure võimaliku juhusliku veaga, et nende alusel ei saa teha järeldusi elupaigatüübi pindala kohta.” oleme juba eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: “Keskkonnaministeerium on jätkuvalt seisukohal, et nende elupaigatüüpide kohta me ei teegi järeldusi ainult SMI andmetele tuginedes.”

Kontrolliaruande eelnõu punktis 70 toodud kirjelduse “Riigikontroll jagab seisukohta, et SMI põhjal järelduste tegemiseks on vaja pikema perioodi vaatlusandmete olemasolu. Sellele vaatamata ei saa SMI tulemuste puhul välistada, et need näitavad elupaikade pindala vähenemist looduses. Isegi arvestades asjaolu, et tegu on vaid kahe aasta võrdlusega ning andmete statistiline usaldusväärsus on väike, tuleb Riigikontrolli hinnangul SMI tulemusi tõsiselt analüüsida, et selgitada välja, kas metsa-elupaikade levikupindala on langeva trendiga või on tegemist meetoodilise probleemiga. Mõlemal juhul vajab probleem kiiret lahendust.” kohta tahaksime märkida järgmist. Oleme nõus Riigikontrolli arusaamaga, et SMI põhjal järelduste tegemiseks on vaja pikema perioodi vaatlusandmete olemasolu. Juhime tähelepanu, et vastavalt SMI meetoodikale väheneb ajas ka veaprotsent. Kordaksime veelkord, et praeguste andmete alusel ei ole võimalik teha järeldusi metsaelupaikade pindalade vähenemise kohta.

Keskkonnaministeerium ei nõustu kontrolliaruande eelnõu punktis 71 toodud väitega “Erialateadlastelt pole seireandmete kogumiseks ja analüüsimiseks tellitud selliseid eksperditöid, mis võimaldaksid anda hinnangut metsaelupaikade seisundile kogu riigis.” ja on eelnevalt seda väidet kommenteerinud järgmiselt: “Riiklik keskkonnaseire toimub igal aastal ja selle täitmiseks tellitakse eksperttööd just erialateadlastelt.”. Paraku ei ole Keskkonnaministeeriumi kommentaariga arvestatud. Mitmete elupaikade osas telliti lisaks eraldi eksperttööd artikkel 17 aruande täitmiseks. Samuti kasutati SMI-d, metsaregistrid, inventuuride tulemusi ja lageraiete kihti ning Keskkonnaministeeriumi arvates ei ole võimalik väita, et eespoolnimetatud andmeid ei ole tellitud erialateadlastelt.

Sama punkti järgmist lauset “ Näiteks pangametsade levikupindala on nii väike, et nende lauseline inventeerimine ja kaardistamine ei oleks suur töö.”, oleme kommenteerinud järgmiselt: “Riiklik keskkonnaseire toimub igal aastal ja selle täitmiseks tellitakse eksperttööd just erialateadlastelt. Pangametsade inventuur on tehtud J. Paali poolt Taani projekti “Rahvusvahelise tähtsusega liikide ja elupaikade inventuur Eestis” raames 1990-te lõpus. Lisaks on riikliku seire raames Keskkonnaministeeriumil tekkinud hea ülevaade pangametsade levikust, seetõttu puudub vajadus eraldi eksperttöö tellimiseks”.

Keskkonnaministeerium ei nõustu Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 72 toodud hinnangutega “Riigikontrolli hinnangul ei kajasta Eesti esitatud seireandmed tegelikku olukorda, kuna Keskkonnaministeeriumil puuduvad metsaelupaikade usaldusväärsed levikuandmed ning seirearuandes esitatud andmed ei ühti olemasoleva prima teadmisega elupaikade pindalast. Keskkonnaministeerium pole loonud seiresüsteemi, mis võimaldaks hinnata elupaikade säilimist ja vajaduse korral rakendada meetmeid ohustatud elupaikade kaitse tõhustamiseks.” Kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides oleme märkinud järgmist: “olemasolev parim teadmine on Keskkonnaministeeriumil olemas. Nagu Riigikontroll isegi viitab, ei ole kõigi metsaelupaikade seisundile hinnangu andmisel võimalik toetuda vaid SMI andmetele. Aruande koostamiseks kasutasime kõiki olemasolevaid andmeid (inventuurid, SMI ja ekspertanalüüsid).”

Elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustikus

Elupaikasad mõjutavate otsuste tegijatel pole usaldusväärset infot

Keskkonnaministeerium ei ole jätkuvalt nõus ei antud alapealkirjaga ega indikaatoriga, kusjuures mõlemat oleme juba kontrolliaruande eelnõu mitteametliku mustandi juures eelnevalt kommenteerinud, kuid meie kommentaare ei ole arvesse võetud ning samuti ei ole saanud me tagasisidet, miks nendega ei ole arvestatud.

Elupaikasad mõjutavaid otsuseid teeb maakonna keskkonnateenistus, kui kaitstavate alade valitseja, ja keskkonnateenistustel on olemas kogu info, mis on olemas ka Keskkonnaministeeriumil.

Riigikontrolli poolt esitatud indikaator, mis väidab, et Keskkonnaministeerium ei täitnud 2000. a Vabariigi Valitsuse korraldust, on väär. Kõigepealt juhime tähelepanu asjaolule, et Vabariigi Valitsuse 25. juuli 2000. a korralduse nr 622-k “Riikliku programmi «Eesti NATURA 2000» kinnitamine aastateks 2000–2007” punkt 6 toob välja programmi täitmise edukuse näitajad, milleks on:

- 1) Eesti koostab ettenähtud ajaga Eesti looduse mitmekesisust ammendavalt ja esinduslikult kajastava NATURA 2000 alade nimekirja;
- 2) Eesti esitab tähtajaliselt Euroopa Komisjonile linnuhoiualade nimekirja, loodushoiualade esimese nimekirja ja NATURA 2000 andmebaasi;
- 3) Euroopa Komisjon kiidab pärast läbirääkimisi põhimõtteliselt heaks Eesti poolt esitatud materjalid.

Natura 2000 riikliku programmi II etapi tegevuskava aastateks 2003 – 2007 (kinnitatud Vabariigi Valitsuse 6. mai 2003. a korraldusega nr 267-k) punkt 6 näeb ette programmi täitmise edukuse hindamiseks järgmised näitajad:

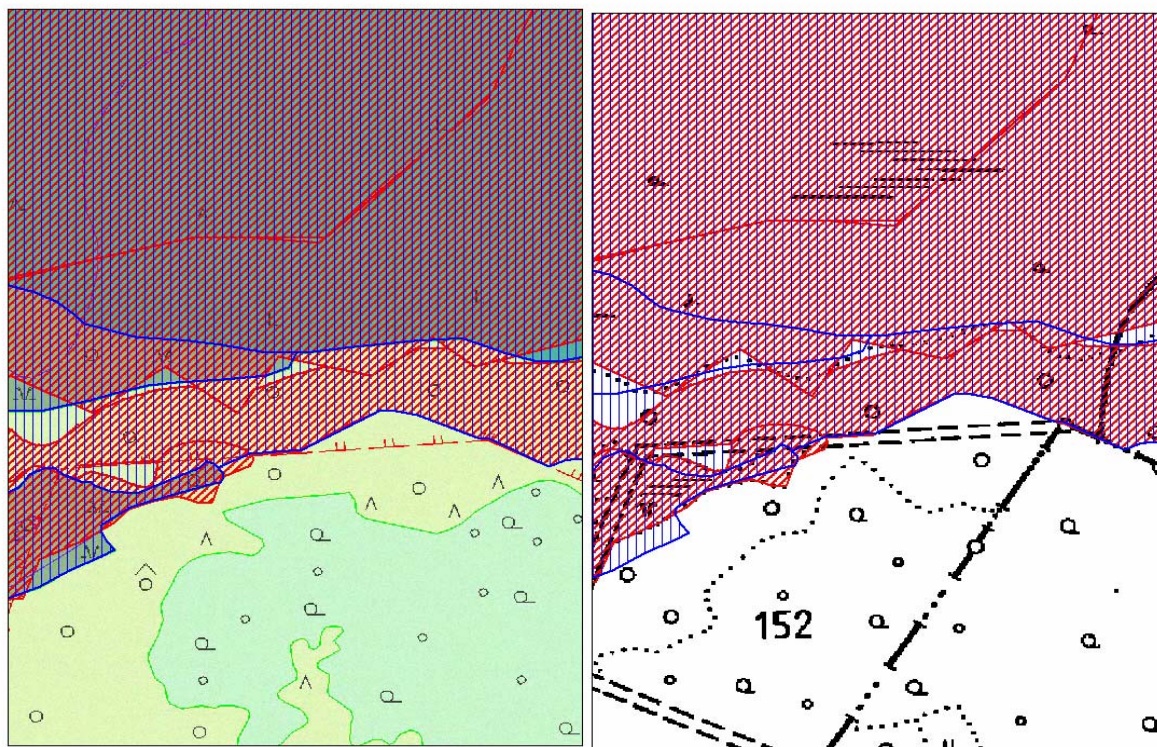
- 1) Vabariigi Valitsus kinnitab õigeaegselt Eesti NATURA 2000 alade nimekirja;
- 2) kõikidele Eesti NATURA 2000 alade nimekirja kantud aladele on tagatud kaitse;
- 3) Eesti Vabariik esitab ELiga liitumise ajaks Euroopa Komisjonile linnuhoiualade nimekirja, loodushoiualade esimese nimekirja ja NATURA 2000 alade andmebaasi koos kaartidega;
- 4) Eesti NATURA 2000 alad tagavad Eestis esinevate, loodusdirektiivi I lisas märgitud elupaigatüüpide teadaolevate esinemisalade ja II lisas nimetatud liikide teadaolevate leiukohtade säilimise vähemalt 20% ulatuses. Eesti NATURA 2000 alade nimekiri peab sisaldama vähemalt 1–5 ala iga Eestis püsivalt esineva linnudirektiivi I lisas nimetatud linnuliigi kaitseks.

Keskkonnaministeerium juhib tähelepanu vastuolule, et kuigi **kõik mõlema** Natura 2000 riikliku programmi Vabariigi Valitsuse korralduse edukuse näitajad ehk indikaatorid - Natura 2000 linnu- ja loodusladad on Euroopa Komisjonile esitatud, need on Euroopa Komisjoni poolt põhimõtteliselt heaks kiidetud, need on ka Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud ja oluliselt on ületatud kriteerium, mille kohaselt Eesti NATURA 2000 alad tagavad Eestis esinevate, loodusdirektiivi I lisas märgitud elupaigatüüpide teadaolevate esinemisalade ja II lisas nimetatud liikide teadaolevate leiukohtade säilimise vähemalt 20% ulatuses ning et Eesti NATURA 2000 alade nimekiri peab sisaldama vähemalt 1–5 ala iga Eestis püsivalt esineva linnudirektiivi I lisas nimetatud linnuliigi kaitseks – on täidetud, leiab Riigikontroll, et Keskkonnaministeerium ei ole Vabariigi Valitsuse korraldust täitnud.

Teiseks juhime tähelepanu, et Keskkonnaministeerium ei läinud mööda Vabariigi Valitsuse korraldusest ka andmebaaside täitmise osas nagu väidab ekslikult Riigikontroll kontrolliaruande eelnõu punktis 76. Antud küsimust oleme juba ka eelnevalt Riigikontrollile kommenteerinud, kuid meie kommentaare ei ole arvestatud. Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus ei saanud Natura 2000 standard-andmebaasi täitma hakata aastal 2001, sest standard-andmebaasi tarkvara saadi Euroopa Komisjonist (pärast korduvaid meiepoolseid pöördumisi) alles aastal 2003. Sel ajal nägi Vabariigi Valitsuse korraldus aga ette, et Natura andmebaasidega tegeleb Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakond (Vabariigi Valitsuse 2003. a korraldus nr 267-k “Aastateks 2000–2007 koostatud riikliku programmi «Eesti NATURA 2000» II etapi (2003–2007) tegevuskava kinnitamine.”).

Euroopa Komisjon ei teinud nn kümnele uuele liikmesriigile Natura 2000 standard-andmebaasi tarkvara kättesaadavaks õigeaegselt, mistõttu kaaluti Natura 2000 andmete koondamiseks erinevaid lahendusi, sh võimalust kasutada selleks Eesti Looduse Infosüsteemi - EELIS. EELIS kasutamine andmete kogumise ja alade väljavalimise etapis ei sobinud aga EELIS programmi iseärasuste tõttu: elupaigatüüpide andmete sisestamine EELIS-sse võtnuks kordades (vähemalt 10 korda) rohkem aega kui eraldi kaardikihi koostamine ning kaardikihi külge andmete sidumine. Küll on aga Keskkonnaministeeriumi eesmärk viia elupaiga-andmed üle EELIS-sse siis, kui elupaigakiht on ühtlustatud põhikaardiga. Ettevalmistused selles osas koostöös Info- ja Tehnokeskusega ja Riikliku Looduskaitsekeskusega käivad.

Tahame tähelepanu juhtida ka Riigikontrolli eksitavale väitele punktis 77 nagu oleks Keskkonnaministeerium öelnud, et *“andmebaasi ja kaardikihi koostamiseks oli ekspertide töö ebakvaliteetne”*. Tegelikud asjaolud, miks seni ei ole elupaikade levikuandmeid ametlikuks muudetud, seisnevad selles (millest oleme ka Riigikontrolli informeerinud), et elupaikade andmed kaardistati vana aluskaardi alusel ja praegu kasutatavate aluskaartide järgi ei ole seda veel täies mahus ühtlustatud (lisatud näide erinevatest aluskaartidest).



Põhikaardi (vasakul) alusel täpsustatud algselt katastrikaardile (paremal) kantud elupaigatüüpide piirid (punase joonega on märgitud algne elupaiga piir, sinisega põhikaardiga ühtlustatud elupaiga piir)

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 78 kirjeldatud probleemi kohta vastame järgmist. Asjaomastel asutustel peabki olema kasutada ammendav informatsioon tehtud inventuuridest, sealhulgas varasemad versioonid kaardikihtidest. Seega ei saa kogu informatsiooni, mis on ajas pidevalt täienenud, olemasolu pidada probleemiks. Kaardikihtide edastamisel keskkonnateenistustele on alati lisatud asjakohane selgitus. Praeguses sõnastuses võib jääda mulje, et Riigikontroll on keskkonnateenistuste selgitusi ebatäpselt tõlgendanud. Väide nagu kaardikihi kasutamise tulemusena võidakse elupaiku kahjustada või seetõttu seatakse maaomanikele põhjendamatuid piiranguid, ei ole kuidagi kooskõlas asjaoluga, et iga kaalutusotsuse tegemisel tuleb kasutada kõiki olemasolevaid andmeid ning kindlasti kontrollida olukorda ka kohapeal.

Riigikontrolli väide kontrolliaruande eelnõu punktis 79: *“Elupaikade andmetes muudatuste tegemiseks puuduvad kokkulepitud protseduurireeglid”*, on vale. Natura alade andmete muutmise kohta kehtivad reeglid on olemas: muudatuste tegemine on tsentraliseeritud, sisulised muudatused on dokumenteeritud jms. Seoses Natura andmete üleandmisega Info- ja Tehnokeskusele täpsustatakse andmete liikumist ja muudatuste dokumenteerimise korda veelgi. Riigikontrolli poolt kirjeldatud võimalus, et keskkonnateenistuse töötaja peab käima ühte kohta mitu korda kontrollimas, sest muudatused ei ole vahepeal ühtsesse kihti sisse viidud, ei ole põhjendatud, sest keskkonnateenistusel on need andmed ju eelmisest temapoolsest käigust igal juhul olemas. Siinkohal meenutame asjaolu, miks elupaigakiht algselt üldse tekitati: see koostati Natura 2000 standardandmebaasi täitmiseks, mitte otseselt alade kaitse korraldamiseks. See, kui mõned keskkonnateenistused on selle kaardikihi võtnud kasutusele ka alade kaitse korraldamiseks, näitab lihtsalt andmekihi piisavalt head kvaliteeti. Need keskkonnateenistused, kes ei kasuta seda elupaigakihti, on ilmselt leidnud alade kaitse korraldamise planeerimiseks teised andmed.

Riigikontroll ei ole võtnud arvesse Keskkonnaministeeriumi selgitust selle kohta, millised Natura 2000 võrgustiku andmed on ametlikud - Natura 2000 alade piirid ja loetelu aladel esinevatest elupaigatüüpidest ja liikidest - ega seda, et need andmed on kõigile teada. Need andmed on avalikkusele kättesaadavad interneti vahendusel: Natura 2000 alade piirid on kättesaadavad Maa-ameti kodulehe avaliku teenuse all www.maaamet.ee; loetelu aladel esinevatest elupaikadest ja liikidest on toodud Vabariigi Valitsuse 2004. a korralduses nr 615-k “Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri”. Seetõttu ei vasta Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 81 kirjeldatu tõele.

2006. aastal täiendati EELIS tarkvara elupaigainfoga kõigepealt selleks, et keskkonnaregistrisse oleks võimalik kanda pool-looduslike koosluste kohta käiv info. See info peaks Keskkonnaministeeriumi andmetel olema ka EELIS-sse kantud juba 2007. a kevadel, seetõttu ei ole Riigikontrolli poolt esitatud väide selle kohta, et elupaigainfot EELIS-s ei ole, korrektne. Edaspidi lisatakse EELIS-sse info ka teiste elupaikade kohta.

Riigikontrolli poolt esitatud väide punktis 83 „Elupaikade asukoha info puudumise tõttu ei ole välistatud, et raieid kavandatakse väärtuslikesse elupaikadesse ning metsade majandamisel kahjustatakse elupaiksid“, ei ole õige. Elupaigainfo on raiete kooskõlastajatel ehk maakonna keskkonnateenistustel olemas. See, et elupaiku on mõnel üksikul juhtumil raiutud, tuleneb asjaolust, et kohustus kavandatavate tegevuste mõjusid hinnata hakkas kehtima alles alates maist 2004, enne puudus seadusandlik alus ja ka Euroopa Liidu poolne kohustus inventeeritud alasid kaitsta. Riigikontrolli poolt teostatud kontrollinventeerimine, mis näitas, et vana loodusmetsa on kaitstaval alal raietega kahjustatud 7 juhul 81-st, vajab täpsustamist selles osas, kui paljud neist raietest on tehtud enne ala kaitse alla võtmist ja enne Euroopa Liiduga liitumist. Palusime Riigikontrollil nimetatud täpsustused teha, kuid täpsustusi ei esitatud. Seega ei saa neid arve lõpliku tõena võtta ja jääb mulje soovist tahtlikult näidata olukorda negatiivsemana kui see tegelikult on.

Riigikontrolli poolt väljatoodud indikaator „*Kaitstavatel aladel raieid kavandades ei ole olnud võimalik arvestada inventeeritud elupaikade infoga*“, on väär ning seda on Keskkonnaministeerium ka eelnevalt juba Riigikontrollile selgitanud, kuid meie selgitused on jäetud arvesse võtmata, seetõttu lisame need veelkord: Kaitstavatel aladel raiete kavandajatel oli ja on enne metsamajandamiskava koostamist võimalus saada infot elupaikade asukoha kohta kaitstava ala valitsejalt – keskkonnateenistusest, kellel oli olemas info inventeeritud elupaikade kohta. Vastavalt looduskaitseadusele kooskõlastab metsamajandamiskava kaitsealal, hoiualal ja püsielupaigas ala valitseja – keskkonnateenistus.

Riigikontrolli tähelepanek punktis 84, nagu oleks Natura protsessi efektiivsust takistanud asjaolu, et „*protsessi koordineerimise asemel hakkas Keskkonnaministeerium tegelema tehniliste töödega, omamata sellise töö jaoks piisavalt teadmisi ja kogemusi*“, ei ole asjakohane. Keskkonnaministeerium ei tegelenud ise tehnilise tööga vaid koordineeris seda. Väide, et „*andmebaasi ja elupaikade kaardikihi koostamist sisuliselt ei kontrollitud, sest nii andmebaasi koostaja kui ka kontrollija oli ministeeriumi*

looduskaitseosakond“, on alusetu. Looduskaitse osakond ei ole mitte eraldiseisev struktuur, vaid osa Keskkonnaministeeriumi üksusest, mida juhib, suunab ja kontrollib looduskaitse ja metsanduse asekanstler, keda omakorda kontrollib kanstler. Seega ei saa väita, et puudub kontroll looduskaitse osakonna tegevuse üle. Lisaks juhime tähelepanu, et andmebaasi kontroll toimus ja toimub ka täna pideva tagasiside korras nii keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse kui ka avalikkuse poolt.

Riigikontrolli hinnang nagu puuduksid usaldusväärsed alusandmed otsuste tegemiseks ning tegevusi lubavad ametnikud ei tea, kus elupaigad paiknevad, ei vasta samuti tõele. Keskkonnateenistustel, kes kooskõlastavad kõikvõimalikud tegevused kaitstavatel aladel, on elupaikade info olemas. Samuti kontrollitakse enne otsuse tegemist olukorda kohapeal. Kohapealse kontrolli vajadus jääb alati püsima, isegi siis, kui oleks olemas ülitäpne äsja inventeeritud detailne info kõikide loodusväärtuste kohta.

Kaitsekorralduskavad enamiku kaitse- ja hoiualade kohta on koostamata

Riigikontrolli poolt toodud väide, et riik peab tagama Natura alade kaitse, on täiesti õige. Kuid siduda kaitse tagamine kaitsekorralduskavade koostamisega ei ole korrektne, sest Eesti Vabariigis tagatakse kaitse läbi kaitsekorra (kaitse-eeskirja) kehtestamise vastavalt looduskaitseseadusele, mis on iseenesest mõistetavalt olnud Keskkonnaministeeriumi esmane eesmärk. Samuti vajab täpsustamist Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõus punktis 87 toodud väide *“Kaitsekorralduskava koostamise nõue on kehtinud alates 1994. aastast, mil hakkas kehtima kaitstavate loodusobjektide seadus.”*

Keskkonnaministeerium on kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides juba märkinud, et kuni 10. maini 2004 kehtinud kaitstavate loodusobjektide seadus nägi ette kaitsekorralduskavade koostamise peamiselt rahvusparkidele ja looduskaitsealadele. Riigikontroll ei ole seda kommentaari arvestanud ja kontrolliaruande eelnõust võib välja lugeda, kuidas kaitsekorralduskavade koostamise nõue kehtis nii hoiualadele kui ka kaitsealadele alates 1994. aastast. Siinkohal tuleb meelde, et hoiualade moodustamise võimalus tekkis aastast 2004 ning esimesed hoiualad moodustati aastal 2005 ning esimesed kaitsekorralduskavad kehtestati hoiualadele juba aastal 2006.

Punktis 90 osutab Riigikontroll jätkuvatele puudustele kaitsekorralduskavade kehtestamise tempos. Samas jätab Riigikontroll tähelepanuta asjaolu, et 2006. a juunikuus on kehtestatud 117 hoiuala poollooduslike koosluste kaitsekorralduskava. Käesoleval hetkel on pindalaliselt hoiualadest ja kaitsealadest kaetud kaitsekorralduskavadega 117 300 ha, mis moodustab kogu alade pindalast 16,6 %. Lisaks sellele on ettevalmistatud kaitsekorralduskavasid 101 000 hektarile, mis võimaldab lähiajal tõsta kehtestatud kaitsekorralduskavade protsendi pindalaliselt 31 %-ni.

Keskkonnaministeerium palus Riigikontrollil kontrolliaruande eelnõu mitteametliku mustandit kommenteerides lisada viide punktis 88 toodud väitele *“metsa-elupaikade puhul annab kaitsekorralduskava raamtingimused kaitsealal või hoiualal asuvatele majandamisüksustele metsamajandamiskavade koostamiseks,”* kuid seda ei ole kontrolliaruande eelnõus tehtud. Seetõttu jääb arusaamatuks, mille alusel seda väidetakse. Metsamajandamiskava koostamisel tuleb vastavalt metsaseadusele lähtuda majandamisüksusel kehtivatest piirangutest, mis kinnitatakse Vabariigi Valitsuse määrusega (kaitseala kaitse-eeskiri, hoiuala kaitse alla võtmise määrus) ja sellel alal esinevatest loodusväärtustest.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruandes esitatud väide, et kuna linnu- ja loodusdirektiivi kaitse-eesmärgid olid teada juba siis, kui need direktiivid jõustusid (vastavalt 1979 ja 1992) ja juba alates sellest ajast oleks saanud kaitsekorralduskavade koostamisel neid arvestada, on eksitav. Loomulikult olid nimetatud direktiivide eesmärgid teada, kuid paraku ei olnud sel ajal teada, millistel aladel millised liigid ja millised elupaigatüübid esinevad, seetõttu ei oleks saanud sel ajal ka kaitsekorralduskavade koostamisel nende direktiivide eesmärkidega arvestada. Natura protsessi koordineerimise asemel kaitsekorralduskavadega tegelemine ei oleks Keskkonnaministeeriumi arvates küll kaasa aidanud paremale lõpptulemusele nagu on väidetud kontrolliaruande eelnõu punktis 93. Oleme seisukohal, et Keskkonnaministeeriumi tegevuskava,

mis nägi ette kõigepealt alade inventeerimise, seejärel alade kaitse alla võtmise ning alles seejärel kaitsekorralduskavade koostamise, oli asjakohane. Ka ei ole õiguslikult võimalik koostada kaitsekorralduskava alale, mis ei ole veel kaitse alla võetud - vastavalt looduskaitseadusele koostatakse kaitsekorralduskava juba kehtivatele hoiualadele ja kaitsealadele.

Seetõttu teostatigi praktikas kõigepealt loodusinventuurid (mis on aluseks igale kaitsekorralduskavale), seejärel võeti alad kaitse alla ning nüüd, kus alade kaitsekord on tagatud, keskendutakse enam kaitsekorralduskavade koostamisele. Pealegi tahaksime tähelepanu juhtida asjaolule, et isegi loodusdirektiivi nõuete järgi tuleb Natura 2000 alade kaitse (ja üheks võimaluseks seda teha on kaitsekorralduskava koostamine) vastavalt direktiivi artikkel 6 lõikele 1 tagada alles siis, kui alad on kinnitatud lõplike loodusaladena. Seda tuleb vastavalt loodusdirektiivi artikkel 4 lõikele 4 teha vähemalt 6 aasta jooksul pärast liikmesriigi poolt Euroopa Komisjonile esitatud Natura 2000 loodusalade kinnitamist ühenduse tähtsusega aladena. Eesti poolt esitatud loodusalad kinnitati Euroopa Komisjoni otsusega 12. novembril 2007 (2008/24/ET).

Kindlasti ei saa väita, et kaitsekorralduskavade koostamise mitteseadmine Natura 2000 võrgustiku loomise eeltingimuseks (vastupidiselt Riigikontrolli soovitusel) oli tingitud sellest, et Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakond keskendus tehnilistele töödele. Juhime tähelepanu, et Keskkonnaministeerium ise tehnilisi töid ei teinud, vaid koordineeris nende tegemist. Ka on asjakohane märkida, et Natura võrgustiku moodustamise ja kaitsekorralduskavade koostamise korraldamisega tegelesid erinevad looduskaitseosakonna töötajad.

Kaitse- ja hoiualade kaitse korraldamisel ei lähtuta kaitsekorralduskava puudumise tõttu piiratud informatsioonist, nagu väidab Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu, sest info väärtuste olemasolu kohta on keskkonnateenistustel olemas. Kõikide otsuste tegemisel lähtutakse sellest, kas kavandatav tegevus võib mõjutada ala kaitse-eesmärkide seisundi ja ala terviklikkuse säilimist.

Kavandatava tegevuse mõju metsa-elupaikadele ei hinnata

Indikaatorit: „Loodusdirektiivi nõuded on Eesti õigusaktidesse osaliselt üle võtmata“ kommenteerime alljärgnevalt. Waddenzee kohtuasi on muutnud loodusdirektiivi tõlgendamist ja arusaama artiklist 6 ning lisanud sellele uue nüansi. Selle nüansi - Natura hindamine algatada mitte ainult siis, kui tegevusel või kaval on eeldatav mõju (nagu on sätestatud meie tänases seadusandluses), vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud - rakendamine on väljakutse kõikidele liikmesriikidele. Tuleks analüüsida, kas nüansi rakendamine on võimalik praktika kujundamise käigus või vajab see õigusaktide muutmist. Viimasel juhul tuleb ka hinnata, millised mõjud sellistel muudatustel on kõikidele haldusorganitele sh kohalikele omavalitsustele ning erinevate lubade menetlemise protsessile. Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt on käimas Justiitsministeeriumi poolt juhitud keskkonnaõiguse üldosa kodifitseerimise protsess, mille raames kindlasti tehakse ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu punktis 100 toodud kirjeldus: „Eestis on Natura aladele avaldatava mõju hindamine, nagu ka tavapärane keskkonnamõju hindamine (KMH), integreeritud tegevuslubade andmise menetlusse. Juhul kui Natura alal või selle läheduses kavandatakse tegevust, milleks ei ole luba vaja (sh hoiuala teatist) või kui on tegemist raiega, siis tegevuse mõju ei hinnata. See on vastuolus direktiiviga, mis näeb ette kõigi tegevuste ja kavade hindamist, sealhulgas ka nende tegevuste ja kavade hindamist, milleks meil keskkonnaluba vaja ei ole“ ei vasta tõele. Nagu oleme juba märkinud kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides: „KeHJS kohaselt tuleb algatada KMH ka nende tegevuste kavandamisel, milleks keskkonnaluba vaja ei ole, kui kavandatav tegevus võib eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala.” Riigikontroll ei ole seda kommentaari arvesse võtnud ega tutvunud vahepeal veelkord keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seadusega, mille § 3 järgi on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, kui kavandatakse **tegevust (mitte ainult tegevusloa taotlemisel)**, mis võib üksi või koostoimes teiste tegevustega

eeldatavalt oluliselt mõjutada Natura 2000 võrgustiku ala. Seega ei ole Natura aladele avaldatava mõju hindamine Eestis integreeritud ainult tegevuslubade andmise menetlusse nagu ekslikult väidab Riigikontroll kontrolliaruande eelnõus.

Riigikontroll on oma aruande punktis 101 välja toonud, et viiendikul kontrollinventeerimisel inventeeritud juhtudest oli elupaigas või selle läheduses tehtud töid, mis võisid mõjutada elupaiga seisundit, kuid mõju ei ole hinnatud. Keskkonnaministeerium on palunud Riigikontrollil hinnata, kui mitmel sellisel juhtumil oli tegevus tehtud pärast 1.05.2004 ehk pärast seda, kui Eestil tekkis kohustus Natura aladel asuvaid elupaiku kaitsta. Riigikontroll ei ole selles osas aruannet täiendanud. Elupaikade kahjustamisena on Riigikontroll märkinud mh suure maantee ehitamist, kusjuures see maantee on antud paigas olnud juba kindlasti aastakümneid, mistõttu kaudselt süüdistada Keskkonnaministeeriumi antud juhul tee ehitamisega kaasnenud mõjude hindamata jätmise pärast metsaelupaigale on kohatu (sel ajal ei olnud keskkonnamõju hindamise ega Natura mõjude hindamise kontseptsiooni veel loodud). Tähelepanu tahaksime juhtida ka asjaolule, et Riigikontrolli poolt viidatud Waddenzeekohtuasi täpsustas muuhulgas ka loodusdirektiivi artiklil 6 lõigete 3 ja 4 kehtima hakkamise hetke Natura 2000 loodusalade menetlusprotsessis. Selle järgi tuleb mõju hinnata Natura 2000 loodusaladele alles pärast seda, kui riigi poolt esitatud loodusalade ettepanek on kinnitatud Euroopa Komisjoni otsusega ühenduse tähtsusega aladena. Nagu eelpool juba mainitud, kinnitati Eesti Natura 2000 loodusalad ühenduse tähtsusega aladena 12.11.2007, seetõttu kontrollinventeerimiste ajal (mis viidi läbi enne novembrit 2007) mõju hindamise kohustust Natura 2000 loodusaladele veel ei kehtinud.

Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu punkt 103 kirjeldab, et *“Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajad on selgitanud, et 2007. a lõpus vastuvõetud keskkonnavastutuse seadus välistab sellise olukorra kordumise, kuna selle seaduse kohaselt on võimalik peatada metsateatise menetlemine kuni objekti kaitse alla võtmiseni. Riigikontrolli hinnangul keskkonnavastutuse seadus praeguses sõnastuses seda probleemi ei lahenda, sest selles on sätestatud, et kui elupaika kahjustatakse haldusorgani poolt antud seadusliku loa alusel, siis ei käsitleta seda elupaiga kahjustamisena.”* Kahjuks ei ole Riigikontroll päris täpselt mõistnud, millist punkti Keskkonnaministeeriumi allasutuse töötajad mõtlesid. Nimelt muudeti keskkonnavastutuse seadusega looduskaitseadust ning lisati looduskaitseaduse § 8 täiendav lõige 6, mis sätestab, et kui on esitatud loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanek, siis on haldusorganil, kellele on esitatud taotlus muu haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada ettepanekus nimetatud loodusobjekti seisundit, õigus peatada haldusakti andmise menetlus. Haldusakti andmise menetlus peatatakse kuni loodusobjekti kaitse alla võtmise või kaitse alla võtmisest keeldumise otsuse tegemiseni. Selle punkti järgi on juhul, kui ettepanek ala kaitse alla võtmiseks on tehtud, võimalik peatada metsateatise menetlemine kuni ala kaitse alla võtmiseni. Seega on Riigikontrolli poolt toodud järeldused selles küsimuses ja ka indikaator *“Eesti õigusaktid võimaldavad elupaiku kahjustada”* valed.

Kontrolliaruande punktis 103 toodud väidet: *„Riigikontrolli hinnangul ei ole keskkonnavastutuse seadus vastavuses keskkonnavastutuse direktiiviga, mille kohaselt elupaiga kahjustamisena ei käsitleta sellist kahjulikku mõju, mida liikmesriik võib oma õigusaktidega lubada ühenduse õigusnormidega reguleerimata elupaikade korral”*, kommenteerime järgmiselt. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et vastuolu direktiivi ja seaduse vahel puudub. Riigikontrolli hinnang on esitatud ilma täpsemate viideteta normidele, mistõttu meiepoolne täpsem argumentatsioon ei ole paraku võimalik.

Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu punktis 104 toodud väide, nagu ei oleks raiete puhul mõju hindamise vajalikkust isegi kaalutud, on vale. Kaalutud on seda mitmelgi juhtumil. Samuti ei ole õige väide, et *“Natura 2000 võrgustikku arvatud ja ajutise kaitse alla võetud aladel võis metsade majandamist jätkata endisel viisil, juhul kui tegemist ei olnud vääriselupaigaga”*, sest majandustegevuse ajutise piirangutega aladel piirangud (sh metsaraie) kehtisid.

Riigikontrolli poolt toodud väide punktis 105 *„Riigikontrolli hinnangul võidakse elupaikasid kahjustada isegi kooskõlas seadusega, sest metsa-elupaikade seisundit kahjustada võivate tegevuste mõju eelnevalt ei hinnata. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanähtimissüsteemi seadus on vastuolus ka loodusdirektiivi*

nõuetega, sest pole tagatud kõigi tegevuste mõju hindamine ega ette nähtud otstarbekat viisi raiete mõju hindamiseks“ ei ole õige. KeHJS seadus on selles osas kooskõlas loodusdirektiivi nõuetega, sest iga tegevuse, sh metsaraie, kavandamisel tuleb keskkonnamõju hinnata, kui see tegevus võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada Natura 2000 ala. Seega arvestades ka eelpoolmainitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise protsessi võib tekkida vajadus korrigeerida halduspraktikat.

Paljud kaitsealadel olevad metsad on kaitseta.

Keskkonnaministeerium ei ole nõus ei toodud alapealkirja ega indikaatoriga „*Keskkonnaministeeriumi arvates ei saa kaitseala piiranguvööndis metsaelupaikad kaitsta*“, kusjuures tahaksime tähelepanu juhtida sellele, et alapealkiri on vastuolus indikaatoriga. Keskkonnaministeerium on juba eelnevalt selgitanud, et väide, nagu paljud kaitsealadel olevad metsad on kaitseta, ei vasta tõele ning et ranget kaitset vajavate metsaelupaikade tsoneerimine sihtkaitsevööndisse ei tähenda nende elupaikade kaitseta jätmist. Samamoodi oleme eelnevalt kommenteerinud indikaatorit: Keskkonnaministeerium ei väida, et ühtegi metselupaika pole võimalik piiranguvööndis kaitsta ega seda, et piiranguvööndis oleksid lubatud kõik raied. Keskkonnaministeerium on endiselt seisukohal, et looduskaitseaduse alusel ei ole võimalik kõigi kaitsealade piiranguvööndis keelata igasuguseid raieid (sellisel juhul kui kaitse-eeskirjaga on seal raied lubatud). Neid kommentaare ei ole arvesse võetud. Rõhutame veelkord, et teema on Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus (punktid 107 – 117) liiga pealiskaudselt käsitletud, mistõttu ei aita selle järeldused ega indikaatorid kaasa töö paremale korraldamisele. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et teatud juhtudel tuleb ranget kaitset vajavad metsaelupaigatüübid tsoneerida kohasemasse, rangema režiimiga sihtkaitsevööndisse. Siinkohal juhime tähelepanu looduskaitseaduses toodud sihtkaitsevööndi ja piiranguvööndi eesmärkidele: sihtkaitsevöönd on kaitseala maa- või veeala seal väljakujunenud või kujundatavate looduslike ja poollooduslike koosluste säilitamiseks (§ 30 lõige 1), piiranguvöönd on kaitseala maa- või veeala, kus majandustegevus on lubatud, arvestades käesoleva seadusega sätestatud kitsendusi (§ 31 lõige 1).

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 110 on toodud viited tabelile 4 ja Natura metsaelupaikade riikliku seire tulemustele, mis peaksid näitama raiete tegemist Natura 2000 aladel olevates metsa-elupaikades. Paraku ei kajasta tabel ega ka seire tulemused infot selle kohta, kas need raied on tehtud Natura 2000 aladel või väljaspool, samuti on järelduste tegemiseks oluline arvesse võtta, kas raied on tehtud enne ala kaitse alla võtmist või pärast seda. Nimetatud põhjustel ei ole võimalik selle info alusel teha mingeid tõsiseltvõetavaid järeldusi.

Keskkonnaministeerium on palunud auditi koostamise käigus punkti 112 „*Riigikontroll ei nõustu Keskkonnaministeeriumi seisukohaga, et piiranguvööndis ei saa raieid keelata ega neile tingimusi seada, sest selline seisukoht ei vasta kaitstavate alade kaitse-eesmärkidele ega looduskaitseaduses sätestatud põhimõtetele*. Looduskaitseadus sätestab, et kui mingi tegevus võib kahjustada kaitse-eesmärgi saavutamist või loodusobjekti seisundit, saab kaitseala valitseja sellise tegevuse keelata või seada vajalikke tingimusi. Kaitse-eeskirjas tuleb sellised tegevused loetleda ja sätestada kaitseala valitseja nõusoleku vajadus. Seega pole Keskkonnaministeerium kaitse-eeskirjade koostamisel arvestanud, et piiranguvööndis on vaja ja on võimalik raietele tingimused seada. Riigikontroll on seisukohal, et piiranguvööndis tegevusi lubades, neile tingimusi seades või neid keelates tuleb lähtuda looduskaitseadusest ja kaitstava ala kaitse-eesmärkidest.“ kohta lisada täpsem õiguslik analüüs. Kuna seda ei ole tehtud, siis ei ole Keskkonnaministeeriumil võimalik ka Riigikontrolli seisukohaga nõustuda või mitte nõustuda.

Keskkonnaministeerium on palunud auditi koostamise käigus punkti 113 „*Riigikontroll näeb probleemi selles, et keskkonnaametnikud on ebakindlad kaalutusõiguse kasutamisel ega näe seetõttu võimalust kaitseala piiranguvööndis raieid keelata või neile tingimusi seada*. Metsade majandamise ja looduskaitseliste väärtuste säilitamise vahel tasakaalu leidmist takistab ka vähene teadlikkus kaitset vajavatest väärtustest ning metsade majandamise iseärasustest. Ametnikele valmistab kõige enam raskust iga konkreetset otsust põhjendada,“ kohta lisada konkreetsed viited või analüüs, mis näitaksid

üksikotsuste ebakindlust või järjekindlusetust ja kinnitaksid Riigikontrolli väidet. Seda pole tehtud. Keskkonnaministeerium ei leia, et keskkonnaametnikud oleksid ebakindlad kaalutusotsuste rakendamisel.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande eelnõu punktis 114 toodud väide nagu oleks kaitsekorralduskavade puudumine põhjuseks, miks ei saa kaitsealadel metsade kaitset korraldada, ei vasta tõele. Keskkonnaministeerium on juba kontrolliaruande eelnõu mitteametlikku mustandit kommenteerides juhtinud tähelepanu väite ebatäpsusele, sest vastavalt looduskaitseseadusele on kaitse korraldamise aluseks kaitse-eeskiri ja sellega kinnitatud tsoneering, mis koostatakse lähtuvalt loodusväärtuste paiknemisest ja millega määratletakse ka konkreetsed kaitse-eesmärgid.

Vastuseks Riigikontrolli väitele punktis 115 „*Lahenduse leidmiseni on piiranguvööndis olevad metsa-elupaigad kaitseta ning neid võidakse metsamajandamise tulemusena kahjustada või need hävitada*“, tahaksime rõhutada, et alates aastast 2004 kehtib looduskaitseaduses üldine kaitse-eeskirjade avalikustamise, avaliku väljapaneku ja arutelu kohustus. Selline praktika annab võimaluse kõikidele huvitatud isikutele osaleda kaitseala kaitse-eeskirja kujundamise protsessis. Ühtlasi rõhutame veelkord, et Keskkonnaministeerium näeb lahendusena ranget kaitset vajavate metsade tsoneerimist sihtkaitsevööndisse.

Riigikontrolli poolt kontrolliaruande punktis 116 toodut: „*Kuna sihtkaitsevööndite moodustamine on otstarbekas suuremate tervikaladena, mitte ainult mööda elupaikade sageli väga liigendatud välispiire, toob kaitsealade ümbertsoneerimine metsaomanikele kaasa põhjendamatute piirangute seadmise nendes metsaosades, mida ei ole vaja kaitsta range režiimiga. See omakorda toob riigile ja KOVile kaasa täiendavad ja põhjendamatud kulud (maamaksu vähenemine, Natura erametsatoetus, omaniku soovi korral maa riigile ostmise kohustus)*“, oleme eelnevalt kommenteerinud järgmiselt: Samamoodi nagu ei ole põhjendatud väikeste sihtkaitsevööndite piiritlemine, ei ole põhjendatud ka üksikute eraldiseisvate metsaelupaiga tükikeste kaitsmine ilma neid ümbritseva suurema metsamassiivi kaitsmiseta. Kui sellise ümbertsoneerimisega väheneb võimalik servaeefekti mõju elupaigale, siis on see ju looduskaitsealalt suurepärane tulemus, mille nimetamine asjatuks kulutamiseks ei ole mingil moel põhjendatud.

Osundame, et samamoodi ei ole põhjendatud ranget kaitset vajavate metsade jätmine piiranguvööndisse, sest see tekitaks omakorda maa-omanikele täiendavat ebavõrdsust: kuigi sellisel alal on metsaraie keelatud, tuleb maamaksu tasuda samaväärselt nende maaomanikega, kes võivad teatud metsanduslikke töid teha ning lisaks puudub ka võimalus sellist maad riigile müüa. Samuti sõltub Natura 2000 erametsatoetuse summa piirangute rangusest.

Riigikontrolli väidet punktis 117. „*Riigikontrolli arvates ei ole praegu otstarbekas ulatuslik kaitsealade ümbertsoneerimine, kuna see tooks kaasa järjekordse massilise kaitse-eeskirjade ümbertegemise, mis tähendab suurt ametnike ajakulu ning täiendavate eksperditasude tõttu lisakoormuse riigieelarvele. Lisaks ei ole Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev elupaikade andmekiht piisavalt täpne ja ühtlane, et selle põhjal kaitsealasid ümber tsoneerida ilma uute põhjalike inventuurideta.*“ oleme juba varem kommenteerinud järgmiselt - Keskkonnaministeerium ei ole planeerinud põhjendamatuid ulatuslikke kaitse-alade ümbertsoneerimisi. Täiendavalt tahaksime märkida, et kaitse-eeskirjade uuendamise käigus vaadatakse alati kohapeal üle ka loodusväärtuste esinemine, mitte ei tehta seda kabinetis, mistõttu ei ole viimane väide põhjendatud. Kaitse-eeskirjad uuendatakse eelkõige nendel kaitsealadel, kus kaitse-eeskirjad on veel looduskaitseadusega kooskõlla viimata, seega on nende uuendamine mõõdapääsmatu.

Riigile võetud rahalised kohustused

Kaitsealade moodustamisega kaasnevate rahaliste kohustuste üle ei ole peetud arvestust.

Keskkonnaministeerium ei nõustu alapealkirjaga ega indikaatoriga. Eelnõu mitteametliku mustandi juures on seda ka eelnevalt kommenteeritud kuid kommentaare ei ole arvestatud. Keskkonnaministeerium on vastanud järgmiselt: hooldamist vajav poollooduslike koosluste kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused on välja arvestatud. Samuti on ette nähtud vahendid kaitsekorralduslikeks töödeks.

Tehinguhindade põhjal on võimalik välja selgitada ligikaudne kaitsealuste maade väärtus. Metsakinnistute puhul ilma ülepinnalise takseerimiseta ei ole võimalik täpset väärtust välja selgitada ning see ei ole ka vajalik. Samas viitame, et nende kinnisasjade osas, mille suhtes on algatatud vahetamis- või omandamismenetlus, peetakse ka detailset arvestust rahaliste vahendite vajaduse kohta. Ühtlasi märgime, et lisaks poollooduslike koosluste hooldamise eest makstavale toetusele, on võimalik sellest aastast taotleda ka toetust Natura 2000 metsaaladele. Hooldamist vajavate poollooduslike koosluste ning toetusõigusliku erametsamaade kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused välja arvestatud. Maade riigi poolt väljaostmine toimub selleks eelarves ette nähtud vahendite ulatuses.

Riigikontroll on kontrolliaruande eelnõu punktis 123 märkinud: “Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi eelarvestrateegias selliste kohustustega piisava põhjalikkusega arvestatud, mis teatavatel juhtudel võib kaasa tuua eelarvepuudujäägi” viidates asjaolule, et looduskaitse korraldamise, arendamise ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamisega seotud kogukuludeks aastatel 2008–2011 on hinnatud 832,31 mln kr (Eesti riigieelarve 2008. Ülevaade 2008. aasta riigieelarve seadusest ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest. Rahandusministeerium, 2008) ja et 2004. aasta oktoobris arvutatud Natura 2000 võrgustiku moodustamisega seotud ühekordsed kulud on 756 miljonit kuni 1,1 miljardit krooni. Tähelepanu tahaksime juhtida asjaolule, et Natura 2000 võrgustiku moodustamiseks on tehtud kulutusi juba ka aastatel 2005 – 2007, mistõttu ei ole õige võrrelda 2008 - 2011 looduskaitseks ettenähtud summat 2004. aastal väljaarvutatud koguvajadusega.

Samuti ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, mille kohaselt “kulutused kaitsealuste maade riigistamiseks ei pruugi alati olla põhjendatud”. Punktis 124 on Riigikontroll asunud seisukohale, “et kulutused kaitsealuste maade riigistamiseks ei pruugi olla põhjendatud. Kuna Keskkonnaministeeriumi teave kaitset väärivate alade kohta ei ole alati parim võimalik, toob see kaasa riski, et riik võib soetada alasid, mis pole looduskaitse seisukohalt väärtuslikud ja mille riigile ostmise ei ole otstarbekas, ning teisalt jätta soetamata kõrge loodusväärtusega alad”.

Nagu Keskkonnaministeerium on eelnevalt selgitanud, lähtub kaitsealade tsoneering looduskaitsealustest väärtustest ja kuna praktiline looduskaitse toimib läbi looduskoosluste seire ja hindamise, siis on olemas info, kas kinnisasjal on olemas looduskooslused või mitte ning vajadusel muudetakse kaitseala tsoneeringut. Riigikontroll jätab tähelepanuta, et kaitsealuste maade ostmise eesmärgiks ei ole loodusväärtuste kokkuostmine, vaid piirangute kompenseerimine maa omanikule. Tulenevalt maa asukohast või ka suhteliselt kesiste loodusväärtustega alale seatud looduskaitsealade seaduse mõttes leeb piirang omada maa omanikule vägagi olulist tähendust. Seda eelkõige tiheasustusaladel asuvate kaitstavate loodusobjektide puhul, mille kaitse-eesmärk on olulises ulatuses erinev põlise loodusmaastiku kaitsest. Seega põhineb Riigikontrolli väide ebaõigel arusaamal looduskaitsealade seaduse § 19 ja 20 sätetast. Kordame veelkord, et nende sätete eesmärk ei ole saavutada võimalikult ulatuslik loodusväärtuste kokkuostmine riigi omandisse, vaid looduskaitse eesmärgil seatud piirangute kompenseerimine maa omanikule.

Kaitsealuste maade väärtuse leidmine ei ole läbipaistev

“Riigikontroll on asunud seisukohale, et kaitsealuste maade väärtuse leidmine ei ole läbipaistev ning märkinud, et maa rahalise väärtuse hindamine peab olema avalik ja kontrollitav”. Siinkohal juhime tähelepanu, et kinnisasja omandamise toimik, mille põhjal minister langetab otsuse maa riigi poolt omandamise kohta, sisaldab kas katastripidaja hinnangut koos selgitusega maa väärtuse määramise kohta või litsentsi omava hindaja eksperthinnangut. Seega on maa väärtuse leidmine kontrollitav.

Punktis 128 on Riigikontroll märkinud, et aastatel 2003-2006 on metsamaa keskmine turuhind olnud vahemikus 16 600-19 600 krooni hektari kohta. Aastatel 2003-2007 vahetatud maade keskmine väärtus on Maa-ameti andmetel 86 000 kr/ha. Oleme eelnevalt selgitanud, et Riigikontroll võrrelnud metsamaa keskmist väärtust vahetatavate maade keskmise väärtusega, mis lisaks metsakinnistutele sisaldavad ka Tallinna linnas asuvaid kinnistuid. Äärmiselt vale on võtta linnakinnistute väärtusi arvesse keskmise metsamaa ha väärtuse arvestamisel. Käesolevas versioonis on Riigikontroll toonud välja, “et

maatulundusmaal on keskmine ha hind 52 500 krooni”, kusjuures Riigikontroll on kaasanud arvutustesse 4 Tallinna linna piires asuvat maatulundusmaa kinnistut. Maa-ameti andmetel on väljaspool Tallinna linna asuvate maatulundusmaa kinnistute keskmine väärtus 37 000 kr/ha. (Nimetatud keskmise väärtuse leidmisel on arvesse võetud kõik maatulundusmaa sihtotstarbega kinnistud väljaspool Tallinna linna, kaasa arvatud ka need kinnistud, kus kasvav mets ei oma väärtuse määramisel olulist tähtsust, näiteks mereäärsed ja linnalähedased kinnistud, millel looduskaitsete piirangute puudumise korral oleks arenduslik potentsiaal). Samuti märgime, et kaitsealuste metsade ha tagavara ongi oluliselt suurem, kui majandusmetsades, kuna sihtkaitsevööndi metsades on igasugune metsamajanduslik tegevus keelatud.

Punktis 130 on Riigikontroll lähtunud samast loogikast ja sellele tuginedes arvutanud välja riigile võetud rahalised kohustused. Keskkonnaministeerium on eelnevalt märkinud, et arvutused on ebaloogilised, kuna leitud on Tallinna linna kinnistute ja hajaasustuses paiknevate metsamaade keskmine väärtus. Linna territooriumil asuvate maade suurem osakaal esitatud taotluste hulgas suurendab oluliselt keskmist ha väärtust.

Samuti on Keskkonnaministeerium andnud selgitused punktide 134-138 kohta, mis käsitleb kinnistutele väärtuse määramist, kuid Riigikontroll ei ole kommentaaridega arvestanud.

Keskkonnaministeeriumi seisukohad kontrolliaruande eelnõus keskkonnaministrile esitatud soovitude osas on järgmised:

Elupaikade hulk ja paiknemine kogu riigis, kaitsevajadus

29. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Korraldada täiendavad inventuurid looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad. Inventuurid on vajalikud selleks, et luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis. Inventeerimisteks tuleb ministeeriumil tagada uurijate ühtne väljaõpe ning nende varustamine tänapäeva võimalustele vastavate alusmaterjalidega.*

Keskkonnaministeerium korraldab jooksvalt juba aastast 2004 täiendavaid inventuure looduses, et selgitada välja väljaspool Natura võrgustikku leiduvad loodusdirektiivi kriteeriumitele vastavad elupaigad, lähtudes just Riigikontrolli poolt osundatud eesmärgist: *luua eeldused nende elupaikade soodsa seisundi säilitamiseks kogu Eestis.* Täiendavaid inventuure on kavas korraldada ka edaspidi.

■ *Tellida erialateadlastelt analüüsid hindamaks, kui suur osa eri metsaelupaigatüüpidest tuleb võtta kaitse alla, et tagada nende soodne seisund kogu riigis. Selleks analüüsida senist metsamajandamispraktikat ning selgitada välja eri metsa-elupaikade ohustatus. Metsamajanduslikest töödest tingitud elupaikade vähenemise ulatuse võrdlemine koosluste loodusliku kujunemise ja taastumisega võimaldab leida kaitsevajaduse eri metsa-elupaikade viisi, et tagada kogu riigis nende kogupindala säilimine või vajaduse korral suurenemine.*

Erialeadlased on juba analüüsinud metsaelupaigatüüpide looduslikku dünaamikat ning võrrelnud seda majandatava metsamaastikuga. Selle analüüsi abil on ka võimalik anda hinnanguid, kui palju metsa oleks vaja range kaitse alla võtta, et tagada ohustatud metsaliikide säilimine (Lõhmus jt. 2004⁵⁶). Bioloogilise mitmekesisuse säilimine on ka loodusdirektiivi ning selle abil kehtestatud meetmete, sh Natura 2000 võrgustiku moodustamise, üks peamisi eesmärke. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on elupaiga soodsa seisundi saavutamise olulisemaid komponente just elupaigaga seotud bioloogilise mitmekesisuse säilimine. Euroopa Komisjon lähtub ka sellest, et soodsa seisundi tagamiseks tuleb vähemalt 20 % (haruldasemate elupaigatüüpide puhul kuni 60 %) elupaigatüüpide kogupindalast kaitsta Natura 2000 võrgustiku abil.

⁵⁶ **Lõhmus, A., Kohv, K., Palo, A., Viilma, K.** 2004. Loss of old-growth, and the minimum need for strictly protected forests in Estonia. - *Ecological Bulletins* 51: 401-411

Eestis väljakujunenud looduskaitse praktika kohaselt on olulisel kohal ohustatud metsakoosluste kaitse tagamisel pindalised kaitstavad loodusobjektid (kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad), kus rakendatakse erinevaid tsoneeringuid, mis arvestavad metsaelupaiga kaitsevajadusi. Väljaspool kaitsealasid kaitstakse metsaelupaiku üldplaneeringute, rohevõrgustike, ranna- ja kaldakaitsevööndi ja vääriselupaikade abil.

Iga kuue aasta tagant hinnatakse elupaigatüüpide seisundi muutusi ning vajadusel võetakse täiendavaid meetmeid seisundi parandamiseks.

Elupaiga-andmete õigsus

46. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Tagada, et andmed Natura aladel olevate elupaikade kohta oleksid õiged, ning korraldada selleks Natura aladel vajalik mahus täiendavaid inventuure. See on vajalik nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks.*

Keskkonnaministeerium on tellinud juba aastast 2004 täiendavaid inventuure Natura 2000 aladel täpsustamiseks seal esinevaid elupaigatüüpe. Seda tehakse, nagu ka Riigikontroll õigesti osundab “*nii kaitse all olevate elupaikade tegeliku pindala määramiseks kui ka Natura alade kaitse korraldamiseks*”. Keskkonnaministeerium plaanib inventuuride jätkamist ka edaspidi.

■ *Töötada välja ja rakendada selged dokumenteerimisreeglid Euroopa Komisjonile esitatud Natura alade andmete muutmise kohta, et hiljem oleks võimalik hinnata mida, mis põhjusel ja millistele alusandmetele tuginedes on muudetud.*

Ka täna kehtivad Natura alade andmete muutmise kohta reeglid (sh muudatuste tegemine on tsentraliseeritud, sisulised muudatused on dokumenteeritud). Küll aga täpsustatakse seoses Natura andmete üleandmisega Info- ja Tehnokeskusele - andmete liikumise ja muudatuste dokumenteerimise korda.

Elupaikade võtmine Natura 2000 võrgustikku

60. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Võtta kaitse alla ja lisada Natura võrgustikku väljaspool kaitse- ja hoiualasid olevad alad, kus on teada väärtuslike elupaikade esinemine. Seda esmajärjekorras nende elupaigatüüpide korral, mille esindatus Euroopa Komisjoni hinnangul oli ebapiisav või mille puhul nõuti täiendavate teaduslike uuringute tegemist. Selliste alade kaitse alla võtmine on vajalik, sest puudub usaldusväärne teave elupaikade tegeliku hulga kohta riigis ning pole analüüsitud, kui palju peab elupaikasid kaitse alla võtma nende soodsas seisundi tagamiseks.*

Keskkonnaministeerium ei ole nõus Riigikontrolli väitega, nagu usaldusväärne teave elupaikade leviku ja hulga kohta puuduks. Olemas on ka teoreetilised analüüsid, mis prognoosivad, kui palju metsi tuleks (range) kaitse alla võtta, et säiliks Eesti metsadega seotud bioloogiline mitmekesisus (Lõhmus jt 2004). Keskkonnaministeeriumi eesmärgiks on tagada kõige väärtuslikumate elupaikade kaitse Eestis. Selle eesmärgi täitmiseks analüüsime vastavalt Euroopa Komisjoni soovitustele praegu keskkonnaorganisatsioonide poolt Euroopa Komisjonile esitatud täiendavate loodusala nimekirja (nn varinimekirja) alade vastavust loodusdirektiivi III lisas toodud Natura 2000 loodusala valikukriteeriumitele ja nende kohta esitatud andmete usaldusväärsust.

■ *Vaadata üle Natura 2000 võrgustikust alade väljaarvamise kohta tehtud otsused, ning kui neil aladel on säilinud looduskaitseline väärtus, arvata need uuesti võrgustikku. Juhul kui ilmneb, et 2004. a ettepanekusse on mõned alad arvatud ekslikult ning neil aladel väärtuslike elupaiku polnudki, tuleb rikkumismenetluse vältimiseks korrektselt dokumenteerida eelvaliku andmed ja muud asjaolud, millest nähtub, et tegemist ei ole elupaiga kahjustamisega.*

Keskkonnaministeerium juhib tähelepanu, et ühtegi ala ei ole Natura 2000 võrgustikust välja arvatud. Samuti puuduvad Keskkonnaministeeriumil andmed, et mõni ala oleks Natura võrgustikku arvatud ekslikult. Kui Natura alade piire on täpsustatud, siis on põhjendused (sh eksperthinnangud) selleks

olemas. Keskkonnaministeeriumi töökorralduse kohaselt saab Natura ala piiri muutmise ettepaneku aluseks olla ainult põhjendatud eksperthinnang. Seega on Riigikontrolli soovitus ellu viidud.

Riiklik seire

73. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Korraldada metsa-elupaikade riiklik seire nii, et selle tulemused oleksid üldistatavad kogu riigile ning kasutatavad elupaikade seisundi ja selle muutuste usaldusväärseks hindamiseks. Selleks muu hulgas täpsustada SMI metoodikat nii, et see võimaldaks hinnata elupaigatüüpide pindala ning selle muutumise trendi kogu Eestis. Vähem levinud elupaigatüüpide korral vaatluste arvu, et tulemuste statistiline viga oleks väiksem. Selleks analüüsida SMI seniseid tulemusi ja selgitada välja vajalike proovitiikkide hulk.* Nõustume Riigikontrolli soovitusel ka edaspidi täpsustada seiremetoodikaid. Samas juhime tähelepanu, et metsa-elupaikade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire ja SMI raames. SMI metoodikat täpsustati juba 2005. a nii, et see võimaldaks hinnata laialt levinud loodusdirektiivi metsaelupaigatüüpe. Samuti asuti aastal 2005 täiendama eluslooduse mitmekesisuse seire koosluste (sh metsakoosluste) allprogrammi, muuhulgas suurendati seiratavate alade arvu aastas eesmärgiga saavutada suurem üldistusvõime.

■ *Täiendada seiremetoodikat nende metsaelupaikade puhul, mille seisundi hindamine SMI metoodikaga ei ole otstarbekas või võimalik (näiteks panga- ja lammimetsad). Selleks analüüsida olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid, et selgitada välja nende elupaikade tegelik olukord Eestis.*

Panga- ja lammimetsade seire toimub eluslooduse mitmekesisuse seire raames. 2005. a suurendati aastas seiratavate metsaalade arvu rohkem kui kolmekordselt. Keskkonnaministeeriumil on kavas analüüsida ka olemasolevat kaardimaterjali ning vajaduse korral teha täiendavalt välitöid.

Elupaiga-andmete kasutatavaks tegemine

86. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Korrastada elupaikade andmebaas ja kaardikiht, selleks:*

■ *koostada selged protseduurireeglid ja digitaalne keskkond andmete muutmiseks, parandamiseks ja täiendamiseks, tagades varasemate andmete arhiveerimise ja võimaluse elupaikadega toimunud muudatusi jälgida;*

■ *integreerida elupaikade andmebaas ja kaardikiht looduskaitse infosüsteemi EELIS.*

Nõustume Riigikontrolli soovitusel. Looduskaitse infosüsteemi EELIS on täiendatud elupaigainfo liidesega. Poollooduslike koosluste info on Keskkonnaministeeriumi andmetel lisatud EELIS-sse 2007. a kevadel. Pool-looduslike elupaikade info muutmise protseduurireeglid on välja töötatud ja kasutuses. Samal põhimõttel liidetakse ülejäänud elupaigainfo ja rakendatakse analoogseid protseduurireegleid.

■ *Korraldada ministeeriumi töö elupaikade kaardikihi parandamisel ja võimalike edasiste samalaadsete projektide puhul nii, et ministeeriumile jääks koordineeriv ja kontrolliv roll ning määrataks konkreetsed ülesanded koos tähtaegade ja vastutajatega.*

Nõustume Riigikontrolli soovitusel. Ettevalmistus andmete pidamise, edastamise ja kontrolli osas toimub Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna, Riikliku looduskaitsekeskuse ja Info- ja Tehnokeskuse vahel.

■ *Tagada, et Keskkonnaministeeriumi allasutuste töötajate kogutud andmed elupaikade kohta oleksid dokumenteeritud ja koondatud ühtse metoodika järgi.*

Nõustume Riigikontrolli soovitusel. Ettevalmistused andmete pidamise, edastamise ja kontrolli osas käivad Keskkonnaministeeriumi looduskaitseosakonna, Riikliku looduskaitsekeskuse ja Info- ja Tehnokeskuse vahel.

■ *Tagada, et metsakorraldajatel oleks võimalik metsamajandamistöid kavandades arvestada olemasoleva informatsiooniga inventeeritud elupaikade kohta.*

Nõustume Riigikontrolli soovitusel ja osundame, et see nõue on olnud kogu aeg täidetud. Ka täna on metsakorraldajatel võimalik saada elupaigainfot keskkonnateenistustest. Tulevikus on neil võimalik seda infot saada lisaks praegustele võimalustele ka EELIS vahendusel.

■ *Täiendada metsa korraldamise juhendit elupaikade kindlaksmääramise kriteeriumite ja elupaikade kirjeldamise nõudega ning sätestada, et metsamajanduslike tööde kavandamisel peab olema tagatud elupaikade soodne seisund. Sellega on võimalik saavutada olukord, kus metsaregistrisse saadakse andmed värskelt inventeeritud elupaikade kohta kogu riigi metsamaal ning sellega arvestades saab parandada ja täiendada elupaikade kaardikihti. Selliselt kogutud infot saab kasutada ka Natura 2000 erametsatoetuste rakendamisel, et lihtsustada maaomanikel koosluste kaitse tingimustest kinnipidamist ja võimaldada hiljem hinnata toetust saanud maadel elupaikade säilimist.*

Keskkonnaministeerium ei nõustu soovitusel. Riigikontrolli poolt välja pakutud tegevusmudel on täna juba kasutusel vääriselupaikade programmis. Tänapäevaks on välja töötatud elupaikade inventeerimise süsteem, milles kasutatakse elupaikade määratlemiseks vastava hariduse saanud eksperte.

Keskkonnaministeerium ei näe mingit vajadust ja võimalust dubleeriva süsteemi loomiseks ega metsakorraldajatele täiendava kõrghariduse andmiseks. Seda ettepanekut ei ole võimalik rakendada erametsatoetuse rakendamisel, sest metsatoetus ei ole mõeldud ainult elupaigatüüpidele vaid ka liikide seisundi säilimise tagamiseks. Vastavalt EL õigusele, ei ole võimalik toetust maksta metsaeralduste kaupa, sest toetusala pind tuleb kontrolli käigus väga täpselt üle mõõta (analoogselt teiste PRIA kaudu makstavate pindalatoetustega).

Kaitsekorralduskavade koostamine

96. Soovitus keskkonnaministrile: Koostada hiljemalt 2008. a septembri lõpuks tegevuskava kaitsekorralduskavade koostamiseks koos tähtaegade ja vastutajatega, et tõhustada kaitsekorralduskavade koostamist ja kinnitamist.

Kaitsekorralduskavade koostamist kajastatakse täna ja planeeritakse ka edaspidi kajastada Keskkonnaministeeriumi arengukavas.

Kavandatava tegevuse mõju hindamine

106. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Tagada, et Natura aladel või nende naabruses kavandatavate tegevuste puhul hinnataks elupaikadele avaldatavat võimalikku mõju ja lubataks ainult tegevusi, mis ei too kaasa elupaikade seisundi halvenemist. Algatada eelnõu koostamine keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmiseks, mille tulemusena oleks seadus kooskõlas Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgendustega. Koostada vastavad muudatused looduskaitse seaduses seoses metsamajandamiskavade kooskõlastamisega, vajaduse korral koos vastavate viidetega metsaseaduses. Kaaluda seejuures võimalust rakendada KMH-ga võrreldes lihtsamat hindamist.*

Ei ole nõus. Tegevus vajab täpsemat analüüsi ja on planeeritud Keskkonnaministeeriumile teadaolevalt Justiitsministeeriumi poolt juhitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise projekti raames. Waddenzee kohtuasjas esitatud loodusdirektiivi tõlgenduse - Natura hindamine algatada mitte ainult siis, kui tegevusel või kaval on eeldatav mõju (nagu on sätestatud meie tänases seadusandluses), vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud - rakendamise vajadust analüüsitakse kogu Euroopa Liidus.

■ *Algatada eelnõu koostamine täpsustamaks keskkonnastutuse seadust nii, et kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastaks keskkonnastutuse direktiivis sätestatule. Keskkonnaministeerium ei nõustu soovitusel, sest Keskkonnaministeeriumi hinnangul keskkonnastutuse seaduses kaitstava ala, elupaiga või liigi kahjustamise mõiste vastab keskkonnastutuse direktiivis sätestatule. Lisaks juhime tähelepanu, et antud küsimust analüüsitakse samuti Justiitsministeeriumi poolt juhitud keskkonnaõiguse kodifitseerimise projekti raames.*

Elupaikade kaitsmine piiranguvõõndis

118. Soovitus keskkonnaministrile: Korraldada koolitusi Keskkonnaministeeriumi ja selle allastutuste töötajatele seoses kaitset vajavate väärtuste kirjeldamise ja kaalutusõiguse kasutamisega ning tagada, et

ametnike otsused oleksid põhjendatud ja lähtuksid kaitse-eesmärkidest. Tagada, et kaitsealade piiranguvööndites või hoiualadel ei antaks nõusolekut raieteks, mis võivad kahjustada loodusdirektiivi elupaikasid või muid kaitstavaid väärtusi. Vajaduse korral lisada selleks kaitse-eeskirjadesse vastavad täpsustused.

Oleme nõus. Erinevaid koolitusi nii enda kui ka oma allasutuste töötajatele korraldatakse Keskkonnaministeeriumi poolt regulaarselt muuhulgas ka Riigikontrolli poolt osundatud teemadel nii täna kui ka tulevikus.

Hoiualadel ei saa anda nõusolekut raieks, mis võib kahjustada direktiivi elupaikasid, sest see oleks vastuolus looduskaitseesadusega, mille § 32 lõige 3 sätestab "(3) Hoiualal on metsaraie keelatud, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist". Samuti ei anta piiranguvööndis nõusolekut raieteks, mis võivad kahjustada seal õigusega määratletud loodusväärtusi. Juhul kui piiranguvööndis ei ole võimalik tagada teatud metsaelupaigatüüpide kaitset, tuleb need väärtused tsoneerida rangemasse sihtkaitsevööndisse.

Kaitsealade moodustamisega kaasnevad rahalised kohustused

125. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Selgitada välja, kui palju on maaomanikke, kellel on õigus kaitsealune maa riigile müüa, ning selliste maade kogupindala ja nende hinnanguline maksumus.*

Ligilähedane hinnanguline maksumus on võimalik välja selgitada, kuid võttes arvesse asjaolu, et kinnisvara hind on pidevas muutumises ning kõik kinnisasja omanikud ei soovi oma maad riigile võõrandada, ei anna see objektiivset ülevaadet riigi rahalistest kohustustest maade väljaostmisel. Lisaks poollooduslike koosluste hooldamise eest makstavale toetusele on võimalik sellest aastast taotleda toetust ka Natura 2000 metsaaladele. Hooldamist vajavate poollooduslike koosluste ning toetusõigusliku erametsamaa kogupindala on välja selgitatud ning vajalikud toetused välja arvestatud. Nende kinnisasjade osas, mille suhtes on algatatud vahetamis- või omandamismenetlus, peetakse ka detailset arvestust rahaliste vahendite vajaduse kohta.

■ *Kaitse-eeskirjade koostamisel ja muutmisel ning sihtkaitsevööndite moodustamisel hinnata muu hulgas riigile võetavaid rahalisi kohustusi. Kaitsekorra karmistamisel arvestada, et sellega suurendatakse nende maaomanike arvu, kellel on õigus maad riigile müüa.*

Oleme nõus. Kaitse-eeskirjade koostamisel ja rangemaks muutmisel on Keskkonnaministeeriumil kavas hinnata sellega kaasnevaid täiendavaid kulutusi riigile.

■ *Lähtuda kaitsealuste maade riigile ostmisel mitte ainult kaitseala vöönditest, vaid ka kinnisasjadel olevatest väärtuslikest kooslustest ja muudest looduskaitsealastest väärtustest. Kaitsealade vööndid võivad olla koostatud aegunud andmetele ja teadmistele tuginedes ega pruugi kajastada alade tegelikke looduskaitsealaseid väärtusi või nendest tulenevaid sisulisi piiranguid majandustegevusele.*

Kaitsealade tsoneeringud on koostatud lähtudes alade looduskaitsealastest väärtusest. Kuna praktiline looduskaitse toimib läbi looduskoosluste seire ja hindamise, siis on olemas info, kas kinnisasjal on olemas väärtuslikud looduskooslused või mitte. Seireandmetest lähtuvalt muudetakse vajadusel kaitseala tsoneeringut. Samuti kuuluvad riigi poolt omandamisele kinnisasjad, mis asuvad hoiualal ning mis sisaldavad esmatahtsaid elupaigatüüpe. Kui elupaigatüübist tulenevalt ei anna hoiuala valitseja nõusolekut metsaraieks, on omanikul õigus taotleda kinnisasja riigi poolt omandamist.

Kaitsealuste maade väärtuse leidmine

139. Soovitused keskkonnaministrile:

■ *Et tagada riigi poolt maadega tehtavate tehingute läbipaistvus, peavad olema avalikud, selged ja üheselt mõistetavad. Selleks avalikustada Keskkonnaministeeriumi kodulehel riigile ostmiseks pakutavate maade koos maid iseloomustavate tunnustega, otsused maade riigile ostmise mitteostmise kohta koos põhjendustega ostmise korral maa hind koos hinna arvutamise metoodikaga.*

Riigikontrolli käesoleva auditi eesmärk ei olnud hinnata kaitsealuste maadega tehtavate tehingute läbipaistvust, kuid esitatud soovitus eeldab, et auditi käigus oleks jõutud järeldusele tehingute

mitteläbipaistvusest. Selgitame, et kaitsealuse maa ostmine riigile ei erine põhimõtteliselt riigile muu kinnisvara ostmisest, mistõttu on kehtestatud piisavalt üldregulatsioone selliste tehingute läbipaistvuse tagamiseks. Käesoleval ajal on Keskkonnaministeeriumi ettepanekul Riigikogu menetluses ka looduskaitseseaduse muudatused, mis peaksid kaitsealuste maade omandamise menetlust muutma selgemaks ja läbipaistvamaks. Kogu teabe avalikustamine Keskkonnaministeeriumi kodulehel ei ole võimalik, sest avaliku teabe seadusest tulenevalt on teabe avaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikuks tulek ohustaks kaitseala või kaitsealuse liigi ning tema elupaiga või kasvukoha säilimist (I ja II kaitsekategooria isendid). Samuti sisaldab isikute taotluste nimekiri isikuandmeid ning sellise nimekirja avalikustamine saab tugineda üksnes seadusele.

■ *Tõhustada Keskkonnaministeeriumi sisekontrolli tööd ja jälgida, et ostetavate maade väärtuse leidmine oleks kehtivate meetodikatega ning et kasutatud tehingud oleksid tõesti kinnistutega tehtud tehingud.* Keskkonnaministeeriumi sisekontroll tõhustab tööd jälgimaks menetluste õiguspärasust ning kontrollib kinnisasja väärtuse määramisel rakendatavaid meetodikaid, samuti võrdluseks kasutatud tehingute sarnasust.

Kokkuvõtteks nendime, et kahjuks sisaldab kontrolliaruande eelnõu faktivigu ja ebatäpsusi, hoolimata sellest, et auditi koostamise perioodil juhtis Keskkonnaministeerium sellele mitmel korral Riigikontrolli tähelepanu. Seetõttu ei saa valdavas osas kontrolliaruande eelnõus toodud järeldustega nõustuda. Läbiva puudusena tuleb märkida Riigikontrolli väidete ja eelduste põhjendamatut hinnangulisust, kus hinnangute aluseks olevaid analüüse ega hindamisskaalasid ei ole Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi esindajatele tutvustanud ega ka kontrolliaruande eelnõu aruandes esitanud. Sellise esitusviisi eelistamine jätab paratamatult mulje soovist tahtlikult näidata olukorda halvemana kui see tegelikult on. Sellistel järeldustel põhinevaid soovitusi on raske adekvaatselt arvestada. Samuti tahaksime märkida, et Keskkonnaministeerium küsis auditi jooksul teatud probleemide osas Riigikontrolli soovitusi olukorra parandamiseks, kuid kahjuks ei ole Riigikontroll neile probleemidele kontrolliaruande eelnõus lahendusi pakkunud.

Palume arvestada keskkonnaministeeriumi märkustega ja kommentaaridega.

Täname koostöö eest!

Lugupidamisega

Jaanus Tamikivi
Minister

Andres Kruus 6262870
Hanno Zingel 6260720
Kadri Möller 6262876
Herdis Fridolin 6262879
Merit Otsus 6262872
Mai Lind 6650771