

Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

*Kas kaitstavatel aladel metsa raiudes jäävad
kaitstavad loodusväärtused alles?*

Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

Kas kaitstavatel aladel metsa raiudes jäävad kaitstavad loodusväärtused alles?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium korraldanud kaitstavate metsade kaitset selliselt, et oleks tagatud nende metsade loodusväärtuste säilimine.

Teadmiseks, et

loodusväärtus on koondnimetus, mis tähistab kas haruldasi või ökoloogiliselt olulist rolli täitvaid taime-, looma-, linnu- või **liike**, nende **elupaiku** (looduslike tingimuste kogum, mis on vajalik, et liikidel oleks võimalik seal kohas elada), metsaelupaigatüüpe (vana loodusmets, siirdesoo ja rabamets jms) või ka inimese jaoks esteetiliselt ilusat maastikku.

Iga kaitstav mets on kaitse alla võetud mingite kindlate loodusväärtuste hoidmiseks.

Euroopa Liidu loodusdirektiiviga soovitakse kaitsta üle Euroopa ohustatud ja haruldasi elupaiku ja liike. Nende kaitseks on loodud Euroopa Liidu Natura 2000 alade võrgustik (nn **Natura alad**).

Keskkonnaministeeriumil on neis metsades loodusväärtuste säilimise tagamiseks vaja oluliselt parandada valdkonda puudutavate andmete selgust, piisavust ja ajakohasust. Praegu puudub usaldusväärne ülevaade, kui palju metsa on kaitse all. Samuti ei ole teada, millises mahu on kaitstavates metsades raiutud, sest ministeerium ega Keskkonnaamet seda infot ei kogu. Samas oleks see info oluline, et hinnata raie mõju kaitstavatele metsadele.

Keskkonnaamet on lubanud kaitsealadel raieid, ilma et oleks teada, kui palju on juba toimunud raied koosmõjus mõjutanud kaitse-eesmärke. Auditi käigus tellitud eksperditöö (analüüsiti kümnet juhtumit) näitas, et piiranguvõondite ja hoiualade loodusväärtused on saanud vaadeldud juhtudel kahjustada.

Riigikontroll juhtis juba 15 aastat tagasi avaldatud auditis¹ tähelepanu asjaolule, et looduskaitset vajavate metsaelupaikade kaitse pole korraldatud viisil, mis tagaks nende soodsa seisundi. Enamik toona tõstatatud probleeme on endiselt lahenduseta.

Auditi peamised tähelepanekud

Ebaselge on see, kui palju metsa on kaitse all. Keskkonnaagentuuri poolt avalikkusele kuvatavad andmed kaitstavate metsade pindala kohta ei anna selget ega adekvaatset pilti. Vea ulatuse selgitamiseks oleks vaja põhjalikult analüüsida kaardandmeid ja kokku leppida meetodikas, kuidas pindala leida. Keskkonnaministeeriumi haldusalas puudub kokkulepe, millisele definitsioonile vastav „mets“ peaks olema andmeanalüüsi aluseks. Eesti looduse infosüsteemis olevaid andmeid on võimalik erinevalt tõlgendada, mis võimaldab omakorda andmeanalüüsis lihtsasti eksida ja metsade pindalasid näidata erinevalt.

Kuna kaitse-eeskirjades ja kaitsekorralduskavades ei ole piisavalt kirjeldatud ega hinnatud metsa majandamise mõjusid, pole Keskkonnaametil kogu vajalikku infot, mille põhjal otsustada, kas raiumine loodusväärtusi kahjustab. Kõigil kaitsealadel pole

¹ Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 28.05.2008.

kaitsekorralduskavasid. Keskkonnaministeerium peab piisavaks statistilise metsainventuuri (SMI) andmeid nii metsanduse üldiseks korraldamiseks kui ka metsade kaitse korraldamiseks, kuid need andmed kajastavad kahe aasta tagust seisu ning neist ei saa infot kaitstavate metsade raiete kohta.

Kaitse-eeskirju on muudetud, lubades kuni kahehektarilisi lageraieid piiranguvööndites. (2022. a oli lageraie lubatud 173-s metsaga kaitseala piiranguvööndis 189-st².) Selle tulemusel on lubatud raiuda lagedaks üksteise lähedal asuvates metsades erinevate raievõtetega suured alad ning kaitsealuse piiranguvööndi metsi on võimalik majandada sarnaselt metsadega, mis pole kaitse all. Otsest infot selle kohta, kuidas mõjutavad raied kaitstava metsa ökosüsteemi, ei koguta keskkonnaseire raames, kaitse-eeskirjade ega kaitsekorralduskavade koostamise käigus. Seda ei analüüsita ka kaitsealadel raiumise lubade heakskiitmisel.

Keskkonnaseire andmed näitavad mitmete taime-, looma- jm liikide seisundi halvenemist kaitstavates metsades, kuid Keskkonnaagentuur ega Keskkonnaamet ei ole halvenemise põhjusi välja selgitanud. Kuna metsaraie seoseid seisundi halvenemisega ei ole hinnatud, ei näinud Keskkonnaministeerium kuni Euroopa Liidu rikkumismenetluse algatamiseni piisavalt põhjendust kaitsealadel raiete piiramiseks.

Kahju tekkimisele aitab kaasa ka see, et raielube³ on antud vastuolus kaitse-eesmärkidega ning lubades pole seatud liigi või elupaiga kaitseks vajalikke piiranguid. Eksperditöös analüüsitud juhtumid näitavad vigu, mille kordumine pole välistatud ka teistel juhtudel, kui kaitstavas metsas soovitakse raiet teha.

Natura elupaikade kaitse alla võtmise pindalaeesmärgid on Eestis täidetud, kuid vana metsa kui elupaiga seisund on halb või ebapiisav. Nii Euroopa kui ka Eesti Keskkonnaagentuuri hinnangul mõjutavad metsade elurikkust kõige enam suurepinnalised lageraied ning Eesti puhul märgitakse, et raiete kogupindala ja maht on viimasel kümnendil järjekindlalt suurenenud.

Raiumisele seatavaid piiranguid peaksid kompenseerima ning seeläbi aitama kaitset tagada Natura erametsatoetused, kuid nende maksmine ei sõltu praegu sellest, kas üldse ja kui palju metsa kaitstaval alal alles on. Toetust makstakse ka lagedaks raiutud alade eest ning elupaiga säilimine ei ole toetuse maksmise eelduseks. Kuigi toetuse eesmärk peaks olema saamata jäänud tulu hüvitamine, ei sõltu toetamise määr sellest, kui palju on võimalik metsast tulu saada.

Metoodika, mida kasutatakse looduskaitseliste piirangutega maade riigile võõrandamisel, ei ole selge ning tekitab maa võõrandajate suhtes ebavõrdse olukorra. Looduskaitse ja eraomaniku metsamajanduslike huvide tasakaalu hoidmiseks on loodud võimalus võõrandada looduskaitseliste maad riigile, kuid riigiga sõlmitava tehingu kriteeriumid ei ole selged ning müügihinna kujunemisel ei ole osapooltele selged asjaolud, mida ostuhinna kalkuleerimisel arvesse võetakse.

² 2021. aasta andmed.

³ Siin ja edaspidi kasutatakse auditis selguse huvides „metsateatise“ asemel sõna „raieluba“.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Selleks et tagada parem info kaitstavate metsade ja seal raiumise kohta ning saavutada nende metsade hea seisund, soovitab Riigikontroll:

- luua metsaregistri juurde rakendus raie kajastamiseks kaitsealadel ning võimalus otsida andmeid nii kaitsealade kui ka nende kaitsereežiimide kaupa. Kaitsealade metsade pindala statistikas kasutada Eesti looduse infosüsteemile lisaks Eesti topograafia andmekogu andmeid;
- korraldada metsaregistri muutmine selliselt, et metsaomanik esitaks aruande raielubade realiseerimise kohta. Kui raieloas on seatud raie tegemisele piiranguid, tingimusi või soovitusi, oleks oluline nõuda nende täitmise kohta ülevaadet;
- tagada, et enne kaitstavas metsas raiumise loa kinnitamist oleks hinnatud raie mõju loodusväärtustele, kaitsealadel toimuks raie planeerimine kogu ala arvestades ning raielubade andmisel arvestataks raie kumulatiivset mõju;
- analüüsida uuendusraie mõju kaitstavate metsade ökosüsteemile ja vajaduse korral lubada neid metsi majandada püsimeetsana.

Keskkonnaministri ja Keskkonnaameti peadirektori vastus Riigikontrollile: selleks et saada kaitstavatel aladel toimunud tegevustest täpsem ülevaade (mh ka Natura mõju ja kaitse tulemuslikkuse hindamiseks), on vaja luua andmekorjelahendused. Riskikohad on andmete ebaühtlane kvaliteet, bürokraatia suurenemine ja lisakulude tekkimine.

Keskkonnaministeerium on ette valmistanud looduskaitseaduse muudatuse, mis lihtsustab Natura mõjude hindamist. Lisaks plaanib Keskkonnaamet koostada Natura 2000 metsaelupaikade kaitsekorralduskava ning analüüsida selle keskkonnamõjude strateegilise hindamise raames ka raie kumulatiivset mõju ja tüüpolukordi. Raie ruumilise planeerimise ning püsimeetsandusega seotud ettepanekud vajavad täpsemat analüüsi ning seda saab teha 2023. aastal.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Mis on mets?	5
Mets ökoloogilises tähenduses	7
Metsade kaitse korraldamine	8
Kaitstavate metsade raiumise reeglid	10
Tasakaal metsade raiumise ja kaitsmise vahel	12
Teadmine kaitstava metsa pindalast ja raietest	13
Info kaitstavate metsade pindala kohta on eksitav	13
Ajakohast infot metsade raie kohta ei ole	19
Teadmine kaitstavate metsade seisundist ja raiete mõjust	25
Raiete mõju metsade ökoloogilisele seisundile ei hinnata	25
Natura metsoalupaikade raie jätkus, kuigi nende üldine seisund oli hinnatud kehvaks	31
Piiranguvööndite eesmärk ja kaitse	36
Piiranguvööndites on loodusväärtused kahjustada saanud	36
Raied kaitstavates metsades	41
Vead kaitsealade moodustamisel on võimaldanud ulatuslikke raieid	41
Raielubade otsused jäätavad metsoalupaigad kaitseta	44
Lepinguta vääriselupaigad on kaitseta	50
Euroopa raha Euroopas tähtsaks peetud loodusväärtuste kaitseks – Natura metsoalotused	56
Toetatakse ka alasid, millelt on majanduslik tulu juba teenitud, ning toetusmäärad ei arvesta võimalikku tulu suurus	56
Kaitsealuste maade võõrandamine riigile	61
Maa hind sõltub läbirääkimise oskusest	61
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	68
Auditi iseloomustus	84
Riigikontrolli varasemaid auditeid metsoanduse ja looduskaitse valdkonnas	87
Lisa A. Kaitsealad ning nende jagunemine vööndite kaupa	88
Lisa B. Riigikontrolli andmepäring „Kui palju on Eestis kaitstavaid metso ja milliste vööndite vahel need jagunevad?“	89
Riigikontrolli korraldatud fookusrühma koosolek	92
Lisa C. Eesti Looduseuurijate Selts. Loodusväärtuste kahjustamise juhtumid. Ekspertitöö kokkuvõte	98

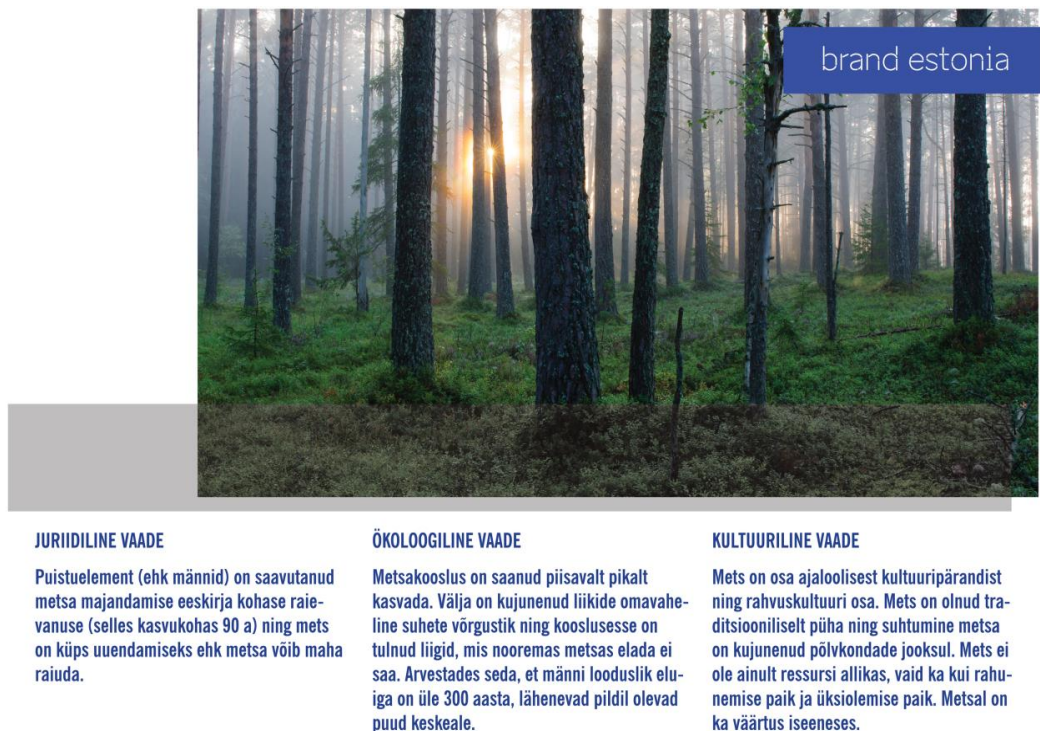
Valdkonna ülevaade

Mis on mets?

Metsast rääkides ei pruugi osapooled üksteist mõista, kuna „metsal“ on erinevad tähendused

1. Kuigi metsa mõiste tundub olevat selge, peavad erinevad osapooled metsast rääkides silmas erinevaid nähtusi. Metsast saab puitu, seeni, marju, taimi. Lisaks ka hingerahu, tervist⁴, puhast õhku ja palju muud (nn ökosüsteemi teenused⁵). Millist metsa ning miks kaitsma peab, pole kõigile üheselt mõistetav. See põhjustab segadust andmete tõlgendamisel ning möödarääkimist. Ühte ja sama metsamaastikku (näiteks männiku fotol joonisel 1) võib kirjeldada vähemalt kolmel moel – juriidilise, ökoloogilise ja kultuurilise (tunnetusliku) tähenduse kaudu.

Joonis 1. Erinevad vaated metsale



JURIIDILINE VAADE

Puistuelement (ehk männid) on saavutanud metsa majandamise eeskirja kohase raievanuse (selles kasvukohas 90 a) ning mets on küps uuendamiseks ehk metsa võib maha raiuda.

ÖKOLOOGILINE VAADE

Metsakooslus on saanud piisavalt pikalt kasvada. Välja on kujunenud liikide omavaheine suhete võrgustik ning kooslusesse on tulnud liigid, mis nooremas metsas elada ei saa. Arvestades seda, et männi looduslik eluiga on üle 300 aasta, lähenevad pildil olevad puud keskeale.

KULTUURILINE VAADE

Mets on osa ajaloolisest kultuuripärandist ning rahvuskultuuri osa. Mets on olnud traditsiooniliselt püha ning suhtumine metsa on kujunenud põlvkondade jooksul. Mets ei ole ainult ressursi allikas, vaid ka kui rahunemise paik ja üksiolemise paik. Metsal on ka väärtus iseeneses.

Foto allikas: Sven Saček, fototöötlus: Madis Kats

Mets juriidilises tähenduses

2. Statistikaameti andmetel⁶ on Eesti metsasus 51,3%. Ametkondade kodulehtedelt on leitav info, et üle poole Eesti territooriumist katab mets

⁴ [Eesti inimarengu aruanne 2019/2020](#).

⁵ Et loodust, selle olulisust ning kaitsevajadust majanduslikust aspektist paremini mõista, hakati loodust ehk ökosüsteemi kirjeldama n-ö teenusepakkuja vaate kaudu. See võimaldab hinnata majanduslikes mõõtetes seda, mida looduslikud süsteimid inimkonna heaks teevad, ning arvestada rahalisse vääringusse näiteks metsade võime vähendada müra või õhusaastet, puhastada pinnavett, pakkuda esteetilist ja vaimset heaolu. Ökosüsteemi teenustel on oma klassifikatsioon, lähemalt saab lugeda [siit](#). Metsanduslike tegevuste mõju ökosüsteemi teenustele on Keskkonnaministeerium välja selgitanud metsanduse arengukava 2030 alusuuringus ([MAK 2030 alusuuring, uuringu lisad, \(lisa 3\)](#)).

⁶ [Metsandusvaldkonna statistika](#).

Maakataster – riigi põhiregister, kus kajastub muu hulgas maa kasutamise otstarve, näiteks metsamaa, põllumaa, elamumaa.

Metsamaaks peetakse alasid, mis olid või on jätkuvalt puudega kaetud. Põõsastikud ja rabad nende alla ei kuulu.

ning sellest 14,2% on rangelt kaitstav⁷. Oluline on teada, mida selle metsa all mõeldakse, millistele kriteeriumitele see vastab.

3. Metsaseaduse kohaselt on mets maa-ala, mis on **maakatastris** metsamaana arvel või mille suurus on vähemalt 1000 m², kus kasvavad 1,3 m kõrgused puud ja mille võrade liitus (ehk liitumise määr) on vähemalt 30%. Enamasti saavutavad pärast lageraiet kasvama hakanud puud, olenevalt liigist, sellise kõrguse ca viie aastaga.⁸ Vaata selgitust joonisel 2.

Joonis 2. Kogu pildil olev maa läheb arvesse metsana, kuna kogu metsamaa on võrdsustatud metsaga



Allikas: Riigikontroll metsaseaduse alusel, fototöötlus Madis Kats

⁷ Aruande koostamise lõpus suurenes rangelt kaitstavate alade pindala, milleks on 17,6%. Alade suurenemine toimus valdavalt metsaelupaikade ajutise kaitsepiirangu tõttu. See nimetatud osa ei ole Riigikontrolli analüüsis kajastatud.

⁸ Uuenenuks arvestatakse mets juhul, kui alal kasvavad keskkonnaministri 27.12.2006. a määruse nr 88 „Metsa majandamise eeskiri“ lisas 2 nimetatud puuliigid (harilik mänd, harilik kuusk, aru- ja sookask, harilik haab, sanglepp).

Metsa arenguklass on mõiste, mis iseloomustab metsanduses puistu arengustaadiumit ja suhtelist vanust. Arenguklasse on seitse:

- lage ala,
- selgusetu ala (kus peapuuliiki veel pole või pole piisavalt),
- noorendik,
- latimets,
- keskealine,
- valmiv ja
- küps mets.

Teadmiseks, et

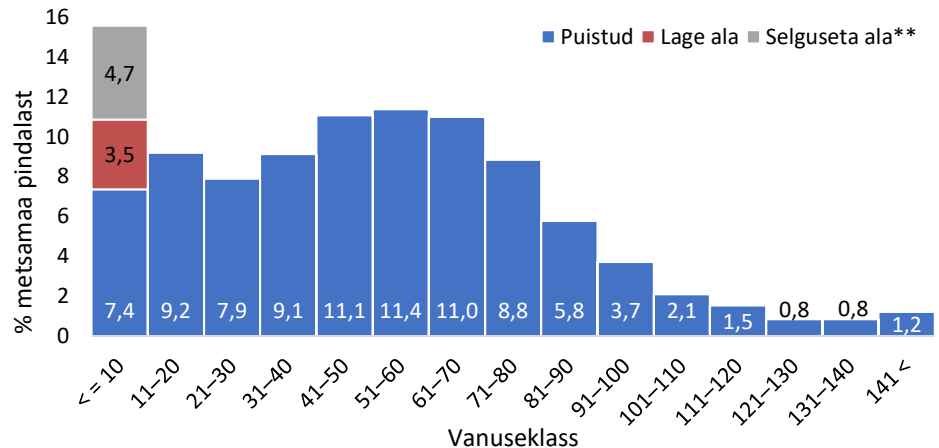
vajadusele **metsa mõistet selgemalt defineerida** on osutatud metsanduse arengukava koostamise käigus tehtud huvirühmade ootuste väljaselgitamise aruandes: „Jõudmaks kokkuleppele selles, kuidas metsa kasutada, on vaja kokku leppida, kuidas asju nimetada. Eri rühmade kriitika puudutab eeskätt praegust metsa ja metsamaa mõistet, aga ka metsa tüüpe, arengujärke jms (raiesmik, võsa, rabamets).

Allikas: <https://envir.ee/MAKKSHmaterjalid>

Metsaseaduse alusel metsaks arvestatud ala ei pruugi olla ökoloogiliselt väärtuslik

4. Nn juriidilist metsa ehk metsamaaks arvestatud alasid on 2,3 miljonit hektarit.⁹ Metsamaa on jagatud erinevatesse **metsa arengu- ja vanuseklassidesse**. Eesti metsamaa pindalast on suure osakaaluga kõige noorem klass, kus puud ei ole veel jõudnud tagasi kasvama hakata ehk mets on uuenemata (st lagedad ja selgusetu alad) või uuenemise kriteeriumitele vastavad puud¹⁰ on keskmiselt kuni kümne aasta vanused (vt joonis 3)¹¹.

Joonis 3. Metsamaa vanuseline jagunemine (%)*



* Joonisele on lisatud kõige noorema vanuseklassi juurde lagedate ja selgusetu alade pindala protsent, et kajastada kogu metsamaad. Lagedaid ja selgusetu alasid ei arvestata puistute hulka ning joonisel jääks välja märkimisväärne osa tegelikust metsamaast. Pärast uuendusraiet ja metsakultuuri rajamist või raielangi looduslikule uuenemisele jätmist ei ole kohe tegemist noore metsaga, vaid selgusetu alaga, seega ei arvestata ka seal kasvavat taimestikku puistuks. Joonis on koostatud Keskkonnaagentuuri avaldatud aastaraamatu „Mets 2019“ andmetabelite põhjal.

** Selgusetu ala on metsamaa, kus ei ole (veel) metsatunnustele vastavat puistut.

Allikas: Keskkonnaagentuuri statistilise metsainventuuri (SMI) 2019 alusel

5. Olenemata, kui palju raiutakse ja milline on metsade vanuseline struktuur või palju on lagedaid alasid, on Eesti statistiliste andmete järgi metsarikas riik. Nende arvude põhjal ei saa teha ka põhjalikke järeldusi, millises ökoloogilises seisundis (sh kaitstavad) metsad on.

Mets ökoloogilises tähenduses

6. Metsa ökoloogiline tähendus lähtub metsas toimuvatest looduslikest protsessidest. Metsaökosüsteemi taastumiseks või arenemiseks on vaja aega, ning peamised elemendid, mis selle süsteemi toimimise määravad, on elustiku koosseis ja arvukus, eri liikide omavaheline suhetevõrgustik ja selle toimimine, erinevatele liikidele kõlblike elupaikade olemasolu, alade sidusus ning suurus, eripalgelisus jms. Metsaseadusega on seatud eesmärk olla metsade majandamisel säästlik, ökosüsteemi kaitsev.¹²

⁹ [Metsandusvaldkonna statistika](#).

¹⁰ Metsa majandamise eeskirja (keskkonnaministri 27.12.2006. a määrus nr 88) kohaselt arvestatakse mets uuenenuks, kui hektaril kasvab vähemalt 1500 0,5 m kõrgust või kõrgemat harilikku mändi või tamme, 1000 0,5 m kõrgust või kõrgemat kuuske või 1500 vähemalt 1 m kõrgust muud puud, mida määrus lubab uuenemisel arvesse võtta.

¹¹ Keskkonnaagentuur, SMI 2019. Arvutused kajastavad avaldamiseelse viie aasta seis.

¹² Metsaseaduse eesmärk on kirjeldatud §-is 2: „Käesoleva seaduse eesmärk on tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine“.

Teadmiseks, et

metsa ökoloogiline ja majanduslik väärtus ei vasta samadele kriteeriumitele. Sõna-paar „mädanavad metsad“ tähistab majanduslikus mõttes kaduma läinud tulu, kuid tähistab ökoloogiliselt väärtuslikku arengustaadiumit metsas. Metsas surnud ja mahalangenud puu (lamapuit) on ökoloogiliselt suure väärtusega, kuna on elupaigaks ligi 40%-le ohustatud liikidele.

Teadmiseks, et

pika aja jooksul segamatult kasvanud metsas kujunevad liigirikkus ja protsessid, mida nooremates metsades veel ei ole. Seetõttu on metsaökosüsteemis eriti suure väärtusega vanemad metsad, mis on saanud pikalt segamatult areneda ning neis kasvavad haruldased ning oma elutingimuste suhtes nõudlikud liigid.

Looduskaitse on oma olemuselt eluvormide võrgustiku kaitse. Mida rohkem on liike ja omavahelisi suhteid, seda stabiilsem on süsteem.

Teadmiseks, et

Euroopa Liidu elurikkuse strateegias rõhutatakse, et loodus on liikide kadumise tõttu kriisiolukorras ning see toob kaasa kriisi ka majanduses, inimeste füüsilises ja vaimses tervises.

Ökosüsteemide ja inimeste tervis on omavahel seotud ning looduse kaitse on kriitiliselt olulise tähtsusega. Liigiline vaesumine on toomas tõsiseid tagajärgi ökosüsteemide toimimisele ja inimühiskonna jätkusuutlikkusele.¹³

7. Vana loodusmetsa asemele tekkinud lage ala on metsandusvaldkonna õigusaktide järgi üks metsa arenguklasse, kuid ökoloogilisest vaatest on tegu koosluste muutumisega ning haruldaste liikide ja elupaikade kahjustamise ja kadumisega. Seda, kui palju Eesti metsadest (sh kaitstavatest) on heas ökoloogilises seisus, ei ole võimalik täpselt öelda.

Metsade kaitse korraldamine

8. Metsi kaitstakse, et säilitada nende ökoloogiliselt soodne seisund (sh liikide ja elupaikade soodne seisund), muu hulgas selleks, et mets võimaldaks jätkuvalt ühiskonnale vajalikke ökosüsteemi teenuseid. Looduskaitseaduse alusel on loodud Eesti kaitstavate alade süsteem (vt tabel 1), mis hõlmab nii Eestis kui ka Euroopa Liidus oluliseks peetud liike ja elupaiku.

9. Enamik Eesti riigisiseselt kaitstavatest aladest on ühtlasi ka Euroopa tähtsusega Natura alad¹⁴, kuid juurde on loodud ka uusi, ainult Natura liike ja elupaiku kaitstvaid hoiualasid. Euroopa Liidu loodusdirektiivis nimetatud metsaelupaiga tüüpidest esineb Eestis kokku kümme¹⁵. Metsaelupaikade üle peab riik arvestust pidama nii Euroopa Komisjoni andmebaasis kui ka Eesti looduse infosüsteemis (EELIS). Kui mõni metsaelupaik raiete tulemusel kaob, peab info sellest jõudma ka Euroopa Liidu Natura standardandmebaasi¹⁶. Lisaks looduskaitseadusega kaitstavatele aladele on metsade kaitseks loodud ka vääriselupaigad, mida kaitstakse metsaseaduse alusel (vt p 142).

10. Kaitsealad jagunevad eri rangusega kaitseerühimidesse: loodusreservaat, sihtkaitsevöönd (looduslik ja hooldatav) ning piiranguvöönd (vt selgitust tabel 1 ja joonis 4). Igal vööndil on omakorda määratud, milliste liikide, maastikuosade või metsaelupaikade kaitseks on piirangud loodud. Natura alade puhul lisanduvad kaitsepõhjusena juurde ka veel loodus- ja linnudirektiivides märgitud elupaigatüübid või kaitstavad liigid. Nii võib ühel kaitsealal olla mitu põhjust, miks ala kaitstakse. ELi metsaelupaikade alleshoidmine on 335 kaitseala eesmärk.

¹³ [Euroopa Liidu elurikkuse strateegia](#). 2021.

¹⁴ Natura aladeks ehk loodus- ja linnualadeks määramine toimub Euroopa Liidu nn linnudirektiivist ja loodusdirektiivist lähtudes (2009/147/EÜ ja 92/43/EMÜ).

¹⁵ Euroopa Liidu loodusdirektiivis kirjeldatud üle Euroopa ohustatud ja haruldased elupaigad, mida liikmesriik on kohustatud hoidma heas seisundis ning andma perioodiliselt (6 a intervalliga) Euroopa Komisjonile teada elupaikade seisundi kohta. Osa neist on esmatähtsad ehk vajavad hävimisohu tõttu erilist kaitset. Eestis on seesugused elupaigad vanad loodusmetsad (9010*), vanad laialehised metsad (9020*), rusukallete ja jäärakute metsad (9180*), siirdesoo ja rabametsad (91D*), lammi- ja lodumetsad (91E0*), soostuvad ja soo-lehtmetsad (9080*).

¹⁶ <https://natura2000.eea.europa.eu/>

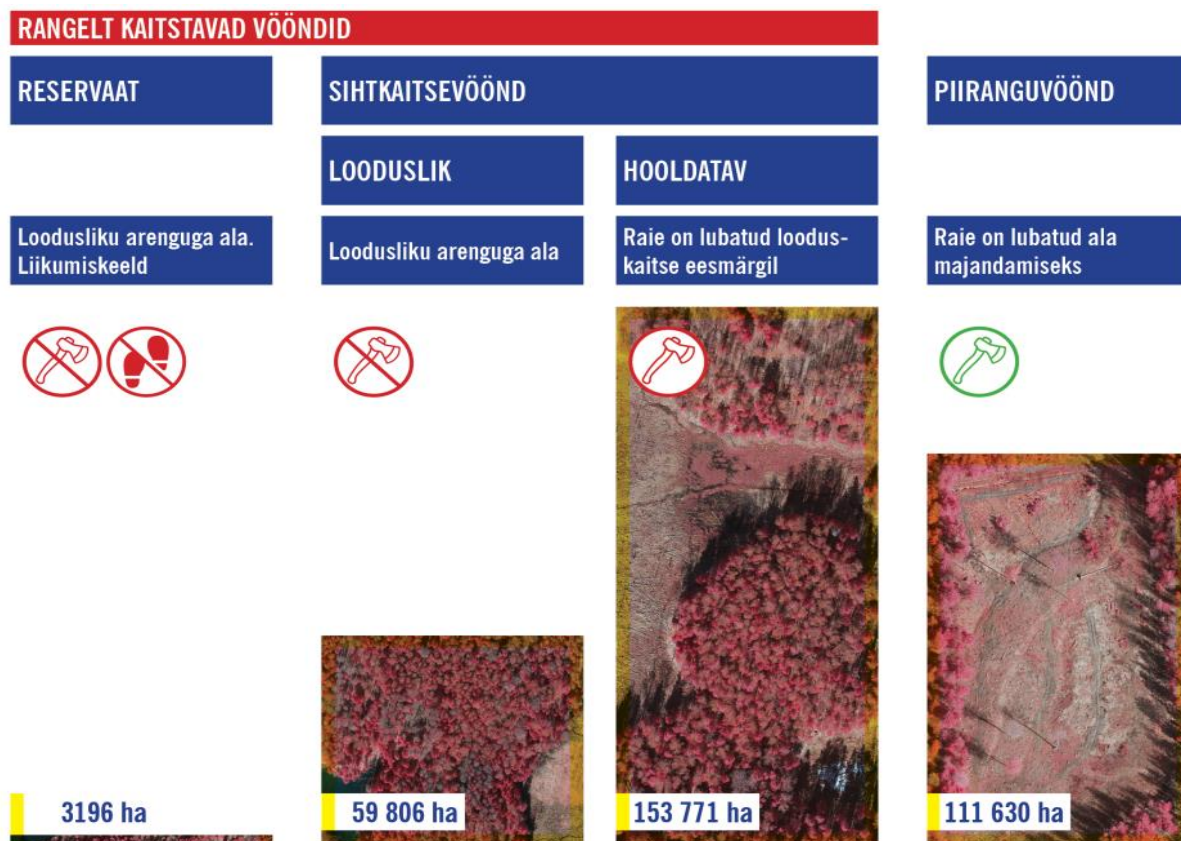
Tabel 1. Kaitstavate alade (objektide) loetelu ning neis olevad erineva rangusastmega vööndid¹⁷ ja nende arv (01.01.2022. a seisuga)

Kaitstava loodusobjekti tüüp		Objektide arv	Kaitserežiim			Muu kaitsekord
			Reservaat	Sihtkaitsevöönd	Piiranguvöönd	
Kaitseala	Looduskaitseala	230	x	x	x	
	Maastikukaitseala	151		x	x	
	Rahvuspark	6	x	x	x	
Hoiuala		315				x
Püsielupaik		1811		x	x	
Kaitstav looduse üksikobjekt		1089			x	
Omavalitsuse tasandil kaitstav objekt		23			x	

Allikas: Keskkonnaamet, looduskaitseamet

11. Erinevate kaitserežiimide raiepiirangud on illustreeritud joonisel 4. (Joonisel esitatud pindalaarvud kajastavad olemasolevate kaitsealade metsamaa pindala. Arvestus ei sisalda projekteerimisfaasis olevate alade pindala, kuna nende andmete täpsuses ei saanud Riigikontroll veenduda. Vt selgitust alates p 27.)

Joonis 4. Kaitsealade vööndid, nende pindala (arvestatud ainult olemasolevaid, mitte kavandatavaid alasid) ning raie lubatavus



Allikas: Riigikontroll looduskaitseamet ja Keskkonnaagentuuri andmete alusel (vööndide metsa pindalad Eesti topograafia andmekogu (ETAK) alusel 01.01.2021. a seisuga), fototöötlus Madis Kats

¹⁷ Reigo Roasto, Uku Tampere (toim). [Eesti looduse kaitse 2020](#). Keskkonnaagentuur, Tallinn, 2020.

12. Kaitsealad ning iga ala põhised reeglid kinnitab Vabariigi Valitsus kaitse-eeskirjaga, hoiualade puhul kinnitab valitsus nende nimekirja ning reeglid tulenevad looduskaitseseadusest. Kaitse-eeskirjaga seatud eesmärkide elluviimiseks vajalikke, lubatud ja keelatud tegevusi kirjeldatakse kaitsekorralduskavas.

13. Metsade kaitsmise ülesanne on pandud Keskkonnaministeeriumile, kes peab tagama looduse säästva ja tasakaalus kasutamise – metsast tooraine võtmine ei tohiks ohustada liigirikkust ega kahjustada metsaökosüsteemi, liigid ja elupaigad peaksid olema soodsas seisundis¹⁸ ning kõik ökosüsteemi teenused tagatud. Selleks peab olema välja töötatud metsanduse ja looduskaitse poliitika, koostatud pikaajalised strateegilised kavad ning teadma, kas eesmärgid on täidetud.

14. Keskkonnaametile on looduskaitstes antud kaitseala valitsejana korraldav roll – planeerida ja rakendada loodusobjektide kaitset, hinnata kaitse tulemuslikkust ja teha ettepanekuid looduskaitse reeglite muutmiseks, et tagada metsade parem kaitse. Keskkonnaameti ülesanne muu hulgas on korraldada metsa majandamise, uuendamise ja metsaelustiku mitmekesisuse kaitsega seotud tegevusi, väljastada raielubasid, korraldada vääriselupaikade kaitset.¹⁹

Mõiste „rangelt kaitstud“ ei tähenda, et neil aladel metsi ei raiuta või ei ole varem raiutud

15. Sarnaselt „metsa“ mõistega on ka „range kaitse“ mõistel erinevaid tähendusi. Näiteks on statistilise metsainventuuri (SMI) andmete järgi Eesti territooriumist range kaitse all 14,2%.²⁰ See sisaldab nii looduslikke ja hooldatavaid sihtkaitsevööndeid (sh projekteeritavaid), reservaatide kui ka vääriselupaiku. Maailma Looduskaitse Liit (IUCN) loeb aga metsa rangelt kaitstuks ainult siis, kui metsas ei raiuta ja sel lastakse kasvada looduslikult. Arvestades, et suurem osa Eesti rangelt kaitstavatest metsadest on hooldatavad sihtkaitsevööndid (vt joonis 4), siis on IUCNi definitsiooni järgi rangelt kaitstud metsi Eestis kordades vähem.

Kaitstavate metsade raiumise reeglid

16. Kaitstavatel aladel, kus raieid tehakse (hoiualad, piiranguvööndid, hooldatavad sihtkaitsevööndid), peab raietegevus toimuma metsaseaduse ja selle alamaktide reeglite kohaselt. Lisaks määrab looduskaitse seadus üldiselt ja kaitse-eeskirjad üldjuhul täpsemalt, kas, kus ja kui palju kaitsealadel metsaseaduse reeglite alusel raiuda saab. Metsaseaduses on kokku lepitud puude nn raieküpsus ehk majanduslikumalt tulutoovaim vanus ja suurus, millal raiet teha võib (vt joonis 5).²¹

¹⁸ Looduskaitse seadus.

¹⁹ Keskkonnaministri 30.09.2020. a määrus nr 47 „Keskkonnaameti põhimäärus“; looduskaitse seadus, § 22.

²⁰ [SMI 2020 andmed](#).

²¹ Metsanduse arengukava töörühma dokumendis Keskkonnaameti kirjeldatud probleem: Raievanuse määramisel pole teatud puuliikide korral arvestatud nende ökoloogilise tähtsusega. Nt haava raievanus metsa majandamise eeskirja järgi on sõltuvalt boniteedist (ehk kasvukoha headusest) vahemikus 30–50 a. Majanduslikust seisukohast on tegu otstarbeka raievanusega (tüvemädaniku tekke tõttu), kuid vanad haavad on elukeskkonnana olulised mitmetele liikidele (nt lendorav vajab pesaehituseks õõnsusi, sobiva pesapuuvähi vanus jääb vahemikku 65–110 a; teatud seemned ja samblikud vajavad substraadiks nende haabade koort, mille vanus algab 90–100 a). Haab pakub oma loodusliku elukaare jooksul elupaiku vähemalt 2000 liigile.

17. Looduskaitseaduse järgi on piiranguvööndites lageraie keelatud, kui kaitse-eeskirjaga ei ole selleks erandeid tehtud. Sihtkaitsevööndites tehakse raiet kujundusraie nime all, mis on üldnimetus kõigile raie-liikidele. Kujundusraie võib seega tähendada raadamist, lageraie, häilraie vm.

Joonis 5. Raiete liigid ja raieküpsuse kriteeriumid männi ja kuuse näitel kõige viljakamas* metsas

UUENDUSRAIE	HOOLDUSRAIE	VALIKRAIE	 KUUSK  MÄND	Kokkuleppeline raieküpsus	Bioloogiline eluiga	1a boniteet (kasvukoha headus, pinnase viljakus), Ø – tüve läbimõõt
lageraie turberaie aegjärgne raie veerraie	valgustusraie harvendusraie sanitaarraie			60 a Ø 26 cm	200–300 a > 50 cm	
TRASSIRAI	RAADAMINE	KUJUNDUSRAIE		90 a Ø 26 cm	300–400 a > 50 cm	

Metsaregister – register, mis on loodud metsaseaduse alusel ja milles peetakse arvestust Eestis kasvava metsa paiknemise, pindala, tagavara, seisundi ja kasutamise üle.

Registris on metsade inventeerimis- andmed, raielubade (ehk metsateatiste) andmed ja välitööde, metsauuendus- ja metsakaitseeksperimentide andmed.

Metsaregistris on õigus andmeid töödelda Keskkonnaagentuuril, -ametil ja -ministeeriumi infotehnoloogia keskusel.

* Joonisel toodud kokkuleppeline raieküpsus kehtib puistu kohta. Puistuna ei pruugi säilida puud nii pikalt, nagu üksikud puud võivad elada.

Allikas: Riigikontrolli metsaseaduse alusel, kujundaja Madis Kats

18. Otsused metsaraie lubamise kohta teeb Keskkonnaamet **metsa-registri**²² kaudu. Register võimaldab taotleda raieluba (ametlik nimetus „metsateatis“) ning annab avalikkusele infot väljastatud lubade kohta. Registre ei ole infot selle kohta, kas ja millal raieloa lubatud tööd on tehtud. Keskkonnaamet peab iga raieloa väljastamise korral olema veendunud, et raie ei kahjustaks Natura ja teiste kaitstavate alade loodusväärtusi.

19. Oluline põhimõte, millest peab nii kaitsealade kui ka majandusmetsade raiumisel kinni pidama, on säästvus – see peab metsaseaduse kohaselt olema kogu Eesti metsapoliitika põhialus.²⁴ Ökoloogilisest vaatest lähtuvalt peab metsast puidu võtmisel alles hoidma erinevaid eluvorme, nende elukeskkonda (muld, vesi jm) ning ökosüsteeme. Senini pole selgelt „säästvuse“ tähendust määratletud ning ei ole ka hinnatud, kas senised raiemahud ja -viisid (sh kaitstavates metsades) järgivad säästvuse põhimõtet.

20. ELi looduskaitsereeglite eesmärk on tagada kogu Euroopa jaoks tähtsate Natura alade soodne seisund. Euroopa Komisjon algatas 09.06.2021 Eesti suhtes rikkumismenetluse, kuna Eesti ei hinda, kas raie tulemusel tekib negatiivne mõju Natura alale, ning riigi kaitse-eeskirjad sisaldavad sageli sätteid metsaraie ja muu majandustegevuse kohta, ilma et oleks hinnatud nende tegevuste mõjusid.²⁵ Kui Eesti rikkumist ei

²² [Metsaressursi arvestuse riiklik register](#).

²³ Eestis ei ole metsade väetamine lubatud.

²⁴ Metsaseaduse eesmärk on tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine (§ 2). Metsanduse arengukava aastani 2030 eelnõu käsitleb säästvusena põhimõtet, mille järgi tagab säästlik metsamajandus elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse. Sama põhimõte on kirjas ka Pan-Euroopa (Forest Europe) metsakaitse 1993. a (Helsinki) resolutsioonis: <https://foresteurope.org/workstreams/sustainable-forest-management/>

²⁵ [Euroopa Komisjoni rikkumismenetluse teade](#).

Teadmiseks, et

looduslikku metsakooslust muudab kõige vähem ning metsa suhtes on kõige säästvam, kui majandada metsa püsimeetodiga. Sel moel hoitakse mets looduslähedasena, st raiutakse kasvavas metsas puid valikuliselt, tehes seda iga mõne aasta järel; metsas kasvavad kasvukohale omased puuliigid; üldjuhul välditakse kuivendamist ja väetamist²³; hoitakse järjepidevalt kõrgmetsa.

Natura aladel metsade raiumise tõttu on Euroopa Komisjon algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse

kõrvalda, võib see kaasa tuua riigile Keskkonnaministeeriumi arvutuste kohaselt kuni 24,6 miljonit eurot trahvi. Rikkumismenetluse surve tõttu otsustas Keskkonnaamet 2022. aasta veebruaris ajutiselt (28 kuuks) peatada kõik raied piiranguvööndites asuvates Natura metsaelupaikades.

Teadmiseks, et

juba 2008. aastal soovitas Riigikontroll Keskkonnaministeeriumile

1) tagada, et Natura aladel või nende naabruses toimuvate raiete puhul hinnataks elupaikadele avaldatavat mõju ja lubataks ainult tegevusi, mis ei too kaasa elupaikade seisundi halvenemist;

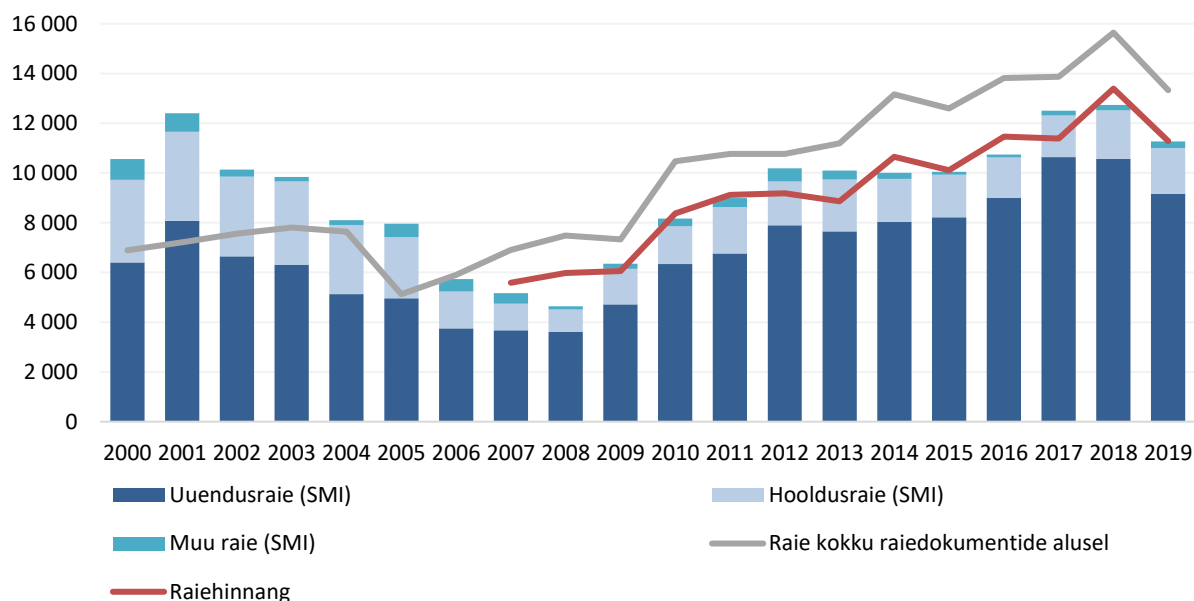
2) muuta seadusi selliselt, et need oleksid kooskõlas Euroopa Liidu loodusdirektiiviga, ning kaaluda võimalust kasutada lihtsustatud hindamist võrreldes keskkonnamõju hindamisega.

21. Rikkumismenetluse kaasa toonud eksimustele juhtis Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi tähelepanu juba 2008. aasta Natura metsaalasid puudutavas auditis²⁶, viidates, et Eesti on jätnud oma sisulise kohustuse Natura alade ja metsaelupaikade kaitse puhul täitmata ning kaitsealade korraldus ei taga väärtuslike metsaelupaikade soodsat seisundit. Riigikontroll leidis toona, et Keskkonnaministeerium on tõlgendanud loodusdirektiivi ekslikult, käsitledes soodsat seisundit üksnes kaitsealade piires, aga seda peab silmas pidama riigis tervikuna.

Tasakaal metsade raiumise ja kaitsmise vahel

22. Raiemahud, sh kaitstavatel aladel, on kasvanud (vt joonis 6, mis iseloomustab raiemahtude suurenemist ning peamist raieviisi – uuendusraie osakaalu raietest).

Joonis 6. Raiemaht aastatel 2000–2019. Joonisel on kõrvutatud kolm näitajat – statistilise metsainventuuri (SMI) raieandmed (tulbad), väljastatud raielubade (RMK puhul tegelikud raiemahud) alusel toodud maht (hall joon) ning eksperdihinnangu alusel leitud raiemahu hinnang, milles raielubadega määratud lageraie tegemist on kontrollitud satelliidifotodelt (punane joon)



Allikas: Keskkonnaministeerium

23. Raiemahtude kasvav trend ja valdavalt uuendusraie (lageraie) kasutamine on põhjustanud majanduslike, ökoloogiliste ja kultuuriliste huvide kokkupõrke.²⁷ Metsanduse uue arengukava koostamine on

²⁶ [Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel](#). Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 2008.

²⁷ „Metsanduse arengukava kuni 2030“ koostamise raames on Keskkonnaministeerium koostanud ülevaatliku dokumendi „Metsakonflikt“, kus kajastatakse erinevate huvirühmade huvide põrkumise ja metsanduse arengukava koostamise venimise probleemi.

Teadmiseks, et

Stockholmi Keskkonnainstituudi eksperdirühm koostas Keskkonnaministeeriumi tellimusel metsanduse arengukava esimeses versioonis esitatud stsenaariumite mõju analüüsi, milles muu hulgas hinnati erinevate raiemahtude mõju kliimaeesmärkidele ja elurikkuse hoidmise eesmärkidele. Eksperdirühm tegi muu hulgas järgmised soovitused:

- raiemaht ei tohiks ületada 8 miljonit tm/a, siis oleks tagatud tasakaal majanduslike, sotsiaalsete, ökoloogiliste ja kultuuriliste vajaduste vahel ning maandatud riskid, mis raiumine kaasa toob;
- metsa tohib raiuda taastumisvõime piires, st raiutakse määral, et üldtagavara ei väheneks;
- metsa mittepuidulised saadused ja teenused peavad säilima ja suurenema;
- kaitsealuse metsa ja kaitsefunktsioonidega metsa (nt asula ümbruse mets) pindala jääb samaks.

Keskkonnaministeerium eksperditöös tehtud järeldusi (ennekõike) raiemahtude kohta ei aktsepteerinud.

Kaja Peterson jt. [Metsanduse arengukava 2030 arengutsenaariumite mõju analüüs](#), SEI Tallinn, 2019

veninud ning laiapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet metsanduse arengus ei ole.

24. Keskkonnaühendused heidavad Keskkonnaministeeriumile ette²⁸ ökosüsteemi ja kultuuripärandi alatahtsustamist ning on leidnud, et ministeerium ei ole oma peamist ülesannet metsa kaitseks täitnud – ei ole hoidnud õiget tasakaalu elustiku kaitsmise ja metsa toorainena kasutamise vahel. Eesti metsa- ja puidutööstuse hinnangul on aga ministeerium süüdi nende majanduslike huvide kahjustamises, metsade puidu kvaliteedi halvendamises ja liigeses looduskaitselembuses.²⁹

25. Aruande järgmistes osades on avatud põhjalikumalt järgmisi probleeme:

- kaitsealade pindala ja raieinfot puudutavad andmed ei ole selged;
- ei ole teada, kui palju on raiumine kahjustanud kaitstavate metsade ökoloogilist seisundit;
- eksperditöö näitas, et kaitstavate alade raiumistingimuste lihtsustamine on toonud kaasa loodusväärtuste kahjustamise;
- vigade tegemine kaitse alla võtmise planeerimisest kuni raielubade väljastamiseni on teatud juhtudel viinud kaitstavate metsade loodusväärtuste kahjustamiseni;
- Natura metsatoetuse süsteem ei ole seotud loodusväärtuste hoidmisega, vaid lubab toetust maksta ka aladele, millelt on tulu juba teenitud ja loodusväärtused kadunud;
- looduskaitseliste piirangutega maade riigile võõrandamise protsess ei taga läbipaistvust ning võimaldab ebavõrdset kohtlemist.

Teadmine kaitstava metsa pindalast ja raietest

26. Riigikontroll hindas, kas Keskkonnaministeeriumil on õige ja ajakohane info kaitsealade eri režiimide pindalade ning selle kohta, kui palju on erinevatel kaitsealadel raieid tehtud.

Info kaitstavate metsade pindala kohta on eksitav

27. Keskkonnaagentuur on jaganud metsad nende majandamise järgi kolme kategooriasse:

- rangelt kaitstavad metsad (eri kaitseraie režiimiga metsad, kus majandustegevus on keelatud);

²⁸ Metsanduse arengukava koostamise dokumentides on kajastatud huvirühmade, teadlaste ja ametiasutuste seisukohad ning probleemide kirjeldused erinevates valdkondades. Materjalidega on võimalik tutvuda [Keskkonnaministeeriumi kodulehel](#).

²⁹ [Metsatöösturid kritiseerivad metsanduse arengukava](#). Postimees. Maaelu, 21.01.2021.

- kaitsemetsad³⁰ (majandustegevus looduskaitsepiirangutega);
- tulundusmetsad (majandustegevus metsaseadusega määratud piirides).

28. Majandatavateks metsadeks arvestatakse tulundusmetsi ja kaitsemetsi.

29. SMI 2020 andmete järgi on Eestis kokku 345 700 ha rangelt kaitstavaid metsi ning majanduspiirangutega (ehk kaitstavad alad, kus on lubatud raie majanduslikel eesmärkidel) metsi on 277 600 ha.³¹ Rangelt kaitstavate metsade pindala esitatakse koondarvudena ja detailsemat infot erinevate kaitsereežiimide pindalade kohta ei esitata. Sama on ka majanduspiirangutega metsade kohta (vt lisa B tabel 1). Rangelt kaitstavate alade pindala on üks otsene kriteerium, mille põhjal hinnata riigi looduskaitse edukust.³² Sihtkaitsevööndite täpse pindala teadmine on oluline, kuna sellest sõltub, kas piiranguvööndites seatakse raiepiiranguid metsaelupaikadele või mitte.³³

30. Riigikontroll soovis teada, kuidas Keskkonnaagentuur on välja arvutanud range kaitsega metsade ning kaitsemetsade koondpindalad ehk selle, kui palju on metsades nii olemasolevaid kui ka kavandatavaid reservaate, sihtkaitsevööndeid, piiranguvööndeid, vääriselupaiku jms ning kuidas need jagunevad riigi ja teiste maaomanike vahel. Samuti soovis Riigikontroll teada, kas ja kui palju on neil aladel raie tehtud. Pindalaandmeid küsiti Keskkonnaagentuurilt nii Eesti topograafia andmekogu (ETAK)³⁴ kui ka SMI³⁵ järgi arvatult (vt päringu struktuuri ning vastuseid lisast B).

³⁰ Kuigi aastast 2009 kaotati kaitsemetsade mõiste seadustest, on Keskkonnaagentuuril see statistiliste ülevaadete koostamisel endiselt kasutusel ning sisustatud järgmiselt: „Kaitsemetsadeks loetakse metsa, kus majandamistegevus on piiratud, kuid mitte keelatud, piirangu rangus võib olla väga erinev. Range kaitse all olevaks metsaks loetakse metsamaad, kus kogu majandustegevus on keelatud. Range kaitsega metsade ja kaitsemetsade liitmisel saame kaitstavad metsad kokku.“ ([Aastaraamat „Mets 2019“](#), [Keskkonnaagentuur, 2020](#)).

³¹ Kasutatud on SMI 2020 andmeid, mis on suuremad, kui SMI 2019 ja metsanduse arengukava eelnõus toodud rangelt kaitstavate alade pindalaandmed.

³² Looduskaitse arengukava (kuni 2020. aastani) eesmärgi nr 2 „Liikide ja elupaikade soodne seisund ja maastike mitmekesisus on tagatud ning elupaigad toimivad ühtse ökoloogilise võrgustikuna“ üheks indikaatoriks on määratud „Rangelt kaitstavate tüpoloogiliselt esinduslike metsade osakaal metsamaa pindalast“.

³³ Keskkonnaameti „Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise“ kohaselt seatakse mh alale raiepiirang, kui metsade kogupindala kaitseala sihtkaitsevööndis on väiksem vastava loodusala eesmärgiks seatud metsaelupaigatüüpide kogupindalast Natura standardandmebaasis.

³⁴ Eesti topograafia andmekogu (ETAK) on riigi infosüsteemi kuuluv geoinfosüsteem, mis on aluseks Eesti põhikaardi, kaardirakenduste hübriidkaardi jm kaartide loomiseks.

³⁵ Statistiline metsainventuur (SMI) – valikuuring, mille käigus metsades kogutud info alusel tehakse statistilised üldistused kogu Eesti metsade kohta. Ülevaade antakse kahe aasta taguse seisu kohta ja see kajastab viie aasta keskmisi näitajaid. SMI on riigi peamine infoallikas metsade seisu kohta. Täpsemat infot meetodi kohta leiab kogumikust „[Statistiline mets](#)“.

Teadmiseks, et

Riigikontroll tuvastas Keskkonnaagentuuri esimesena esitatud andmetes küsitavused ja vead pindalade arvestuses. Näiteks sisaldas arvestus alasid, mida tegelikult olemas ei ole – üle 4000 ha alles kavandataavaid reservaatide.

Teiseks erinesid Riigikontrollile esitatud andmed aastaraamatus „Mets 2019“ toodud pindalaandmetest (reservaatide ja sihtkaitsevööndite pindala üle 7300 ha, püsielupaikade piiranguvööndite pindala üle 9400 ja hoiualade pindala üle 8000 ha võrra).

Erinesid ka Keskkonnaagentuuri esitatud range kaitsega metsade pindalaandmed Riigimetsa Majandamise Keskuse esitatud andmetest, kuna range kaitsega alade arvestus toimub eri meetoodika alusel.

Teadmiseks, et

Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) ja Keskkonnaagentuuri andmed rangelt kaitstavate metsade pindala kohta erinevad. RMK andmete järgi on rangelt kaitstavaid metsi rohkem, kui Keskkonnaagentuuri andmed näitavad. RMK arvestab rangelt kaitstavate alade hulka ka need alad, mis Keskkonnaagentuuri arvestuses ei kajastu. Need alad on järgmised:

- risupesadega alad (400 ha);
- Natura alad piiranguvööndites (35 441 ha);
- Rail Balticu trassile jäävad metsise mängualad (283 ha);
- looduslikud pühapaigad (71 ha).

RMK ja Keskkonnaagentuuri andmed omavahel võrreldavad ei ole, kuna RMK arvestus on meetoodiliselt teistsugune – mitte Eesti topograafia andmekogu (ETAK) põhine, vaid maaiüksuste metsaeraldiste põhine.

31. Selgust kaitsealade pindalade õigsuse kohta Riigikontrolli auditi käigus ei saanud. Riigikontrollile edastatud andmeid tuli Keskkonnaagentuuril parandada mitu korda ning andmete ristkontroll Keskkonnaameti ja Maa-ametiga tekitas segadust andmetega veelgi juurde – kohati erinesid pindalade arvud kordades. Auditi käigus ilmnas, et lihtsale küsimusele pindalaandmete kohta võib saada kordades erinevaid vastuseid ning riigi looduskaitse nn alusandmebaasi – Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) – andmeid kasutades võib kergesti andmeanalüüsis eksida.

32. Riigikontrollile esitatud andmetest ning ametkondade selgitustest ilmnas, et

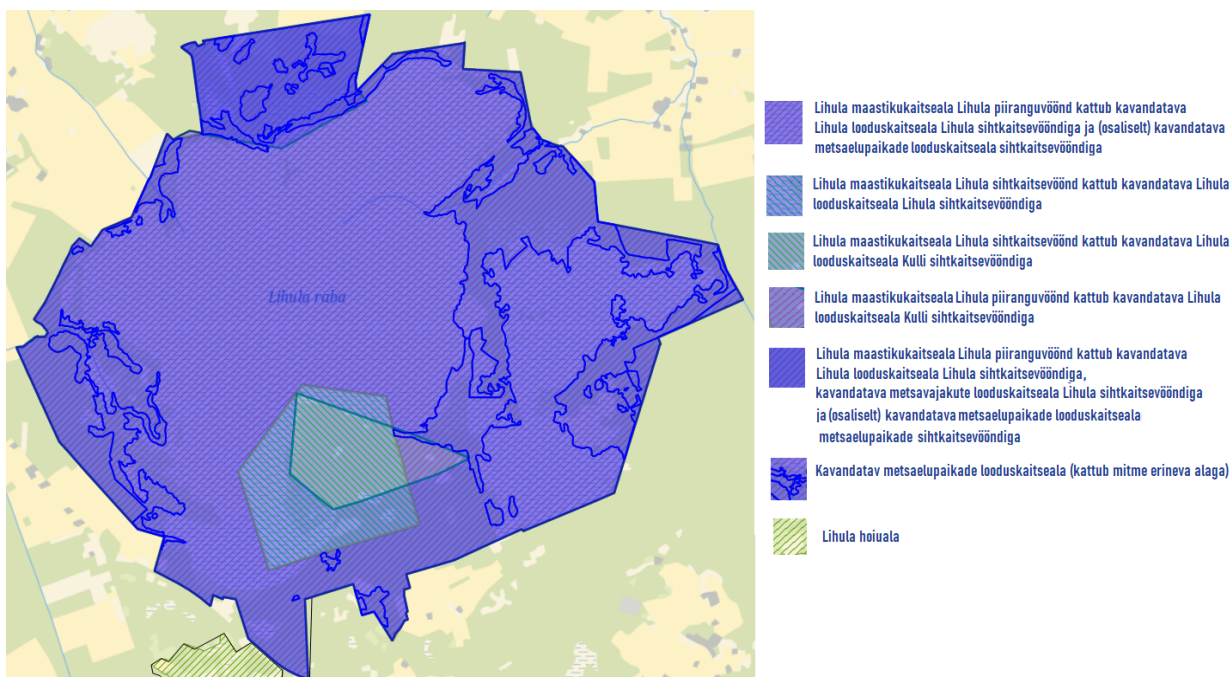
- range kaitsega alade pindalad on erineva kaitsereežiimiga alade kattuvuse tõttu üle hinnatud;
- SMI meetoodika ei võimalda esitada detailseid pindalaandmeid kaitsealade vööndite kaupa ning kui seda siiski tehakse, siis jõutakse eksitavatele tulemustele;
- andmetöötluse eest vastutavatel ametkondadel puudub selgus, millisele definitsioonile vastav „mets“ peaks olema andmeanalüüsi aluseks, ning see võimaldab metsade pindalasid näidata erinevalt;
- puudub kokku lepitud meetod, kuidas Eesti looduse infosüsteemis olevaid andmeid töödelda, et kaitstavate metsade pindala kajastavad arvud oleks usaldusväärsed ning arvutused vajaduse korral korratavad.

33. Pindalade ülehindamine on võimalik seetõttu, et kaitstavad alad kattuvad tihti omavahel. Näiteks võib sama asukoht olla samal ajal looduskaitseala piiranguvöönd, vääriselupaik, liigi püsielupaiga sihtkaitsevöönd vm. Samas võivad asuda nendel aladel ka kavandataavad vööndid, seda siis kas olemasoleva vööndi muutmiseks või täiendavalt uute loomiseks.

34. Kui kaitseala moodustamiseks on tehtud mitu ettepanekut, siis on lisatud kõik alad ka eraldi kaardikihtidena EELISse kui kavandataavad kaitsealad. Variante, kuidas erinevad alad kattuda võivad, on palju (vt näidist joonisel 7³⁶). Andmeanalüüsis on oluline ning tulemusi otseselt mõjutav, mil viisil on alade omavaheline kattuvus kõrvaldatud, et üks ala ei läheks arvestusse mitu korda. SMI puhul lisandub eeltoodud aspektile veel SMI meetoodikast tulenev suhteline viga, mis veel omakorda tulemusi mõjutab.

³⁶ Auditi lõpus kehtestati Lihula looduskaitseala kaitse-eeskiri ja auditi avalikustamise ajaks ei ole enam tegemist kavandatava kaitsealaga. Toodud näide ilmestab siiski jätkuvat probleemi olemust kaitstavate alade kattuvustega.

Joonis 7. Kaitsealade kattumine Lihula maastikukaitseala näitel. Alal kattuvad olemasolev maastikukaitseala ja kolm kavandatavat kaitstavat ala. Olemasolev Lihula maastikukaitseala muudetakse looduskaitsealaks ning osaliselt asub alal ka kavandatav metsavajakute looduskaitseala sihtkaitsevöönd ning ELi rikkumismenetluse tõttu algatatud metsaelupaikade kaitsmiseks mõeldud metsaelupaikade looduskaitseala



Allikas: Eesti looduse infosüsteem

Teadmiseks, et

erinevate alade topeltarvestuse vältimise meetodika ehk see, milline peab olema Eesti looduse infosüsteemis kihtide järjestus, on kirjeldatud aastaraamatus „Mets 2019“. Selle meetodika kohaselt on koostatud aastaraamatu peatükis 9 kaitstavate metsade pindala statistika.

Riigikontrolli päringule vastates aga Keskkonnaagentuur kirjeldatud meetodikat ei kasutanud³⁷.

Teadmiseks, et

Keskkonnaagentuur märkis auditi-toimingute lõpuks, et SMI alusel ei oleks pidanud Riigikontrollile kaitstavate alade pindalaandmeid esitama.

SMI meetod võimaldab esitada kaitstavate alade vööndite summa, kuid liidetavaid mitte; vööndite kaupa esitatud arvud on eksitavad. SMI pindalaandmed sõltuvad sellest, kui palju proovitükke alale satub, ning mida väiksem on ala (nt reservaat, vääriselupaik), seda suurem on suhteline viga.

Keskkonnaagentuur viitas ka sellele, et ETAKi ja SMI pindalaandmeid ei saa võrrelda, kuna metsana käsitletakse neis erinevaid alasid. Näiteks sisaldab SMI pindalaarvestus osaliselt rabasid, mida ETAKi arvestuses metsaks ei arvestata.

35. Näiteks võib EELISE andmebaasi andmete alusel järeldada, et Eestis kavandatakse juurde loodusreservaate 2032 hektari ulatuses. Tegelikult aga reservaat juurde ei tule, nende pindala on plaanis muuta hoopis üle 1/3 väiksemaks. Muutmisel on Vilsandi rahvusparki ja Endla looduskaitseala reservaadid suuremas osas sihtkaitse- ja piiranguvöönditeks.³⁸ Seetõttu on ühe ala kohta andmebaasis mitu erinevat andmekihti: olemasolev reservaat, kavandatav reservaat ja kavandatav sihtkaitse- või piiranguvöönd.

36. Maa-amet analüüsis Riigikontrolli jaoks muu hulgas, kui palju kavandatavatest sihtkaitsevöönditest asub ETAKi arvestuses juba olemasolevas sihtkaitsevööndis (teisiseõnu, kui palju olemasolevatest sihtkaitsevöönditest on samal ajal ka kavandatavad sihtkaitsevööndid) ja kui palju on kavas neid juurde luua. Kuigi Keskkonnaagentuur kinnitas Riigikontrollile, et **juurde kavandatavaid sihtkaitsevööndeid on Eesti metsaaladel 35 811 ha (SMI arvestuses 44 433 ha)**³⁹ ning selliselt on need maa-alad ka range kaitse arvestuses, ilmnes Maa-ameti analüüsist, et

³⁷ Keskkonnaagentuur muutis pärast audititulemustega tutvumist oma meetodika kirjeldust järgmises aastaraamatus „Mets 2020“. Meetodikakirjeldus sarnaneb sellega, mida kasutati Riigikontrollile edastatud andmepäringu koostamisel.

³⁸ Keskkonnaameti selgituste kohaselt kaotatakse Endla looduskaitseala Linnusaare reservaat ja selle asemele luuakse Linnusaare sihtkaitsevöönd, mille suhtes kehtib liikumispäring. Praegune reservaat ei vasta reservaa di tingimustele, kuna alal asub hüdrometeoroloogiliseks seireks vajalik taristu. Vilsandi rahvusparkis on uue kaitse-eeskirja järgi kavas moodustada varasema viie loodusreservaa di asemel neli: Laevarahu, Lõuna-Vaika, Nootamaa ja Innarahu. Vilsandi saarel paiknenud Metsa püsivaatlusala loodusreservaat on muudetud keskkonna kompleksseire ala säilitamiseks Jänesse sihtkaitsevööndiks.

³⁹ Vt lisa B.

tegelik uute sihtkaitsevööndite pindala on ca 10 korda väiksem, 3600 ha (ETAK).

37. Keskkonnaamet, kes alade kaitse alla võtmist korraldab, analüüsis omakorda uute sihtkaitsevööndite pindalasid ja kinnitas väiksemad pindalaarvud ning selgitas, et 96% kavandatavatest sihtkaitsevöönditest paikneb juba olemasolevate sihtkaitsevööndite aladel ehk tegemist on olemasolevate alade muutmisega, mistõttu arvatakse kogu ala ka projekteeritavate alade arvestusse.

38. Keskkonnaagentuuri hinnangul ei oleks Riigikontroll pidanud küsima detailseid andmeid vööndite pindalade kohta SMI põhiselt, kuna SMI ei sobi range kaitsega metsade detailse vööndite jaotuse hindamiseks (pindalade leidmiseks). Teisalt on Keskkonnaagentuur seisukohal, et seesuguse detailsusastmega päringus tuleb küsijal

- määratleda esmalt, millise „metsa“ definitsiooni alusel infot soovitakse ehk kas mets laiemas või kitsamas tähenduses⁴⁰;
- esitada topeltarvestuse vältimiseks täpne andmetöötluse meetodika ehk millist EELISi kaardikihti, millises järjekorras ja millega „lõigata“, millise meetodiga alade omavahelist kattumist välistada.

Teadmiseks, et

Riigikontroll korraldas fookusrühma kohtumise Keskkonnaministeeriumi, -ameti, -agentuuri, Maa-ameti ja Riigi-metsa Majandamise Keskuse osalusel, et saada vastus küsimusele, millisest allikast saab õige ja ajakohase teadmise, kui palju on Eesti kaitstavatel aladel erineva kaitsereežiimiga metsa ning kui palju on seda raiutud. Milline tähendus on mõistetel „mets“ ja „range kaitse“ (vt kohtumise kokkuvõtet lisas B)?

Euroopa Komisjonile esitatavad andmed metsaelupaikade kohta Natura standardandmebaasis ei vasta tegelikkusele

39. Riigikontroll leiab, et metsastatistika alusprintsiibid peavad olema Keskkonnaagentuuril endal olemas, põhimõisted sisustatud ning seda ei saa eeldada andmepäringu tegijalt. Esiteks peab olema kõigi osapoolte jaoks üheselt mõistetav ja selge, milliste kriteeriumite kohaselt „metsa“ määratletakse. Teiseks peavad andmete kogumise, käitlemise ja analüüsimise printsiibid olema läbipaistvad ning kõigile selged, et pindalaandmed jm teemat puudutav analüüs oleksid usaldusväärsed. Kolmandaks leiab Riigikontroll, et alade pindala arvestuses tuleks lähtuda võimalikult täpsetest kaardiandmetest, sh ETAKist.

40. Riigikontroll soovis ka teada, kas riik ajakohastab Euroopa Keskkonnaagentuurile esitatavaid andmeid Natura aladel asuvate metsaelupaikade kohta Natura standardandmebaasis⁴¹. See andmebaas koondab loodusdirektiivi alusel kaitstavate metsaelupaikade info ning on üheks statistiliste aruannete alusandmestikuks Euroopa Komisjoni jaoks.

41. Selle väljaselgitamiseks tegi Keskkonnaagentuur väljavõtte Natura standardandmebaasist ja EELISest loodusalade metsaelupaikade pindalade kohta. Selgus, et standardandmebaasis on alade pindala hinnatud nii suuremaks kui ka väiksemaks. Erinevusi on kokku üle 29 000 ha. Näiteks on Euroopa Keskkonnaagentuurile antud teada, et Eestis on 7338 ha vanu laialehiseid metsi, kuid värskemate andmete kohaselt (EELIS) on neid ca 1/4 võrra vähem – 5603 ha. Kaitset vajavaid vanu loodusmetsi on pindala poolest tegelikult rohkem, kui oleme sellest standardandmebaasi teada andnud (vt tabel 2).

⁴⁰ ETAKis on võimalik metsaalasid leida kahes järgmises kategoorias:

1) puittaimestik ehk puittaimede kasvuala, kuhu on hõlmatud ka põõsad, salad, hekid ja kus võrade liitus (ehk liitumise määr) on alla 30%;

2) „mets“ kitsamas mõistes ehk see ala, kus puittaimede võrade liitus on vähemalt 30%, kuid sinna hulka arvestatakse ka raiesmikud ja noorendikud. Vt infot [ETAKi metsamääratluse kohta siit](#).

⁴¹ [Natura standardandmebaas](#).

Tabel 2. Natura loodusalade metsaelupaikade pindalad Natura standardandmebaasi ja Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) võrdluses (21.02.2022. a väljavõte)

Metsaelupaiga tüüp	Alad kokku, kus metsaelupaiku esineb			Metsaelupaikade pindala kokku (ha)		
	Natura standard-andmebaas	EELIS	Natura andmebaasi andmete erinevus võrreldes EELISega	Natura standard-andmebaas	EELIS	Natura andmebaasi andmete erinevus võrreldes EELISega
Vanad loodusmetsad (9010*)	269	305	-36	57 948	67 441	-9493
Vanad laialehised metsad (9020*)	117	132	-15	7338	5603	1735
Rohunditerikkad kuusikud (9050)	151	156	-5	7411	6346	1065
Okasmetsad oosidel ja moreen-kuhjatistel (9060)	37	40	-3	3278	2496	782
Puiskarjamaad (9070)	72	100	-28	2124	3616	-1492
Soostuvad ja soolehtmetsad (9080*)	219	251	-32	36 577	40 604	-4027
Rusukalle ja jäärakute metsad (pangametsad) (9180*)	21	22	-1	408	472	-64
Siirdesoo- ja raba-metsad (91D0*)	153	165	-12	39 244	49 186	-9 942
Lammi-lodu-metsad (91E0*)	21	24	-3	3277	3837	-560
Laialehised lammimetsad (91F0)	9	12	-3	714	682	32
KOKKU	1069	1207	-138	158 319	180 283	-21 964

* Eriti ohustatud metsaelupaigad.

Allikas: Keskkonnaagentuur

42. Natura standardandmebaasis oleva info põhjal otsustatakse muu hulgas piiranguvõõndites metsaelupaikade raiumise lubamise üle.⁴² Samuti on standardandmebaas Euroopa Komisjonile üheks infoallikaks selle kohta, kui palju metsaelupaiku on ja kus need asuvad. Kuigi Riigikontroll viitas vajadusele teha loodusdirektiivi metsaelupaikade alusandmestik korda juba 15 aastat tagasi, pole seda seni tehtud ning andmeid pole ka ettenähtud aja tagant uuendatud. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet kasutavad neid andmeid puudustele vaatamata.

⁴² Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhised. Seletuskiri. Keskkonnaamet, 2016.

Pole täpselt teada, kui palju on kaitsealadel tegelikult raiutud – antavad hinnangud on statistilised üldistused ning kajastavad kahe ja enama aasta tagust seisu

Ajakohast infot metsade raie kohta ei ole

43. Riigil peab olema ajakohane ja õige info metsade raie kohta, et analüüsida raie mõju. Sellist infot kaitstavate metsade erinevate vööndite kohta riik ei kogu. Mingil kujul on praegu võimalik raieinfot saada neljast allikast:

- raieinfo, mille Keskkonnaagentuur kogub SMI kaudu ja mis annab ülevaate 1–6 aasta tagusest seisust⁴³, on statistiline üldistus. Selles andmestikus ei esitata raieinfot kaitsealade režiimide kaupa, vaid metsade kohta üldiselt. Hinnangute viga suureneb uuritavate pindalade vähenedes (nt reservaatide või vääriselupaikade pindala on niivõrd väike, et hinnanguviga võib olla 100% või rohkem). Keskkonnaagentuur koondas Riigikontrolli päringu peale küsitud raieinfo (vt lisa B), ent tunnistas selle hiljem ebaõigeks;
- metsaregistris on info väljastatud raielubade kohta, muu hulgas kajastatakse seal raieliigid, raiemaht ning pindalad. Puudub aga info selle kohta, kas, millal ja kui suures mahus on lubatu järgi tegelikult raiutud. Kui soovitakse teada, kui palju on näiteks kaitsealal lagedaid alasid tekkinud, siis raielubade info põhjal otseseid järeldusi teha ei saa – lagedad alad võivad tekkida ka eri raieid kombineerides, mis aga statistikas kunagi lageraiena ei kajastu (vt täpsemalt p-d 125–128, sanitaarraie⁴⁴ ja teiste raieliikide tagajärjel tekitatud lagedad alad).

Vajamineva raieinfo leidmist takistab ka metsaregistri puudulik funktsionaalsus – otsingumootorid ei võimalda andmeid sorteerida ega otsida raielube kaitsealade, kuupäevade, kaitseraieid jm kaupa. Täpsema info saamiseks tuleb Keskkonnaametile esitada infopäring või kasutada avaandmeid. Seetõttu on huvitatud isikute võimalused vajalikku raieinfot leida piiratud;

- Maa-ameti lidariuuringu lendude abil loodud kaardiinfo metsamuutuste kohta (vt joonis 8). Need andmed on samuti osaliselt vananenud (kuni neli aastat) vähese lennusageduse tõttu;
- Keskkonnaagentuuri käsutuses on lisaks ka metsakao info, mida koostatakse igal aastal Tartu Observatooriumilt tellitud satelliidipiltide põhjal ja mille alusel hindab Keskkonnaagentuur muu hulgas lagedaks raiutud alade pindala. Andmed jõuavad Keskkonnaagentuuri iga aasta märtsis ning avaldatakse koos SMI tulemustega üldistatult, mitte kaitseraieid kaupa.

Teadmiseks, et

Keskkonnaagentuur on analüüsinud raieid Euroopa Liidu metsaelupaikades ning leidnud, et riik on lubanud raiuda metsaelupaikades, mis vajavad kõige enam kaitset – vanades loodusmetsades.

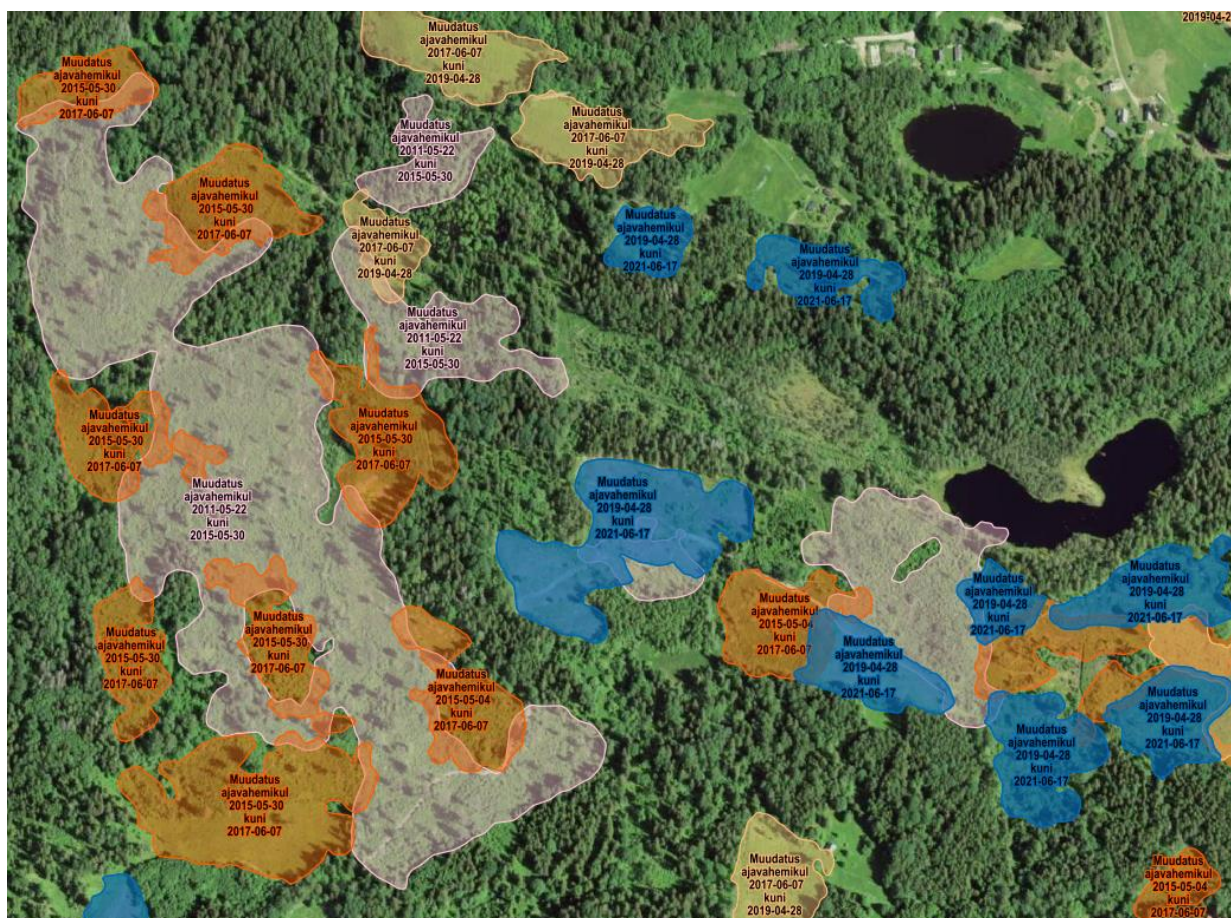
Seesugust analüüsi kaitstavatel aladel tervikuna tehtud ei ole.

Vt Keskkonnaagentuuri aruannet „Ülevaade loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013–2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal“, (2019)

⁴³ 2020. aastal avaldatud kogumikus „Mets 2019“ kajastuvad aastatel 2013–2018 kogutud andmete koondtulemused.

⁴⁴ Sanitaarraiet tehakse selleks, et eemaldada nakkusallikaks olevaid või kahjurite paljunemist soodustavaid puid või surevate või surnud puude raieks, et kasutada neid puiduna, kui see ei ohusta bioloogilist mitmekesisust.

Joonis 8. Maa-ameti lidariuuringu andmete baasil loodud metsamuutuste kaart, kus on võimalik näha Natura alal – Haanja looduspargi piiranguvööndi metsades – aastatel 2013–2021 tekkinud lagedaid alasid. Eri värvid kaardil tähistavad ajaperioodi, mil metsamuutus on toimunud



Allikas: Maa-amet

Lageraiete statistika ei näita tegelikke metsa tekkinud lagedaid alasid

Teadmiseks, et

kuigi metsamuutuste kaart ei kajasta kõige värskema andmeid (ühe aastaga ei koguta infot kogu Eesti kohta, vaid ainult ¼ territooriumi kohta) ja kaardi koostamise metoodika ei võimalda tagada absoluutset täpsust, on see parim avalikkusele kättesaadav kaardirakendus tekkinud lagedate alade kohta ning Keskkonnaagentuuri hinnangul ka asjakohane kasutada.

44. Maa-amet analüüsis Riigikontrolli jaoks metsamuutusi kaitstavate alade erinevates vööndites. Tuvastati, et suurimad lagedad alad asuvad piiranguvööndites, sihtkaitsevööndites ning kaldaaladel (vt tabel 3). Sihtkaitsevööndites, mis on range kaitse all, on tekkinud lagedad alad mitmel eri põhjusel:

- **alad määrati range kaitse alla pärast raie tegemist** (nt laane- ja salumetsade kaitseks mõeldud alad⁴⁵, raiutud piiranguvööndite vm alade määramine sihtkaitsevöönditeks);
- sihtkaitsevööndites on tehtud looduskaitse eesmärkidel kujundusraiet (sh lageraie), näiteks liigi elupaiga taastamise, sookoosluste taastamise eesmärgil. Maa-ameti analüüs RMK esitatud andmete alusel näitab, et sihtkaitsevööndite metsamaal on **seesuguse raiumise**

⁴⁵ Vabariigi Valitsus moodustas 26.02.2019. a määrusega nr 11 „Laane- ja salumetsade kaitseks looduskaitsealade moodustamine ja kaitse-eeskiri“ uued looduskaitsealad. Neil aladel oli märkimisväärne osa juba raiutud. Rangelt kaitstavaks otsustati raiutud alad määrata tulevikuperspektiivi silmas pidades – alad on sobivad ja piisavalt ulatuslikud vanade laane- ja salumetsade kasvukohad ning taastavad oma ökoloogilise väärtuse järgmise 80–100 aasta jooksul.

tulemusel lagedaks jäänud kokku ca 849 ha⁴⁶ ehk 18% tabelis 3 toodud sihtkaitsevööndites tekkinud lagedate alade pindalast;

- lagedad alad on tekkinud looduslikel põhjustel (nt tuulemurd), kuid nende alade osakaal on väike.⁴⁷

Teadmiseks, et

metsastatistikas kasutatakse lageraie pindalade väljaselgitamiseks „lagedaks muutunud metsaalade“ kaarti, mille Tartu Observatoorium koostab satelliidipiltide põhjal ja mida võrreldakse lageraie lubavates raielubades toodud aladega.

Allikas: Keskkonnaagentuur, Mets 2019 (ptk 3)

Teadmiseks, et

suured lagedad alad tekivad erinevate raieliikide kombineerimisel. Pildil on näide 5,4 ha suurusest alast, mis on tekkinud Tuhala looduskaitsealal asuval maaüksusel. Lageraiestatistikas kajastub sellest 1,9 ha.



45. Andmed, mis Keskkonnaagentuur edastas Riigikontrollile ja mis kajastasid kaitstavatel aladel toimunud lageraie ja raadamist, olid kordades väiksemad, kui metsamuutuste kaardianalüüs näitas (vt tabel 3). See viitab asjaolule, et lagedad alad tekivad metsa mitte ainult lageraie tulemusel, vaid ka teiste raieliikide (nt sanitaarraie) tõttu ja eri raieliikide kombineerimise tõttu, mis jääb aga lageraiestatistikast välja⁴⁸ ning sellega peab metsastatistikat tehes arvestama.

Tabel 3. Metsamuutused kaitstavate alade vööndites aastatel 2014–2020*

Kaitstava loodusobjekti tüüp	Lagedaid alasid tekkinud aastatel 2014–2020 (Maa-amet, ha)	Keskkonnaagentuuri andmetel aastatel 2014–2020 tehtud lageraie ja raadamine (ha)
Reservaadid	13	0
Sihtkaitsevööndid	4738	803
Püsielupaikade sihtkaitsevööndid	554	84
Piiranguvööndid	5320	1266
Hoiuala	1013	74
Püsielupaikade piiranguvööndid	884	278
Ranna piiranguvöönd	640	5
Kalda piiranguvöönd	19 922	5514

* Andmed kajastavad osaliselt nelja aasta tagust seisu ning tegelikkuses on lagedate alade pindala suurem.

Allikas: Keskkonnaagentuur, Maa-amet

46. Keskkonnaministeerium ja ka -amet on Riigikontrollile selgitanud, et riigi otsuste ning metsanduse ja looduskaitse tulevikuplaanide tegemiseks on kõige parem kasutada SMI-d, mis on ministeeriumi hinnangul metoodiliselt usaldusväärne andmestik ning annab üldjoontes õige pildi. Asjaolu, et andmed ei ole ajakohased, vaid kaheaastase lõtkuga, ei sega Keskkonnaministeeriumi ega -ameti arvates otsustamist ega metsade majandamist kaitsealadel. Keskkonnaameti sõnul ei ole neile pandud ülesannet hinnata kaitstavatel aladel toimuva raie mõjusid. Raieotsuste

⁴⁶ Vt lisast B – Riigimetsa Majandamise Keskuse esitatud andmete kohta sihtkaitsevööndites tehtud looduskaitseliste tööde valdkonnas.

⁴⁷ Keskkonnaagentuuri andmetel on looduslikel põhjustel tekkinud lagedaid alasid väikeses mahus („Ülevaade loodusdirektiivi metaelupaikade seisundist (2013–2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal“. Keskkonnaagentuur, eluslooduse osakond, 2019).

⁴⁸ Keskkonnaagentuur kasutas raiete hindamiseks sama metoodikat, mis on kirjeldatud SMI 2019 lk 116 peatükis „Raieandmete päritolu“. Lageraie hindamiseks on kasutatud „lagedaks muutunud metsaalade“ kaarti, mille on koostanud eri aegadel satelliidipiltide põhjal Tartu Observatoorium ja mida võrreldakse lageraiealadel märgitud aladega.

tegemiseks vajalik info saadakse raielubade väljastamise protsessis (loe pikemalt fookusrühma kokkuvõttest lisast B).

47. Keskkonnaameti hinnangul ei ole raielubade väljastamiseks ega kaitseala valitsemiseks olnud vaja teada, kui palju on ühes või teises vööndis kokku mingi aja jooksul raiutud. Seda, kas raietel on kumulatiivne mõju ja kas kaitseala eesmärgid on kahjustatud, pole Keskkonnaamet analüüsinud, sest sellist kohustust ei ole ameti sõnul neile pandud. Eriti keerukaks peab Keskkonnaamet maastikuilme säilitamist, kuna see taandub suuresti esteetikale ehk ilu kaitsele. Ilu on aga vaataja silmades ja ametil ei ole mõõdetavaid kriteeriumeid, kuidas seda hinnata (vt joonis 9).

48. Keskkonnaministeeriumi sõnul on olemasolev raieinfo piisav ka seetõttu, et kuni 2020. aastani kehtinud metsanduse arengukava kohase raiemahuni 15 miljonit m³ aastas pole siiani kordagi jõutud ja seetõttu pole olnud põhjust hinnata raiete peatamise vajalikkust. Kohustust raieinfo paremaks kogumiseks ei tule ka kaitse-eeskirjadest. Need ei loo võimalusi ega reegleid, kuidas raietegevust terviklikult, pikemaajaliselt ja ruumiliselt planeerida ja sellega piiranguvööndites eri eraldistel tehtava raie negatiivset koosmõju vältida. Keskkonnaamet peab seetõttu põhjendatuks teha raieotsuseid väikeste üksuste ehk **eraldis**epõhiselt.

49. RMK sõnul puudub õigusaktides ka mehhanism, mis võimaldaks raieid pidurdada isegi juhul, kui piiranguvööndites oleks kumulatiivsetele raiemahtudele piirid seatud. Kui kumulatiivse raiemahu hindamine oleks vajalik, siis peaks ka kiiremad, täpsemad ja ajakohasemad andmed olema kättesaadavad.

Eraldis – koosseisu, vanuse, kõrguse, tagavara ja kasvukohatüübi poolest ühetaoline puistu, kus saab kasutada ka ühesugust raieliiki.

Joonis 9. Maastikuilmet ja selle säilimist Keskkonnaameti sõnul hinnata ei osata. Foto on tehtud Otepää looduspargis, kus kaitse-eesmärkideks on muu hulgas maastikuilme, miljöö- ja kultuurilise väärtusega maastiku kaitse, maastiku vaatelisuse säilitamine, koosluste mitmekesisuse säilitamine

Kui palju sellest metsast võiks maha raiuda, et säiliks maastiku ilme?
Selle ilme säilitamine on maastikukaitse eesmärk, ent selle hindamiseks puuduvad kriteeriumid ja seda ei osata hinnata.



Allikas: Foto Arne Ader, fototöötlus Madis Kats

Avaandmed metsanduses on riigi kogutud andmed, mis on kõigile antud vabalt kasutamiseks, taaskasutamiseks ja jagamiseks. Metsanduses kasutatavad avaandmed on riikliku satelliidiandmete keskuse ESTHub andmed, metsaregister, Eesti looduse infosüsteem (EELIS), Maa-ameti geoportaal.

<https://avaandmed.eesti.ee/datasets?emsId=17&emsId=16&page=2>

Teadmiseks, et

vabaihendused on teinud mitmeid analüüse raie mahu kohta kaitsealadel, näiteks:

- Eestimaa Looduse Fondi ja Estwatchi [uurimus](#) ja
- Euroopa Komisjonile esitatud kaebuses Eesti Natura alade raie kohta.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on see tendents probleemne, kuna esitatud arvandmete õigsus ei pruugi olla tagatud.

50. Kuigi Keskkonnaministeeriumi sõnul pole parema raieinfo järele otsest vajadust, on ministeerium üritanud metsade infot kaugseire kaudu parandada. 2018 alustati projektiga⁴⁹, mille eesmärk oli luua kahe aastaga infotehnoloogiline lahendus, mis võimaldab satelliidi- ja lidariandmete alusel koostada Eesti puittaimestiku liikide ja kõrguse, metsatagavara ning lageraie kohta rasterkaarte. Oli ootus, et 2020 on valminud regulaarselt kord aastas uuenev info metsaressursi kohta.

51. Keskkonnaagentuuri sõnul ei vastanud tulemus ootustele ja lahenduse valmimise aega ei ole võimalik prognoosida. Kuna riigil raieinfo puudub, üritavad vabaihendused ja huvirühmad koostada [avaandmete](#) põhjal ise värskemaid analüüse. Seda olukorda peab Keskkonnaministeerium aga probleemseks, kuna avaandmete pinnalt tehtud analüüside usaldusväärsus ei ole tagatud.

52. Riigikontrolli hinnangul on oluline luua eeldused, mis võimaldaks hinnata raie mõjusid laiemalt, sh kaitse-eesmärkide saavutamist ning Euroopa Liidu loodusedirektiivi metsaelupaikadele avaldatavat mõju. Kaitseala valitseja peab muu hulgas hindama kaitse tulemuslikkust⁵⁰, mis hõlmab teadmist raie ning nende koosmõju kohta, ning olema võimeline analüüsima, kas ja mil määral raied kaitse-eesmärke mõjutavad või kahjustavad. Olgu selleks eesmärgiks siis maastikuilme, liigi elupaiga või koosluste säilitamine. Keskkonnaagentuur ei ole taganud, et andmete esitamise meetodika kaitstavate alade raie kohta oleks selge ja läbipaistev ning võimaldaks huvitatud isikutel asjakohast ja usaldusväärset infot saada.

53. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Selleks et saada ajakohast infot kaitsemetsade kasutamise kohta, korraldada metsaregistri muutmine selliselt, et metsaomanik esitaks aruande raielubade realiseerimise kohta – raiumise aeg, raiutud puidu kogus, raiutud ala suurus. Kui raieloas on seatud raie tegemisele piiranguid, tingimusi või soovitusi, nõuda nende täitmise kohta ülevaadet.
- Selleks et lihtsustada ja kiirendada raieinfo kättesaadavust huvitatud isikutele, muuta avalikuks metsaregistri otsingumootori see osa, mis on praegu piiratud ametkondlikuks kasutamiseks. Lisaks luua andmete väljavõtete tegemise jaoks otsingumootoris võimalus otsida andmeid nii kaitsealade kui ka nende kaitseriimide kaupa.
- Selleks et tagada täpsemad andmed kaitsealade pindalade statistika kohta, kasutada kaitstavate metsade pindalade arvestuses Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmeid, mitte statistilise metsainventuuri (SMI) üldistatud hinnanguid.
- Tagamaks, et Euroopa Komisjonile esitataks tegelikkusele vastavaid andmeid, ajakohastada andmed (sh metsaelupaikade kohta) Euroopa Liidu Natura standardandmebaasis.

⁴⁹ Projekt „Kaugseire meetoditega metsaressursi arvestamine“, maksumus 420 347 eurot.

⁵⁰ Keskkonnaministri 30.09.2020. a määrus nr 47 „Keskkonnaameti põhimäärus“.

Keskkonnaministri vastus:

- Leiame, et kaitstavatel aladel toimunud tegevustest senisest täpsema ülevaate saamiseks erinevate täiendavate andmekorjelahenduste loomine on vajalik. Muuhulgas võimaldab see senisest tõhusamalt läbi viia Natura asjakohase mõju hindamisi ja kaitse tulemuslikkuse hindamisi. Oluliseks riskikohaks pakutud lahenduse kasutamisel on andmete ebaühtlane kvaliteet, bürokraatia tõus ja ettepaneku realiseerimisega seotud kulud. Ülevaate võimalike lahenduste, kaasnevate mõjude ning võimalike kokkulepitavate tegevuste realiseerimise ajakava kohta saame esitada 2023. a I kvartali lõpuks.
- Otsingumootor võimaldab juba täna enamuse huvipakkuvaid päringuid teha ja seda on huvitatud isikud ka teinud. Avalikkuse ja masspäringute jaoks on WFS teenus, mis võimaldab nii kaitsealade kui nende režiimide kaupa pärimist. Kogu info on olemas ka looduskaitse piirangute kohta (liikumispiirangud, kaitsealad, võõndid jm). Ametkondlikuks infoks on praegu kahjustuse põhjus, teatise saabumise viis, teatise olek ja menetluse viis. Metsaregistri päringute süsteemi edasiarendamine on kahtlemata võimalik ja saame seda põhjendatud avaliku huvi korral täpsemalt kaaluda tulevikus toimuvate arendusprojektide raames.
- Kaitstavate alade pindalad põhinevad EELIS-il, kuid kaitsealade kohta käiv statistika põhineb praegu suures osas ETAK-i andmetel. SMI andmeid kasutatakse suurema üldistusega väljavõtete puhul – üle-eestilised arvutused või juhtudel kui puudub konkreetne alusandmestik. Keskkonnaministeerium vaatab koos Keskkonnaagentuuriga 2023. a I kvartali lõpuks täiendavalt üle, millistes statistikaandmetes on võimalik täiendavate muudatuste tegemine alusandmetes.
- Andmed uuendatakse 2023. a jooksul.

Riigikontrolli kommentaar seoses WFS-teenuse kasutamisega: WFS-teenus eeldab kasutajalt spetsiifilisi teadmisi ja andmeanalüüsi oskust, muu hulgas geoinfosüsteemide kasutamise võimekust. Riigikontrolli soovitus on suunatud metsaregistri otsingumootori suuremate funktsionaalsuste tekkimisele, et seda saaks kasutada näiteks teadusasutused, avalikkus ja huvirühmad.

54. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaagentuuri direktorile:

- Muuta Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) tarkvaralahendust selliselt, et süsteemist saaks võimalikult lihtsalt välja võtta andmeid kaitsealade režiimide kaupa ilma omavaheliste kattumisteta. Tagada, et EELIS avalikkusele ja ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud rakendustes oleksid õiged ja ajakohased andmed.
- Selleks et saada õiget infot kaitsealade pindalade kohta ning selgelt eristada juriidilise kaitsega alad nendest, mida alles kavandatakse kaitse alla võtta, eristada olemasolevate ehk kehtivate kaitsealade, hoiualade ja püsielupaikade erinevate kaitseréžiimiga pindalaandmed aladest, mida alles projekteeritakse. Kajastada riiklikus statistikas mõlemad pindalad eraldi.

- Selleks et tagada ametnikele, avalikkusele ja teadusasutustele ajakohane info kaitsealadel raiumise ulatuse kohta, analüüsida ja avalikustada regulaarselt raieinfot kaitstavate alade erinevate režiimide kaupa. Ülevaate andmisel lähtuda kõige värskematest satelliidiandmetest (Maa-ameti ESTHubi või Tartu Observatooriumi abil) ja/või Maa-ameti lidariandmetest.
- Avalikustada Tartu Observatooriumi satelliidipiltide põhjal koostatud raiemahtude ekspertiiside alusandmed ning andmete töötlemise metoodika.

Keskkonnaagentuuri direktori vastus:

- Praegune juriidiline raamistik võimaldab aladel topeltkaitse kehtestamist. Kuna EELIS sisaldab andmeid kõikide kaitstavate alade kohta, siis andmete omavaheline kattumine on paratamatu. Nimetatud tarkvaralahendust EELISesse arendada ei ole plaanis. Küll aga on Keskkonnaagentuuril hetkel käsil EELISE andmekogu andmetega seotud analüütikaprojekt, mille käigus valmivad nii avalikkusele kui ka ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud erinevad väljundid. Sealhulgas ka kaitstavate alade ja nende kaitsserežiimide statistika kohta, kus on kaitsserežiimide omavahelised kattuvused eemaldatud. See tagab, et kõigile on sama metoodika alusel koostatud statistika pidevalt kättesaadav ning tulemused ei sõltu spetsialistidest, kellel võivad andmetike sisu ja metoodika osas olla erinevad teadmised. Realiseerimise aeg: esimesed tulemused valmivad käesoleva (2022) aasta jooksul. Tööd jätkuvad eeldatavalt ka 2023.–2024. aastal.
- Tartu Observatooriumi ja Maa-ameti lidariandmete alusel saab hinnata eelkõige lagedaks muutunud alasid (lageraie, raadamine, häiringud). Kaitsealadel tehakse ka muid raieid (kujundusraie, harvendusraie, sanitaarraie, valikraie), mida nende andmeallikate alusel on pea võimatu hinnata. Analüüside tegemisel lähtutakse kõige värskematest kättesaadavatest andmetest. Keskkonnaagentuur analüüsib kaitsealade raie statistika koostamist.

Riigikontrolli kommentaar: kuna lagedad alad tekivad metsades ka teiste raieliikide tulemusel, siis on oluline, et kasutatav metoodika annaks ülevaate kõigist raieliikidest ja ka muudest asjaoludest, mille tõttu lagedad alad tekivad.

- Nii kaardikihte kui ka metoodika kirjeldust on jagatud kõikidele huvi tundnud isikutele. Kaalume selle avaldamise erinevaid võimalusi.

Teadmine kaitstavate metsade seisundist ja raiete mõjust

Raiete mõju metsade ökoloogilisele seisundile ei hinnata

55. Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste, Keskkonnaameti ja Keskkonnaagentuuri töö peab andma infot, mis seisundis on metsa ökosüsteem, kas kaitse korraldus on olnud tulemuslik ning metsade kasutus säästev. Samuti infot selle kohta, kuidas mõjutab kaitstavates metsades toimuv raie Euroopa Liidu Natura metsaelupaigatüüpe, kaitstavaid liike ning nende elupaiku.

Teadmiseks, et

Riigikontrolli tellitud Eesti Looduse-uurijate Seltsi (ELUS) uuringus analüüsiti järgmisi kaitstavaid alasid:

- Põhja-Eestis Nabala-Tuhala looduskaitseala ja Lahemaa rahvuspark;
- Looke-Eestis Läänemaa Suursoo maastikukaitseala ja Nõva looduskaitseala;
- Hiiumaal Pihla-Kaibaldi looduskaitseala naabruses olev Prählamäe metsakuivendusobjekt;
- Saaremaal hariliku jugapuu kasvu-koht KL09311583;
- Kirde-Eestis Sirtsu looduskaitseala;
- Lõuna-Eestis Otepää looduspark;
- Edela-Eestis Massumetsa looduskaitseala ja Kõveri-Ilvese metsise püsielupaik.

Allikas: Loodusväärtuste kahjustamise juhtumid. Ekspertitöö kokkuvõte. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021 (vt kokkuvõtet lisas C ja täisteksti Riigikontrolli kodulehel)

Ülevaade raie mõjust kaitstavate metsade ökoloogilisele seisundile on puudulik

56. Kaitse paremaks korraldamiseks peab olema teada, kui palju tohib raiuda, ilma et see ohustaks kaitseala kaitse-eesmärkide saavutamist, ning milliseks peaks kujundama raiumise reeglid kaitsealadel, et looduskaitse metsades oleks tulemuslik. Riigikontroll analüüsis, kas Keskkonna-ministeeriumi, Keskkonnaameti ja Keskkonnaagentuuri töö metsa ökoloogilisest seisundist ülevaate loomisel on olnud tulemuslik.

57. Riigikontroll võttis koos Eesti Looduseuurijate Seltsiga (ELUS) vaatluse alla kümme meedias kajastatud juhtumit, mille puhul olid teadlased või looduskaitjad tuvastanud, et raie tõttu on loodusväärtused kahju saanud. Analüüsi eesmärgiks oli hinnata probleemide tekkimise asjaolusid ja põhjusi.

58. Riigikontroll analüüsis, mis on olukorra põhjused, millises otsustamisetapis ja millised vead tekkisid ning millistele puudustele need looduskaitsekorralduses viitavad. Selgus, et kaitstavate metsade kaitsekorralduses tehakse vigu igas etapis, alates kaitse alla võtmisest kuni raie lubamiseni (vt ekspertitöö kokkuvõtet lisas C, täistekst www.riigikontroll.ee). Järgnevalt käsitletud probleemide selgitamisel on toodud näiteid kirjeldatud ekspertitööst (p-d 72–138).

59. **Keskkonnaagentuuri hinnangul puudub terviklik ülevaade raie mõjust kaitstavate metsade ökoloogilisele seisundile ja selle info kogumist pole vajalikuks peetud.**⁵¹ Keskkonnaamet selgitas, et neid takistab mõju hindamisel ühiskondliku kokkuleppe puudumine, mistõttu pole teada, milline ökoloogiline seisund tuleb metsades saavutada. Seetõttu ei saa ka välja töötada kriteeriumeid/mõõdikuid, mille alusel mõju hinnata.

60. Vastuseks küsimusele, kust saab infot metsade ökoloogiline seisundi kohta, soovitas Keskkonnaministeerium uurida tegevusi, mille käigus hinnatakse mingi ala või liigi seisundit.⁵² Ent ükski neist tegevustest ei anna tervikülevaadet metsaraie mõjust loodusväärtustele. Tegevused on järgmised:

- kaitseala või hoiuala kaitsekorralduskava koostamine või uuendamine;
- kaitse-eeskirja uuendamine;
- liigi kaitse tegevuskava koostamine või uuendamine;
- eluslooduse, sh metsaga seotud erinevate kaitsealuste liikide seire;
- liikide punase nimestiku hindamine;
- loodusdirektiivi artikli 17 ja linnudirektiivi artikli 12 kohane aruanne Euroopa Komisjonile;

⁵¹ Metsaökosüsteemi seisundi hindamine pikaajaliste riiklike seirete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

⁵² Keskkonnaministeeriumi 16.04.2021. a vastus Riigikontrolli küsimusele, kust saab infot metsade ökoloogilise seisundi kohta.

- liikide leviku muutumist seiratakse ka levikuatlase koostamise projektide kaudu („Haudelindude levikuatlas 2018“, „Eesti taimede levikuatlas 2020“, „Päevaliblikate atlas 2019“ jt).

Keskkonnaseirega ei hinnata, miks metsas elavate liikide seisund on muutunud

61. Keskkonnaagentuuri uuringus⁵³ on märgitud, et Eesti riiklik seire näitab küll nn indikaatorliikide seisundi muutumist ajas, kuid ühelgi juhul ei koguta neid andmeid selleks, et hinnata raietegevuse või -mahu mõju metsa ökosüsteemile. Juhul kui seire käigus selgub, et liigi seisund on halvenenud, siis ei ole seire tegijatel ülesannet tuua välja halvenemise põhjusi (nt raie).

62. Keskkonnaametist selgitati, et alati pole paikvaatlusega võimalik metsa ökoloogilise seisundi muutumise põhjusi kindlaks teha (nt kaevanduste mõju). SMI annab küll ülevaate Eesti metsade puidutagavarast ja hinnangu loodusemetsa pindalale, kuid ei hinda metsamajanduse mõju metsale kui ökosüsteemile. SMI metoodika pole loodud selleks, et seostada muutusi kindla asukohaga.

63. Metsade seisundist tervikliku ülevaate puudumine on olnud Keskkonnaministeeriumile pikalt teada. Ka metsanduse arengukava alusuuringus on märgitud, et Eesti metsade seisundi takseerimine ja seire ei anna piisavat infot, mille põhjal hinnata metsade multifunktsionaalset seisukorda ja seda, kas metsamajandus on korraldatud säästlikult.⁵⁴

64. Keskkonnaagentuuri tellitud bioloogilise mitmekesisuse indikaatorite analüüsi kohaselt on metsade üldine seisund stabiilne või veidi paranenud, kuid suure elurikkusega metsade olukord on halvenenud. Analüüsi eesmärk oli hinnata, kas valitud metoodikad sobivad metsaökosüsteemi seisundi hindamiseks.⁵⁵ Töös on märgitud ka vajadust analüüsida seireandmeid ja ühtlustada indikaatoreid.⁵⁶ Keskkonnaamet kinnitas, et on alustanud kaitse tulemuslikkuse hindamise süsteemi loomist.

Metsades elavate liikide seire viitab metsade seisundi halvenemisele

65. Kaudselt saab metsade olukorda hinnata seiratavate liikide olukorra muutumist jälgides. Liigiseire põhjal ilmneb, et metsaökosüsteemi olukord pole paranenud ning mitme näitaja poolest on olukord halvenenud.⁵⁷

Teadmiseks, et

vaid kolmandik Eesti samblikuliikidest suudab elada intensiivselt majandatud metsades.

- aastatel 1993–2017 suurenes mändidel ja kuuskedel mehhaaniliste kahjustuste esinemine, mis võib olla põhjustatud raieist;
- aastatel 1983–2018 vähenes metsalindude arvukus (vt joonis 10);

Allikas: Piret Lõhmus, Asko Lõhmus. The Potential of Production Forests for Sustaining Lichen Diversity: A Perspective on Sustainable Forest Management. Forests, 2019, Volume 10, Issue 12

⁵³ Metsaökosüsteemi seisundi hindamine pikaajaliste riiklike seirete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

⁵⁴ Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 alusuuringu aruanne. 2018. Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool.

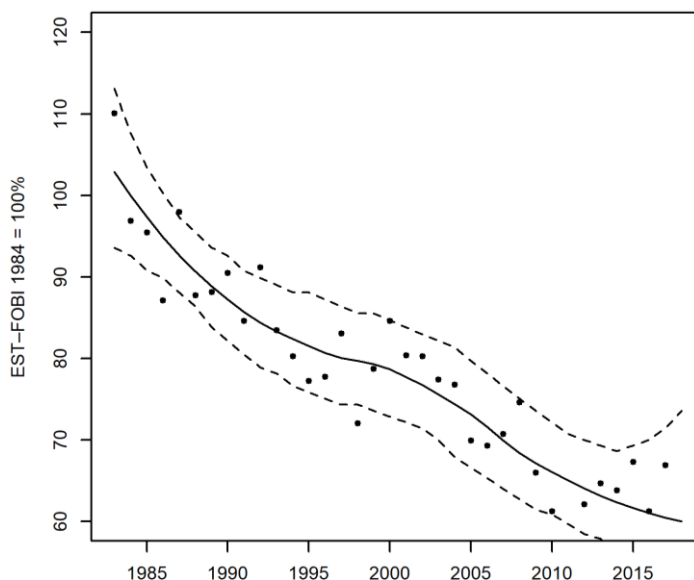
⁵⁵ Jaan Liira. Bioloogilise mitmekesisuse indikaatorite analüüs erinevate metsaseireskeemide põhjal (SMI ja Natura2000-metsaelupaigad). Raport. 2020.

⁵⁶ Samas.

⁵⁷ Metsaökosüsteemi seisundi hindamine pikaajaliste riiklike seirete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

- kümnest Eesti kaitsealusest Natura metsaelupaigatüübist kahe seisund on halb (vanad loodusmetsad ja soo-lehtmetsad), kuue seisund ebapiisav ja vaid kahe seisund on hea (vt tabel 4).⁵⁸

Joonis 10. Eesti metsalindude koondindeks⁵⁹ näitab metsalindude arvukuse vähenemist aastatel 1983–2018*



* Koondindeks hõlmab 51 linnuliiki. Punktid joonisel tähistavad vastava aasta metsalindude arvukuse keskmist, katkendjooned trendi 95% usaldusvahemikku ja pidevjoon silutud trendi.⁶⁰

Allikas: Keskkonnaagentuur

66. Metsalindude arvukuse vähenemise oluliseks põhjuseks võib olla elupaikade vähenemine, nagu on märgitud ka Eesti metsalindude arvukuse uurimuses.⁶¹ Metsalindude elupaigad kaovad valdavalt raie tagajärjel.⁶²

Teadmiseks, et

laanerähn on rähnidest kõige kuuselembesem. Üraskisöömisvõime tõttu suudab ta üraskite arvukust oluliselt mõjutada. Laanerähni arvukuse vähenemine aitab kaasa üraskite levikule.

Allikas: Rein Nellis, [Kuuse-kooreüraski vastu võiks aidata laanerähn](#). Keskkonnaagentuur 16.04.2020

67. Kaitsealadel ja puutumatuses metsades pesitsevate laanerähnide arv vähenes aastatel 2007–2019 keskmiselt 4,8% aastas, st kümnekonna aasta jooksul vähenes Eesti asurkond ligikaudu poole võrra. Kuna laanerähn on elupaiga suhtes teistest rähnidest valivam, eelistades vanu kuusikuid, viitab tema arvukuse vähenemine nende olukorra halvenemisele.⁶³

68. Metsade elurikkuse vähenemist mõjutavad kõige enam suurepinnalised lageraied, nagu on tõdetud Keskkonnaagentuuri looduskaitse

⁵⁸ Samas.

⁵⁹ Komposiitindeks Est-FOBI.

⁶⁰ Metsaökosüsteemi seisundi hindamine pikaajaliste riiklike seirete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

⁶¹ Renno Nellis, Veljo Volke. Metsalindude arvukuse muutused perioodil 1983–2018. – Hirundo 2019, 32 (1), 63–80.

⁶² Asko Lõhmus. Lage- ja harvendusraiete esmane mõju haudelinnustikule. – Hirundo 2021, 34 (2), 1–19.

⁶³ Rein Nellis. [Kuuse-kooreüraski vastu võiks aidata laanerähn](#). Keskkonnaagentuur, 16.04.2020.

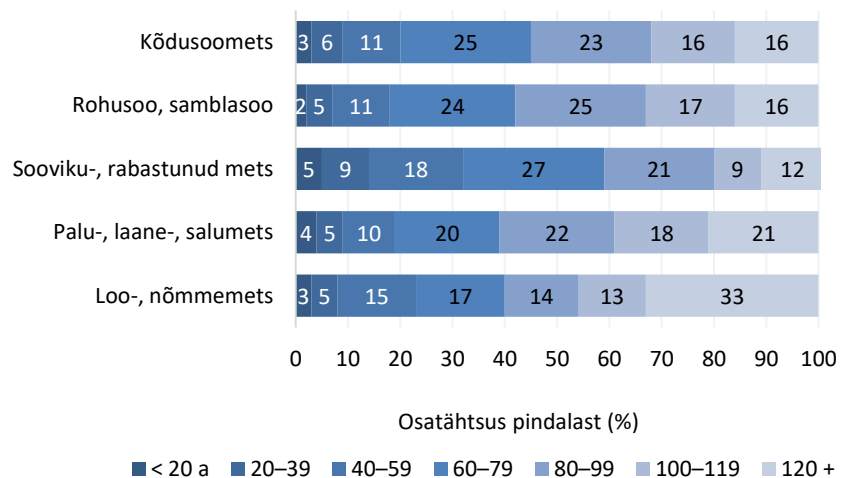
aastaraamatus. Seal märgitakse ka, et raiete kogupindala ja maht on viimasel kümnendil järjekindlalt suurenenud.⁶⁴

69. Ka metsanduse arengukava alusuuringu⁶⁵ järgi on lageraiepõhine metsandus suur probleem, kuna see ei taga ka koos rangelt kaitstavate alade ja säilikuudega kõigi metsaliikide elujõulisust. Peamine probleem intensiivsete lageraiete puhul on ühetaolise puistu areng ja majandatavate metsamaastike vaesumine.⁶⁶

70. Eestis on vähe põlismetsa, mida pole kunagi majandatud, seetõttu on kaitsealade moodustamisel aja jooksul võetud kaitse alla ka raiesmikke ja noori metsi (vt joonis 11). 2016. aastal prognoositi, et koos aladega, mida plaaniti kaitse alla võtta (nn projekteeritud alad), on rangelt kaitstavate metsade seas aastaks 2020 vähemalt 100 aasta vanust metsa 37% ning 2030. aastaks 48%.⁶⁷ Elustikurikka metsa taastumine võtab aega aastakümneid, eeldusel, et metsa arengut ei häirita ja kaitstav pindala on piisav.

71. Kui eeldada, et neil aladel metsa rohkem ei raiuta, kulub veel peaaegu 20 aastat, enne kui vähemalt pool rangelt kaitstud metsadest on piisavalt vana, et seal saaks kujuneda liigirikas kooslus.⁶⁸ Raie tegemine sõltub eelkõige sellest, kas need alad on sihtkaitsevööndis või piiranguvööndis. Piiranguvööndi puhul ei ole raie välistatud (vt ka p 96).

Joonis 11. Rangelt kaitstavate metsade olemi jaotus domineeriva puurinde vanuse järgi (jooksev vanus) 2015. a novembri seisuga*



* Joonise andmestik põhineb: 198 988 ha takseeritud metsamaal (välja jäetud 42 ha puistuid).

Allikas: Asko Lõhmus. Eesti rangelt kaitstavate metsade tüpoloogiline analüüs. Aruanne. Keskkonnaministeerium, 2016

72. Seda, kuidas väärtuslik mets raiutakse enne kaitse alla võtmist maha ja võetakse pärast raiutuna kaitse alla, ilmestab Massumetsa loodus-

⁶⁴ Eesti looduse kaitse aastal 2020. Keskkonnaagentuur, Lk 147.

⁶⁵ Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 alusuuringu aruanne. Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool, 2018.

⁶⁶ Samas.

⁶⁷ Asko Lõhmus. Eesti rangelt kaitstavate metsade tüpoloogiline analüüs. Aruanne. Keskkonnaministeerium, 2016.

⁶⁸ Samas.

Range kaitse alustest metsadest on üle poole nooremad kui 60 aastat

Teadmiseks, et

vanas loodusmetsas kasvab 2000 või enam seeneliiki hektaril, täiskasvanud metsaistanduses aga ligikaudu 20% vähem. Loodusmetsas ei ole juurepessu (kahjurseen) probleemi, mis on metsaistandustes levinud mure. Põhjusena nähakse loodusliku tasakaalu puudumist, mis laseb patogeenidel levida.

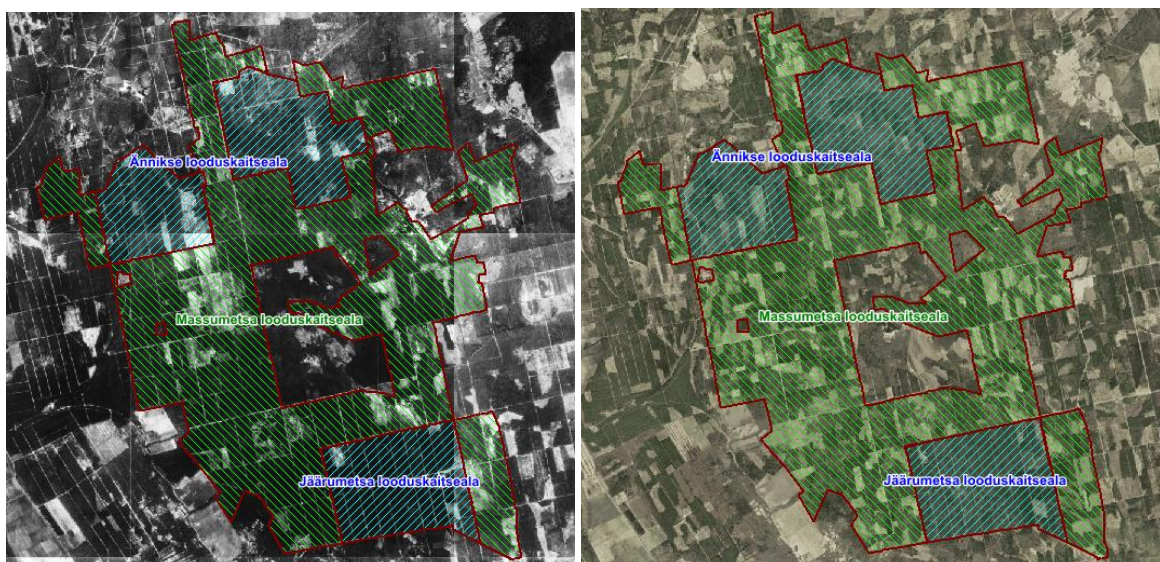
Allikas: Kristina Traks. Kas Eestis on metsa liiga vähe, palju või piisavalt? – Eesti Mets, märts 2021

Metsavajak on metsade elurikkuse püsimiseks vajaliku rangelt kaitstava metsa puudujääk.

kaitseala moodustamine. Keskkonnaamet plaanis suure kaitseala moodustamist Ännikse, Jäärumetsa ja Massumetsa piirkonnas. 2007. aastal, kui moodustati Ännikse looduskaitseala ja Jäärumetsa looduskaitseala (LKA), lõppes kaitseala loomiseks kehtestatud Massumetsa ajutine kaitse ning seal algasid raied. **Metsavajakute** katteks moodustati 2019. aastal Massumetsa LKA, mis on kogu ulatuses sihtkaitsevöönd. Seal on ligi 30% metsast noorem kui 40 aastat. Jooniselt 12 on näha (heledamad laigud roheline viirutusega vööndis), et juba 2017. aastal oli suur osa tulevases kaitsealast lagedaks raiutud.⁶⁹ Vaid 4,8% Massumetsa kaitsealast on enam kui 100 aasta vanune mets ja 16,7% vanem kui 80 aastat.⁷⁰

73. Keskkonnaamet selgitas, et Massumetsa LKA moodustati laane- ja salumetsa metsavajakute katteks ja seal võeti teadlikult range kaitse alla ka raiutud alad, kuna paremaid polnud.⁷¹ Keskkonnaamet märkis, et metsakaitsealade moodustamisel on oluline ka ala pindala – alla 100 ha ala puhul on naaberalade mõjud liiga suured. Seega oli paratamatu, et terviklike kasvukohatüüpide vahele jäi ka nooremaid metsi.

Joonis 12. Massumetsa kaitseala moodustamine*



* Esimene foto pärineb sajandivahetusest, teine aastast 2017. Sinise viirutusega Ännikse ja Jäärumetsa kaitseala moodustati 2006. aastal ning roheline viirutusega Massumetsa kaitseala moodustati 2019. aastal. Tumedamad alad on mets ja heledamad alad on lagedad alad. Kaartide võrdlemisel on näha, et 2017. aastal on tulevase Massumetsa kaitseala territooriumil metsa palju vähem kui sajandivahetuse kaardil.

Allikas: keskkonnaregister, 2021

74. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur loonud ülevaadet metsa ökosüsteemi seisundi kohta ja raie mõjust sellele.

⁶⁹ Loodusväärtuste kahjustamise juhtumid. Ekspertitöö kokkuvõte. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021 (vt kokkuvõtet lisa C ja täisteksti Riigikontrolli kodulehel).

⁷⁰ Kaitsealuste salu- ja laanemetsade loodusväärtuselise seisundi hindamine. (Keskkonnainvesteeringute Keskuse projekt nr 16288.) Aruanne. Tartu, 2021.

⁷¹ Asko Lõhmus, Anneli Palo. Võimalused salumetsade range kaitse vajakute täitmiseks Eestis. Raport Keskkonnaametile. 2017.

Natura metsoelupaikade raie jätkus, kuigi nende üldine seisund oli hinnatud kehvaks

75. Natura alade eesmärk on säilitada või vajaduse korral taastada üle Euroopa ohustatud liikide ja elupaikade soodne seisund. Metsaelupaikade puhul on suurimaks võimalikuks mõjutajaks metsaraie, kuna näiteks lageraie puhul elupaik hävib. Ka Euroopa Keskkonnaagentuur näeb metsoelupaikade ebasoodsa seisundi peamiste põhjustena metsoade raie ja kuivendamist.⁷² Seetõttu tuleks enne raie loea kinnitamist alati veenduda, et raie mõju metsoa seisundile on hinnatud ja pole Natura ala kahjustamise ohtu.

76. Natura metsoelupaikade seisundit hinnatakse nelja erineva kriteeriumi alusel – levila (areaal, kus metsoelupaik levib), pindala, struktuur ja funktsioonid (elupaiga üldine ökoloogiline seisund, ökoloogiline toimimine, liikide piisav esinemine jms) ning tuleviku väljavaated (milliseks kujuneb metsoelupaiga seisund tulevikus). Igale näitajale antakse eraldi seisundihinnang (vt tabel 4).

Suure ökoloogilise väärtusega metso, mis vajavad enim kaitset ning mille seisund oli jätkuvalt ebapiisav, lubati raiuda ka kaitstavatel aladel

Tabel 4. Natura metsoelupaikade seisundi hinnang 2019

Loodus-direktiivi kood	Kirjeldus	Levila	Pindala	Struktuur ja funktsioonid	Tulevik	Üldhinnang 2019	Trend 2019
9010*	Vanad loodus-metsad	Soodne	Ebapiisav	Halb	Ebapiisav	Halb	Teadmata
9020*	Vanad laialehised metsad	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Halvenev
9050	Rohunditerikkad kuusikud	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Halvenev
9060	Okasmetsad oosidel	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Halvenev
2180	Metsastunud luited	Soodne	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Halvenev
9080*	Soostuvad ja soo-lehtmetsad	Soodne	Soodne	Halb	Ebapiisav	Halb	Stabiilne
9180*	Pangametsad	Soodne	Soodne	Soodne	Soodne	Soodne	Stabiilne
91D0*	Siirdesoo- ja rabametsad	Soodne	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Ebapiisav	Stabiilne
91E0*	Lammi-lodumetsad	Soodne	Soodne	Soodne	Soodne	Soodne	Stabiilne
91F0	Laialehised lammimetsad	Soodne	Ebapiisav	Ebapiisav	Soodne	Ebapiisav	Teadmata

* Esmatähtsad tüübid.

Allikas: Keskkonnaministeerium

⁷² [State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013–2018](#). European Environment Agency report. 10/2020.

Teadmiseks, et

Riigikontroll koostas 2018. aastal päringu Keskkonnaagentuurile küsimusega, millised on seosed metsade raiumise ning metsaökosüsteemi seisundi vahel.

Keskkonnaagentuur vastas muu hulgas, et riiklik seiresüsteem ei ole selliselt üles ehitatud, et vastust oleks võimalik anda. Lisaks koostas Keskkonnaagentuur ülevaate loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist aastatel 2013–2018 kogutud elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Ülevaates on leitud, et kõige rohkem raiutakse suure ökoloogilise väärtusega vanu loodusmetsi ning hoiualade ja piiranguvööndite režiim ei taga metsaelupaikade säilimist.

Teadmiseks, et

Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluse tõttu peatas Keskkonnaamet 04.02.2022 kaitstavatel aladel asuvates metsaelupaikades ajutiselt raielubade väljastamise.

Natura aladel raie lubamisel ei hinnata selle mõju

77. Keskkonnaagentuur koostas metsaelupaikade seisundi kohta ülevaate⁷³, milles uuriti lisaks Natura aladel asuvatele elupaikadele ka neid, mis asuvad väljaspool Natura alasid. Ülevaatest selgub, et metsaelupaikade seire 2013–2018 valimile tuginedes hinnati kõikide metsaelupaikade üldine seisund halvaks, vanade loodusmetsade ning siirdesoo- ja rabametsade üldises seisundis märgiti negatiivset suundumust.

78. Metsaelupaikade seisundit mõjutab metsade kadumine peamiselt raiumise ja looduslike häiringute tõttu (tuulemurd, tulekahjud jm). Metsakao satelliitseire analüüsi järgi on aastatel 2013–2018 Natura metsaelupaikades metsa kadunud 3589 ha ulatuses. Kaitstavatel aladel on kuue aasta jooksul hävinud 1034 ha metsaelupaiku. Kõige rohkem on kadunud vanu loodusmetsi.⁷⁴

79. Raielubade (uuendusraie ja raadamine) analüüsist ilmnes, et kaitstavatel aladel väljastati aastatel 2013–2018 uuendusraie- ja raadamislube (ilma kattumiseta) kokku 3582 hektarile.⁷⁵ Alates 2015. aastast on raielubade väljastamine ja metsaelupaikade kadumine märgatavalt kasvanud.⁷⁶

80. Oluliseks metsaelupaikade kao põhjuseks Natura aladel on raie, kuid arvestada tuleb, et osa raielube jääb kasutamata.⁷⁷ Lisaks raiele on metsaelupaikade halva seisundi põhjused ka n-ö ajaloolised, ulatudes aega, kus Natura alasid moodustama hakati. Tol ajal ei olnud piisavalt heas seisus vanu ja sidusalt asuvaid metsi, mida Natura aladesse hõlmata. Samuti oli probleemiks, et metsaelupaikadena registreeriti alad ebatäpse kaardiinfo põhjal ja metsaelupaiga seisundit ei jõutud välitööde käigus kontrollida.

81. Näiteks osutus 2018. aasta metsaelupaikade hindamise käigus üle vaadatud 60 paigast 12 selliseks, mis metsaelupaiga kriteeriumitele ei vastanud, ja 10 ala puhul selgus, et ala oli registreeritud mingiks teiseks elupaigatüübiks.⁷⁸

82. Kõigil Riigikontrolli tellitud uuringusse valitud juhtudel oli jäetud Natura aladel raie lubamisel keskkonnamõju hindamata: Nabala-Tuhala looduskaitsealal, Otepää looduspargis, Lahemaa rahvuspargis, Sirtsu looduskaitsealal, Nõva maastikukaitsealal, Kõveri-Ilvese piirkonna Luitemaa Natura alal, Pihla-Kaibaldi looduskaitseala vahetult Natura alaga piirnev osal (vt ka p-d 96, 110, 112, 117, 128, 130, 136, 160, 163). Keskkonnaamet selgitas, et raie võimalikkust on hinnatud kaitse-eeskirjade moodustamise käigus ja raie mõju kaalutakse ka raielubade kinnitamisel.

⁷³ Ülevaade loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013–2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

⁷⁴ Samas.

⁷⁵ Ülevaade loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013–2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019.

⁷⁶ Samas.

⁷⁷ Samas.

⁷⁸ Anneli Palo. Looduse mitmekesisuse seire programm. Loodusdirektiivi metsaelupaikade seire. 2018.

Teadmiseks, et

Euroopa Liidu loodusdirektiivi järgi on ette nähtud, et kõigi tegevuste puhul, mis võivad kahjustada Natura aladel kaitstavaid väärtusi, tuleb hinnata nende mõjusid. Juhul kui kahjustavat mõju ei ole võimalik välistada, ei tohi sellist raiet lubada.

Looduskaitseaduse § 32 keelab raie hoiualal, kui see võib rikkuda kaitstava elupaiga struktuuri ja funktsioone ning ohustada elupaigale tüüpiliste liikide säilimist. Juhul kui raiet on võimalik korraldada, siis tuleb looduskaitseaduse § 32 kohaselt seada selleks tingimused (nt raie tegemise aeg).

Keskkonnaministeeriumi jaoks pole selge, kui palju, kus ja kuidas peaks Euroopa Liidu loodusdirektiivis ja linnudirektiivis toodud elupaiku ja liike kaitsma

83. Riigikontroll ei nõustu Keskkonnaameti selgitusega, kuna sisulist hindamist ei toimunud. Senist mõjude hindamise praktikat ei pea piisavaks ka Euroopa Komisjon. Eesti suhtes alustatud rikkumismenetluse põhjenduste kohaselt on Eesti riik lasknud kaitstavatel aladel raiuda, teadmata, kas sellega kahjustatakse loodusväärtusi. Euroopa Komisjon hindas 217 Natura alal asuva kaitseala kaitse-eeskirja, mis lubavad metsade raiet majanduslikel kaalutlustel, teadmata, kuidas see raiutava ala ökosüsteemi mõjutab.

84. Euroopa Komisjon märgib oma rikkumismenetluse teates⁷⁹, et Eesti õigusaktid (sh kaitse-eeskirjad), mis reguleerivad Natura aladel toimuvat, sisaldavad sageli löike metsaraie ja muu majandustegevuse kohta, mis võivad kaitseala kahjustada ja mille suhtes tuleks seega kohaldada nii elupaikade direktiivi kui ka keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi sätteid.

85. 04.02.2022 peatati kuni 28 kuuks raie Natura elupaikades, kuni on töötatud välja kord neis paikades raie mõju hindamiseks. Keskkonnaministeerium selgitas, et kavas on muuta looduskaitse seadust ja keelata Natura aladel metsaelupaikades raie majanduslikel eesmärkidel. Riigikontroll on seisukohal, et tuleb analüüsida, kas raie peatamine vaid elupaikades on piisav hea seisundi saavutamiseks, sest loodusdirektiivi järgi tuleb kaitsta kogu Natura ala.

86. Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti selgituse kohaselt ei kohusta loodusdirektiiv kaitsma metsaelupaiku kogu riigi ulatuses, kuna sihtkaitsevõõndites (kus raied on enamasti keelatud) on direktiivi nõuete täitmiseks piisav hulk alasid. Keskkonnaministeerium on arvamisel, et alles edaspidise rikkumismenetluse käigus selgub, kas Eesti peaks raie mõju hindama kõigis kaitse alla võetud metsaelupaikades või ka Natura aladel laiemalt. Sellest omakorda sõltub, kui ulatuslikult peab edaspidi raiet piirama ning kui keeruliseks kujuneb Natura aladel raie mõju hindamine.

87. Keskkonnaministeerium ega Keskkonnaamet ei nõustu seisukohaga, et riik ei ole hinnanud raie mõju metsaelupaikade seisundile ega ala terviklikult. Nende hinnangul on raie mõju sisuliselt hinnatud kaitse-eeskirjade koostamise raames, kuigi seda ei tehtud keskkonnamõju hindamise protseduuride kohaselt. Vastavaid hindamisaruandeid ei ole Riigikontrollile esitatud.

88. **Riigikontrolli hinnangul** on selguse huvides vaja, et Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet määratleksid üheselt, kus ja mida Natura aladel täpselt kaitsma peab. Seni pole Natura alade raie puhul keskkonnamõju hindamisi tehtud ja pole ka arusaama, kas mõju tuleks hinnata iga ala puhul eraldi või suurema ala suhtes.

89. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** selleks et aidata kaasa üleeuroopalise tähtsusega Natura elupaikade soodsa seisundi saavutamisele, analüüsida, milline on piisav meede Natura alade metsaelupaikade hea seisundi tagamisel. Vajaduse korral algatada õigusaktide muutmine.

⁷⁹ [Juuni rikkumisvastaste meetmete pakett: peamised otsused](#). Euroopa Komisjon – Rikkumiste kohta tehtud otsused. 09.06.2021.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda hinnanguga, et puudub selgus, kus ja mida Natura aladel kaitsma peaks. Iga ala kaitse-eesmärgid on fikseeritud, samuti on olemas dokumendid, millega kavandatakse tegevused nende eesmärkide saavutamiseks (kaitse-eeskirjad, kaitsekorraldus- ja tegevuskavad, juhendid). Kuid saame nõustuda sellega, et otsuste tegemiseks kasutada olev andmestik võiks alati olla põhjalikum ja mitmekülgsem. Selleks kavandame jooksvalt täiendavaid uuringuid ja inventuure ning oleme algatanud laiema protsessi, et üle vaadata ja täiustada kaitse tulemuslikkuse hindamise süsteem.

Keskkonnaministeerium on algatanud looduskaitseseaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt keelatakse kõik majanduslikul eesmärgil tehtavad raied Natura aladele jäävates loodusdirektiivi I lisa metaelupaikades. Eelnõu praegune sõnastus on järgmine: „Natura 2000 võrgustiku kaitseala ja püsielupaiga piiranguvööndis ning hoiualal on raie keelatud, välja arvatud raie otsese ohu vältimiseks inimese elule ja varale, kujundusraie kaitse-eesmärgi saavutamiseks ning raie metsaseaduse § 40 lõikes 2 sätestatud juhul metsakahjustuse ärahoidmiseks ja leviku tõkestamiseks, järgmistes nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ lisas I nimetatud metaelupaigatüüpides: luitemetsad, vanad loodusmetsad, vanad laialehised metsad, rohundirikkad kuusikud, okasmetsad moreenikuhjatistel, soostuvad ja soo-lehtmetsad, rusukallete ja jäärakute metsad, siirdesoo- ja rabametsad, lammi-lodumetsad ning laialehised lammimetsad“. Lisaks oleme koostamas eraldiseisvat nn Natura 2000 alade metaelupaikade kaitsekorralduskava, mis võtab kokku Natura alade vastavad kaitse-eesmärgid ja ka nende mõjutegurid. Sellele kavale koostatakse mõjude väljaselgitamiseks KSH. See vastab küsimusele, millises ulatuses on tegevused väljaspool elupaiku lubatud ning kas ja millised täiendavad regulatsioonid on vajalikud. Kava valmib 2023. aasta lõpuks.

Riigikontrolli kommentaar: auditi jooksul on Keskkonnaministeerium selgitanud, et kaitsetegevusi tuleks kavandada Natura elupaigas, mitte aga Natura alal tervikuna. ELi loodusdirektiivi ja Euroopa Kohtu lahendite põhjal kehtib kaitsmise kohustus kogu Natura alal, välja arvatud juhul, kui inventuuridega on tõestatud, et alal elupaika ei ole või ei mõjuta see ala elupaiga kaitsmist. Kuna elupaikade asupaigad ei ole kõik teada ja inventuurid on tehtud valdavalt ainult sihtkaitsevööndites, siis on oluline tagada kaitse kogu Natura ala ulatuses, tehes raieotsuseid vaid inventuuri andmete põhjal või hinnates iga otsuse puhul eraldi, kas raie võib elupaika või liiki kahjustada.

90. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: veenduda enne raieloa kinnitamist, et raie mõju konkreetse eraldise loodusväärtustele on mõnes menetlusetapis hinnatud.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: kaitstavatel aladel väljastab Keskkonnaamet metsateatise kaalutlusotsusena. Selle protsessi raames hinnatakse, kuidas kavandatud raie mõjutab kaitseväärtusi, ning negatiivse mõju korral raiet ei lubata. Seega oleme kaitsealadel raie mõju hinnanud. Mõõname, et kaalutlusotsus ei vasta praeguses õigusruumis kehtestatud KMH/KSH protsessi nõuetele, kuid see oleks ka ühe metsateatise tarbeks ebaproportsionaalselt koormav nii maaomanikule kui ka Keskkonnaametile.

Keskkonnaministeerium valmistab ette looduskaitseseaduse (edaspidi LKS) ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse (edaspidi KeHJS) regulatsioonide täiendamist ning muutmist, mille tulemusena tekib võimalus eraldiseisvaks Natura mõju hindamiseks. Natura mõju hindamise protseduur (eelhindamine, asjakohane hindamine, erandi tegemine) lisatakse looduskaitseseadusesse. See lihtsustab Natura 2000 alasid puudutavat mõjude hindamist.

Paralleelselt on Keskkonnaamet koostamas 2023. aasta lõpuks Natura 2000 metsaelupaikade kaitsekorralduskava, mis sisaldab kaitsealadel metsa majandamisel kaitsemeetmete kirjeldust ja rakendamispõhimõtteid. Kaitsekorralduskavale tehakse keskkonnamõjude strateegiline hindamine, mille raames antakse hinnang tüüpolekordade ning raiede kumulatiivsele mõjule, mida üksikteatiste hindamine ei võimaldaks. Samas oleme arvestanud, et spetsiifilisematel juhtudel tuleb mõju hinnata siiski ka metsateatise menetluses Natura mõju hindamise raames.

Keskkonnaamet esitas 7. veebruari 2022 kirjaga nr 7-4/22/2442 LKS § 8 kohase ettepaneku Natura 2000 aladel olevate kaitsealade ja püsielupaikade piiranguvööndites asuvate direktiivi 92/43/EMÜ metsaelupaigatüüpide range kaitse alla võtmiseks. Sisuliselt tähendab see seda, et ühtegi metsaelupaika täna Natura alal otseselt kahjustada ei saa. See küll ei välista kaudseid mõjusid, mis võivad tuleneda elupaikade lähedusest toimuvatest raiedest, millega võib kaasneda servaeft ja sidususe vähenemine, kuid leiame, et need mõjud pole nii ulatuslikud ja intensiivsed, ning millega kaasneks metsaelupaikade osaline või täielik pöördumatu hävimine. Riigikohtu hinnangul (haldusasi 3-17-740/46) ei tule kaitstava elupaiga kahjustamisena, mida loodusobjekti valitseja ei tohi lubada, käsitleda iga tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike. Vältida tuleb negatiivset mõju ala terviklikkusele.

Arvestades tänaseid metsaelupaikade kaitseks rakendatud meetmeid (metsaelupaikade tsoneerimine sihtkaitsevööndisse, viidatud kaitse alla võtmise ettepanek), leiame, et võimalikud olulised mõjud on sellega minimeeritud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei ole praegu kehtivad meetmed piisavad ja siiani ei ole kaitsemetsade raiumisel selle mõju elupaiga seisundile kindlaks tehtud (vt p-d 59–63). Ka Keskkonnaministeeriumi viidatud Riigikohtu otsus rõhutas, et enne raieotsuse tegemist tuleks mõjusid hinnata.

91. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaagentuuri peadirektorile: hinnata keskkonnaseire raames metsaraie mõju kaitstavate metsade seisundile. Samuti töötada välja indikaatorid, et jälgida raie pikaajalist mõju metsakooslustele. See võimaldab anda otsustajatele vajalikku infot, et hinnata looduskaitsetegevuste edukust kaitsealadel ja arvestada raiede mõjuga keskkonnakaitse ja raiede planeerimisel.

Keskkonnaagentuuri peadirektori vastus: seire seisnebki erinevate liikide ja elupaikade pikaajases jälgimises. Selle andmestiku põhjal saab koostada erinevaid analüüse ja otsida trendide põhjuslikke seoseid. Kuna iga-aastane seirevalim erinevate elupaikade osas on väike, siis ei ole mõtet sellist analüüsi iga aastal koostada, vaid selle saab teostada piisava andmestiku olemasolul – näiteks seiretsükli lõpul (6 aastat). Hetkel on käimas n-ö kolmas seiretsükkel. Nõus, et indikaatorite arendamisega on

vaja jõudsamalt tegeleda. Seire eesmärgiks on hetkel hinnata üle-eestilist seisundit, seire andmete kasutamine mingi konkreetse asukoha raiete planeerimisel ei ole hetkel väga informatiivne, küll aga saab seire andmete põhjal tegeleda üldisema poliitikakujutamisega.

Riiklik keskkonnaseire on keskendunud eelkõige üldise ülevaate saamisele riigi keskkonna seisundist (nn fooniseire) ja selle pikaajalistest muutustest kindlate väljavalitud näitajate alusel, et tagada pikaajalised aegread samasuguse metoodika alusel, mis annavad taustaandmestiku lühiajalisemate muutuste tõlgendamiseks, sh eri häiringute ja inimõju ulatuse ja olulisuse selgitamiseks.

Keskkonnaseisundi halvenemise põhjuste selgitamine eeldab kindla metoodika ja uurimispõhimõtete järgi analüüsi tegemist. Enamasti eeldab see ka aastatepikkust andmekogumist, sh ka nende tegurite osas, millega seoseid soovitakse hinnata, et mitte teha ekslikke järeldusi üksikute, mitteesinduslike andmete põhjal. Ilma sellise pikaajalise andmestikuta ja eri mõjutegurite analüüsita ütleks seiretöö teostaja seisundi halvenemise põhjuse isikliku arvamuse põhjal, mis on subjektiivne ega ole teaduslikult kontrollitav. Nõustume soovitusel selle osaga, et on vajalik välja töötada indikaatorid/metoodika, et hinnata raiete pikaajalist mõju metsa-kooslustele. Samuti nõustume, et raiete probleemistiku käsitlemisega avalikus debatis on järjest enam esile kerkinud vajadus sellise riigipoolse andmekogumise ja analüüsi jaoks. Samas eeldab see koostöös Keskkonnaministeeriumiga läbimõttlemist, millises vormis seda seiret teha ja kust on võimalik leida rahastus täiendava seire teostamiseks. Oleme juba praegu koostöös Keskkonnaministeeriumiga kaalumas ühe võimalusena keskkonnaseire seaduse ulatuse laiendamist, et selle hulka hõlmata ka n-ö survetegurite seire ja ressursiseire (nt ka kalavarude seire, ulukiseire jne).

Piiranguvööndite eesmärk ja kaitse

Piiranguvööndites on loodusväärtused kahjustada saanud

92. Euroopa Liidu loodusdirektiivi kohaselt tuleb tagada elupaikade soodne seisund ning sellest peab lähtuma ka metsaelupaikades raiete korraldamisel. Metsaseadus tegeleb eelkõige metsade majandamise reguleerimisega, metsade kaitse reguleerimine on jäetud looduskaitse-seadusele. Metsaseaduses pole erisätteid kaitstavate alade metsa majandamiseks. Kui metsaseadusega lihtsustatakse raiumise korraldust nn tavametsades, siis lihtsustuvad ka kaitstavate alade raie nõuded.

93. Metsaseadust on alates aastast 2007, mil see kehtima hakkas, korduvalt muudetud. Kuni 01.01.2009 olid metsad metsaseaduse järgi jagatud hoiu-, kaitse- ja tulundusmetsadeks, mille eesmärk olid vastavalt loodusobjektide hoidmine, keskkonna kaitsmine ja majandusliku tulu saamine. Alates 2009 kaitsemetsa, hoiu- ja tulundusmetsa mõisted kaotati ning looduskaitsealade piirangute sätestamine jäeti looduskaitseadusesse.

Teadmiseks, et

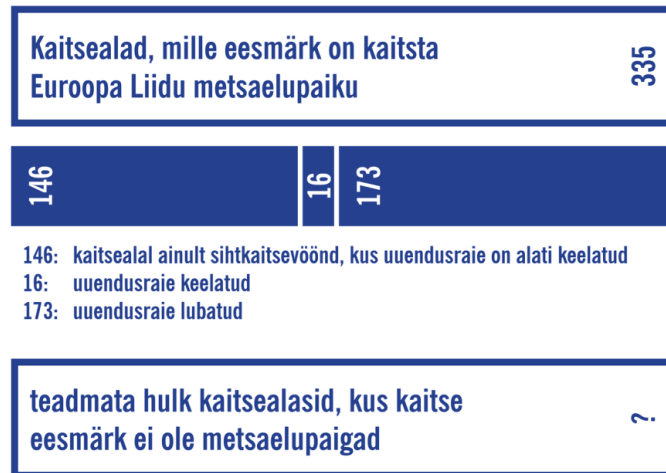
kaitse-eeskirjad kehtestatakse kaitse-ala loomisel. Neis dokumentides sõnastatakse pikaajalised kaitse-eesmärgid.

94. Metsaseaduse muudatuste tulemusel pole olulist erinevust tavalise majandusmetsa ja kaitseala piiranguvööndi metsa majandamisel. Looduskaitseaduse § 31 järgi on küll piiranguvööndis uuendusraie keelatud, kuid antud võimalus kaitse-eeskirjaga uuendusraiet lubada.

Piiranguvööndis on loodusväärtused kahjustada saanud

95. Looduskaitsealade sihtkaitsevööndites olevaid loodusvarasid ei arvestata tarbimisvaruna ja seal majandustegevust ei toimu.⁸⁰ Looduskaitseseaduse keeld mitte teha uuendusraiet kaitsealade piiranguvööndites ei ole alati suutnud kaitsta sinna kuuluvaid metsaelupaiku. Mitmel juhul ei ole kaitseala eesmärkidest lähtuvaid piiranguid looduskaitseala piiranguvööndile kaitse-eeskirjaga seatud (vt ka joonis 13).

Joonis 13. Uuendusraie lubamine kaitsealadel



Allikas: Riigikontroll Keskkonnaameti 15.11.2021. a andmete põhjal, kujundaja Madis Kats

96. Näited selle kohta, kuidas metsaraie on piiranguvööndis kaitstavaid väärtusi kahjustanud:⁸¹

- Otepää looduspargi piiranguvööndite Natura metsaelupaikades raiuti Maa-ameti metsamuutuste kaardikihtide järgi aastatel 2014–2019 kokku 115 ha ulatuses. Nende raie puhul ei seatud kaitstavate liikide elupaikades ka mingeid piiranguid (nt raietüübi või ulatuse kohta);
- Nabala-Tuhala looduskaitseala⁸² piiranguvööndi metsadest on viimase kümne aasta jooksul lageraiutud 19,8%⁸³ (vt joonis 14). Osa raietest oli toimunud juba varem, kuid raied ei lõppenud kaitseala moodustamisega 2014. aastal. Suurima eri võtetega lagedaks raiutud ala kogupindala piiranguvööndis on 55 ha (piirnevate lankide pindala kokku). Nii suure lageda ala tekitamine on vastuolus metsaelupaikade kaitse eesmärgiga, kuna endised elupaigad ja elustik ei taastu ka aastakümnete jooksul.

97. Keskkonnaamet selgitas, et elupaigad, mis moodustavad suuremaid massiive ja mille säilitamine on perspektiivne, tsoneeritakse sihtkaitsevööndisse. Piiranguvöönditesse jäetakse üldjuhul väiksemad ja eraldi seisvad elupaigakillud, mille kaitsmine sellist efekti ei anna. Keskkonnaameti eesmärk pole olnud kõikide elupaigalaikude säilimine piiranguvööndites, seepärast polegi metsaelupaiku piiranguvööndite kaitse-eesmärkideks seatud. Keskkonnaameti sõnul on piiranguvööndite puhul

⁸⁰ Looduskaitseseadus, § 30.

⁸¹ Looduskaitseliste väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

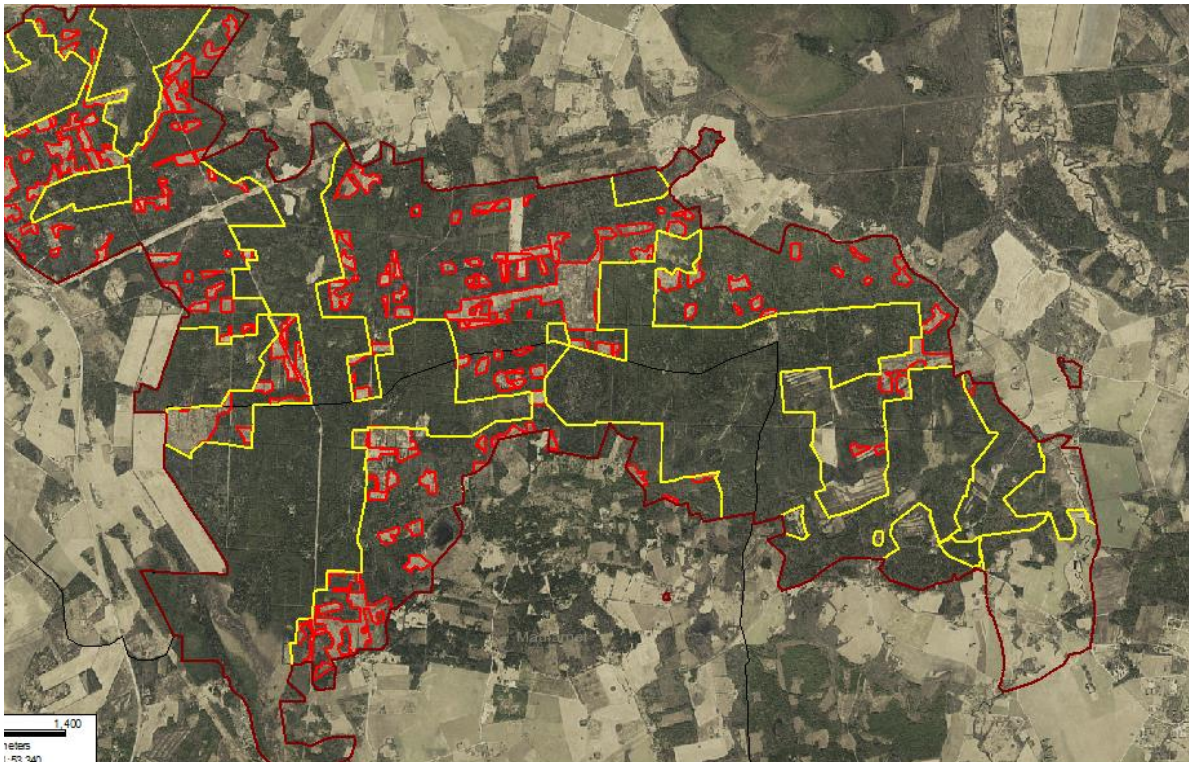
⁸² Kaitseala suurus on 4628,7 ha, sellest 2147,8 ha on sihtkaitsevöönd ja 2480,9 ha on piiranguvöönd.

⁸³ Kaitseala moodustati 2014, kuid ajutine raiekeeld kehtis juba varem.

oluline pigem maastikuilme ning metsakoosluse liigilise, struktuurilise ja vanuselise mitmekesisuse säilitamine.

98. Piiranguvööndid on oluliseks puhvriks sihtkaitsevööndite kaitsmisel ja seetõttu ei ole suuremahulised raied seal õigustatud. Ulatuslikud raied piiranguvööndis hakkavad mõjutama ka sihtkaitsevööndi seisundit, kui lagedad alad külgnevad sellega vahetult (vt joonis 14).⁸⁴ Kaitstavate väärtuse säilimiseks on raiete kavandamisel oluline vältida lähestikku asuvate lankide raiet samal ajal.

Joonis 14. Lageraiutud alad Nabala-Tuhala looduskaitseala piiranguvööndis*



* Lageraiutud ala on märgitud punase piirjoonega. Kollase joonega on sihtkaitsevööndi ja pruuni joonega kaitseala piir. Näha on raiutud alade hulk ja see, et suur osa neist paikneb lähestikku.

Allikas: Maa-ameti aluskaart

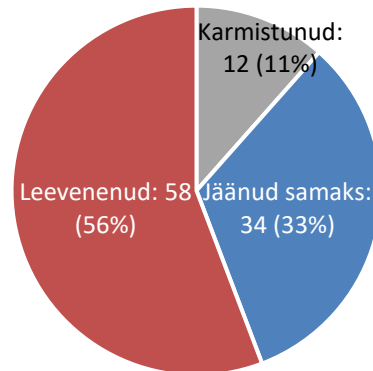
Kaitse-eeskirjade muutmisel leevendati raiepiiranguid

99. Metsaseaduse muutmise järel on muudetud kaitse-eeskirju, lubades leebemaid raie tingimusi. Ainsas seni tehtud uuringus, mis käsitleb kaitse-eeskirjade muutmist, leiti, et 56% kaitse-eeskirjadest on muudetud ja lubab metsa raiumist juhtudel, kus see varem lubatud ei olnud.⁸⁵ Uuringusse oli hõlmatud 104 Natura metsaelupaikade kaitse-eeskirja, mida oli muudetud aastatel 2011–2020 või mis oli vastu võetud pärast 2010. aastat (sel juhul võrreldi nn tüüptingimustega). Ülejäänud 144 kaitse-eeskirja jäid uuringust välja, kuna neid ei muudetud aastatel 2011–2020 (vt joonis 15).

⁸⁴ Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 alusuuringu aruanne. Eesti Maaülikool, Taru Ülikool, 2018.

⁸⁵ Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond, Estwatch, 2021.

Joonis 15. Metsaelupaikadega loodusalad, mille kaitse-eeskirjades on toimunud muutused või kus raiepiirangud on jäänud varasema eeskirja või 2010 tüüptingimustega võrreldes samaks



Allikas: Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raieetgevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond, Estwatch, 2021

100. Ka Riigikontrolli tellitud uuringusse hõlmatud Otepää looduspargi ja Lahemaa rahvusparki kaitse-eeskirju muudeti ja kaotati lageraie keeld.⁸⁶ Keskkonnaametist selgitati, et erametsade omanike soovidele vastu tulles on mitmel pool piiranguvööndis raiepiiranguid küll leevendatud, kuid samal ajal on mitmeid piiranguvööndi alasid sihtkaitsevööndisse arvatud ning piiranguvööndis tõstetud lageraie küpsusvanust ja seatud pindalaline piirang. Riigikontroll märgib, et sellele vaatamata on võimalik raiuda piiranguvööndisse jäävaid elupaiku.

Püsimetsana majandamine pole levinud

101. Lageraie asemel on võimalik kaitstavaid metsi majandada, kasutades püsimetsandusvõtteid, mille mõju on ökosüsteemile väiksem.⁸⁷ Püsimetsandusele sobiva raieviisina on metsaseaduses kirjeldatud valikraiet, mille puhul raiutakse üksikuid puid või väikehailudena, mille läbimõõt võib olla kuni pool puistu kõrgusest. Püsimetsandusvõtetega majandatud metsas on puud erivanuselised (vt joonis 16).

Teadmiseks, et

püsimetsandus on välja raiutud või välja langenud puude pidev asendumine või asendamine uute kasvukohale looduslikult omaste puudega.

Allikas: metsaseadus, § 28 (8)

102. Kesk-Euroopas on püsimetsad kui lageraie vältiv looduslähedase metsanduse võimalus viimastel aastakümnetel võitnud suure populaarsuse, kuid 2002. aastal olid Eestis teadmised sellest veel napid.⁸⁸ Olukord pole palju muutunud. Eestis on valikraiate osakaal raietest 3% ning lahendamata küsimusi on mitmeid.⁸⁹ Näiteks võib ebaõnnestunud valikraie soodustada tormikahjustusi. Samuti on püsimetsana majandamisel korraga saadav puidu kogus väike ja seega ka ühest raie-korrast saadav tulu väiksem. Samas, kuna püsimetsa puhul on võimalik sama metsalanki pika aja jooksul korduvalt raiuda, siis tagab see metsa-omanikule pideva sissetuleku. Lõuna-Soome metsade pikaajaliste andmete põhjal tehtud uuring näitas, et püsimetsast saadakse kokkuvõttes rohkem puitu.⁹⁰

⁸⁶ Looduskaitseliste väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

⁸⁷ Olavi Laiho, Erkki Lähde, Timo Pukkala. Uneven- vs even-aged management in Finnish boreal forests. *Forestry*, Vol. 84, No. 5, 2011. doi:10.1093/forestry/cpr032

⁸⁸ Hardi Tullus. Kas valikraied ja püsimetsad sobivad Eestisse? – Eesti mets, nr 3, 2002.

⁸⁹ Liina Remm, Liis Kuresoo, Mihkel Runkla (koostajad). Teejuht püsimetsandusse 2020.

⁹⁰ Olavi Laiho, Erkki Lähde, Timo Pukkala. Uneven- vs even-aged management in Finnish boreal forests. *Forestry*, Vol. 84, No. 5, 2011. doi:10.1093/forestry/cpr032

Joonis 16. Aastakümneid püsimeetsana majandatud mets Võrumaal



Foto: Riigikontroll

Teadmiseks, et

Otepää looduspargi kaitse-eeskirjaga on lubatud okasmetsade oosidel ja moreenkuhjatistel majandada metsa üksnes püsimeetsana.

103. Looduskaitsealade kaitse-eeskirjades esineb püsimeetsanduse nõue harva. Keskkonnaamet viitas, et nad käsitlevad uuendusraie keeldu sisuliselt püsimeetsandusena. Uuendusraie on keelatud 16-s metsakooslusega kaitseala piiranguvööndis 189st. Lisaks on uuendusraie keelatud 146 kaitsealal, kus on vaid sihtkaitsevöönd (vt joonis 13).

104. Püsimeetsandusvõtetega saab erametsaomanik ka kaitstavat metsa majandades tulu teenida. Püsimeetsanduse mõiste toomine metsaseadusesse loob võimaluse seada püsimeetsana majandamine näiteks kaitstavate metsade kaitse-eeskirjades tingimuseks, kuid see on seni vähe levinud ja püsimeetsa toetuseks ei ole mingeid soodustavaid tegevusi (nt teavituskampaaniaid, teabepäevi, mentorlust).

105. Riigikontrolli hinnangul ei ole piiranguvööndid kaitsetingimuste leevendamise tagajärjel suutnud toimida sihtkaitsevööndit kaitstvate puhveraladena. Kui piiranguvööndite metsi majandataks säästlikumalt, ei oleks tarvidust pidevalt suurendada ka sihtkaitsevööndite pindala.

106. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile: selleks et motiveerida metsaomanikke looduslikult väärtuslikku metsa püsimeetsana majandama,

- teha uuringuid Eesti aladel sobivaimate püsimeetsandusvõtete väljatöötamiseks;
- töötada välja toetusmeetmed, millega soodustataks metsa majandamist püsimeetsana.

Keskkonnaministri vastus:

- Püsimeetsandusvõtete väljatöötamisel tuleb kindlasti veenduda, kas, millistel tingimustel ja millistes metsakasvukohatüüpides püsimeetsandusvõtete kasutamine parimal viisil toimib. Metsaseadus võimaldab ka täna metsi majandada püsimeetsana, kasutades selleks valikraieid, kuid erinevatel põhjustel on metsaomanikud seda vähe kasutanud. Muuhulgas muudeti 2017. aastal metsaseadust, et soodustada lageraiele alternatiivsete raieliikide – turberaie ja valikraie – kasutamist, leevendades nendele seatud piiranguid. Eesti Maaülikoolis on tänapäevastes tingimustes püsimeetsanduse kasutusvõimalusi juba osaliselt uuritud, kuid sobivaimate püsimeetsandusvõtete väljatöötamine vajab veel aja- ja ressursimahukaid uuringuid.

Püsimetsandust puudutavaid uuringuid on käivitanud mh RMK. Püsimetsandust puudutavad uuringud ja püsimetsanduse kasutamise tingimuste väljaselgitamine on võetud „Metsanduse arengukava aastani 2030“ kavandisse.

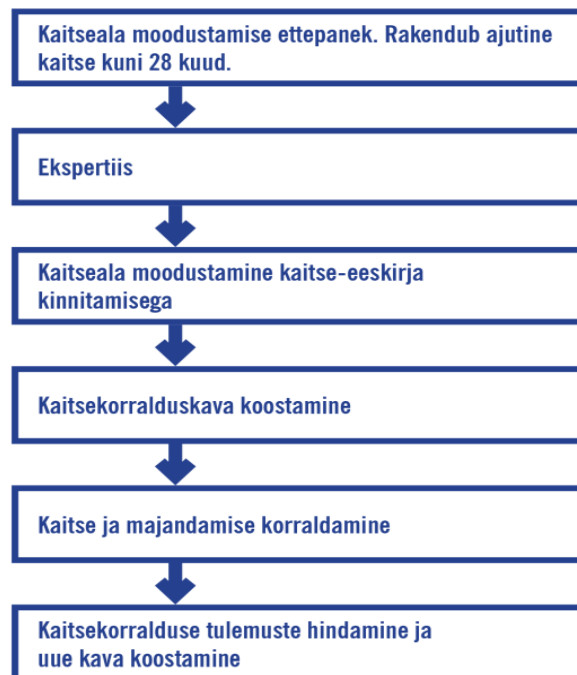
- Keskkonnaministeerium põhimõtteliselt nõustub ettepanekuga. Täiendavate uuringute tegemine on vajalikus mahus finantside olemasolul alati võimalik. Samuti on võimalik vahendite olemasolul rakendada täiendavaid toetusmeetmeid kohtades, kus see on tulemuslik. Selgitame, et Keskkonnaministeerium on käivitanud LIFE IP projekti, mille üheks eesmärgiks on erametsatoetuste süsteemi hetkeseisu analüüs ja võimalike muudatuste/täienduste väljatöötamine. Ka „Metsanduse arengukava aastani 2030“ kavandis on kirjas: „Algatatakse teadusprojekte selgitamaks välja valikraiete mõju metsaökosüsteemile ning soodustatakse laialdasemat rakendamist metsaomanike seas, kel on eesmärk oma metsi majandada püsimetsana (mh korrigeeritakse õigusakte ning töötatakse välja viisid statistika kogumiseks ja analüüsimiseks)“.

Raied kaitstavates metsades

Vead kaitsealade moodustamisel on võimaldanud ulatuslikke raieid

107. Kaitsealad tuleb moodustada nii, et kõik loodusväärtused on inventeeritud ja on piisavalt infot nii kaitse korraldamiseks kui ka piiranguvööndi majandatavas osas sobivate raiete planeerimiseks. Kaitsealade moodustamisest ja korraldusest on antud ülevaade joonisel 17 ning kaitsemeetmetest tabelis lisas A.

Joonis 17. Kaitseala loomine ja majandamine



Allikas: Riigikontroll, kujundaja Madis Kats

Teadmiseks, et

kaitsealad on alad, mida hoitakse inimtegevusest puutumatusena või kasutatakse erinõuete kohaselt ning kus säilitatakse, kaitstakse, taastatakse, uuritakse või tutvustatakse loodust (looduskaitseadus, § 4).

Need ülesanded seonduvad ka mitmete rahvusvaheliste kohustustega, mis tulenevad Euroopa Liidu loodusedirektiivist ja linnudirektiivist ning bioloogilise mitmekesisuse konventsioonist.

Keskkonnakaalutluste mitteamvestamine kaitseala moodustamisel viib loodusväärtuste kahjustamisele

108. Kaitsealade moodustamisel tellitakse ekspertidelt inventuure ja arvamusi, milles selgitatakse välja uuritava ala loodusväärtused ja antakse soovitusi kaitse korraldamiseks. Riigikontrolli analüüs näitas, et alati ei ole keskkonnaekspertide arvamusega arvestamata jätmisel sisuliselt põhjendatud, miks loobuti ala kaitse alla võtmisest.

109. Näiteks Kõveri-Ilvese piirkonna kohta kustutas Keskkonnaamet juba keskkonnaregistrisse kantud kaitse alla võtmise ettepaneku. Selle aluseks oli Keskkonnaministeeriumi asekancleri kiri⁹¹. Looduskaitseseaduse §-d 8 ja 9, mis kaitse alla võtmise ettepaneku menetlust reguleerivad, sellist ettepaneku registrist kustutamise võimalust ette ei näe. Kirja alusel vähendati kaitseala suurus 1039 hektarini, mis oli ekspertide ettepanekust seitse korda väiksem. Ekspertide arvamusega arvestamata jätmist Keskkonnaamet piisavalt ei põhjendanud. Otsusele järgnesid kuivendustööd ja raied kaitseta jäänud alal, kahjustades sellega II kategooria kaitsealuse liigi – metsise – asurkonda.

110. Ekspertide arvamusega arvestamata jätmist ei põhjendatud ka järgmistel juhtudel⁹²:

- Nabala-Tuhala kaitse-eeskirjas lubatakse raieid suurematel aladel, kui eksperdid soovitasid, lageraiet võib 1 ha asemel teha 2 ha ja turberaiet 5 ha. Samuti ei käsitle Nabala-Tuhala kaitse-eeskiri raiete kumuleeruvat mõju. Keskkonnaamet märkis, et lageraie lanki suurendati kaitse-eeskirja avaliku arutelu tulemusel, kuna metsaomanikud soovisid rohkem raiuda.
- Otepää looduspargis soovitas ekspertiis⁹³ osas piiranguvööndites uuendusraie keelata, kuid selle soovitusel ei arvestatud. Ka Keskkonnaameti kaitse-eeskirja eelhindang näitas, et lageraie korral sõltub vanade metsade raie kiirus lubatud langi suurusel, kuid leiti, et vana metsa on piiranguvööndis veel piisavalt.⁹⁴ Keskkonnaameti analüüsis pärast kaitse-eeskirja kehtestamist märgitakse, et 2017. aastal hävis Otepää looduspargis lageraiete (sh veerraie ja aegjärgse raie viimane järk) tagajärjel vanade metsade elupaiku ca 90 ha.⁹⁵

Kaitseala moodustamisega venitamine jätab väärtuslikud alad kaitseta

111. Kui loodusväärtuste kaitse on põhjendatud, siis tuleb korraldada nende kaitse⁹⁶, selleks võib moodustada näiteks loodus- või maastiku-kaitseala või püsielupaiga. Paljud probleemid on seotud kaitseala moodustamise pikale venimisega. Kui kaitseala pole moodustatud, siis pole kaitse-eeskirja ega kaitsekorralduskava ja seetõttu on vigade tekkimise oht suurem.

⁹¹ Marku Lamp. Kiri nr 1-4/19/3547 Keskkonnaagentuurile, Keskkonnaametile, Riigimetsa Majandamise Keskusele. 21.06.2019.

⁹² Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Ekspertitöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

⁹³ Erik Leibak ja Uudo Timm. Ekspertihinnang Otepää looduspargi kaitse-eeskirja eelnõule ja tsoneeringule. 2011.

⁹⁴ Tarmo Evestus. Otepää looduspargi kaitse-eeskirja eelnõu metsamajandamise ja vana metsa osakaalu säilimise analüüs metsaregistri andmetel. 2015.

⁹⁵ Tarmo Evestus. Raietest Otepää looduspargis uue kaitse-eeskirja valguses. 2018.

⁹⁶ Looduskaitseseadus, § 8 lg 5.

112. Näiteid juhtumitest, kus kaitse korraldamisega viivitamine on põhjustanud kaitseala seisundi halvenemise⁹⁷:

- Näiteks oli II kategooria kaitsealuse liigi – jugapuude – kaitse tegevuskava kaua kinnitamata⁹⁸ ja ka püsielupaiga moodustamine Saaremaal kestis enam kui kümme aastat. Kuna ekslikult ei kooskõlastanud raieluba ametnik, vaid arvutiprogramm, siis lubati raie jugapuu püsielupaigas, seadmata mingeid tingimusi. Raie tulemusena hävis ligikaudu 100 jugapuud. Tõenäoliselt aitas vea tekkimisele kaasa asjaolu, et puudus liigi kaitse tegevuskava ja püsielupaika polnud moodustatud.⁹⁹
- Ülejõe maaüksusel (Nabala-Tuhala LKA) kooskõlastati raieluba ekslikult ilma piiranguteta, kuigi seal asub Natura ala. Raieloa kaaskirjas ei käsitletud kaitse-eesmärgiks oleva elupaigatüübi 9050 (rohunditerikkad kuusikud) olemasolu ja loodusala asuva eraldise nr 5 kohta märgiti: „Raiutaval alal ei ole inventeeritud EÜ nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta I lisas nimetatud metsa-elupaigatüüpe“. See info pole õige, kuna keskkonnaregistris on eraldistele nr 4 ja 5 märgitud elupaigatüüp 9050. Samuti ei olnud väljastatud raieloa kaaskirjas kirjas, et alal on kaitse-eesmärgiks oleva kauni kuldkinga leiukoht. Raie tagajärjel on muutunud valgustingimused ja tekkinud oht, et kuldkinga elupaik hävib.¹⁰⁰
- Ka tegevuskava uuendamisega viivitamine on loodusväärtuste olukorda halvendanud. Vahetult Pihla-Kaibaldi looduskaitseala kõrval asuvas Prählamäe piirkonnas kehtis aastatel 2010–2014 naaritsa kaitse ja ohjamise tegevuskava. Tegevuskava pole uuendatud. Tegevuskava puudumine mõjutas piirkonnas ulatusliku kuivendusprojekti lubamist 600 hektaril, kus kasvas ligi 80 aastat majandamata vana mets. Kuivendusega kaasnes aastatel 2019–2020 raie ja Natural alal olevate Pihla-Kaibaldi kaitsealuste metsade veerežiimi muutus, mis halvendas naaritsa toidubaasi.

Looduskaitsealade kaitsekorralduskavad on tihti puudu

113. Kui kaitse-eeskirjaga piiritletakse kaitsevööndite ulatus ning määratakse piirangute kehtivus vööndite kaupa¹⁰¹, siis kaitsekorralduskava on tegevusplaan, mis peab sisaldama kaitstava ala üldiseloomustust, loodusväärtuste kirjeldust, neid mõjutavaid tegureid ja kaitsekorralduslike tegevuste loetelu.¹⁰²

114. Kaitsekorralduskava koostamisse kaasatakse huvirühmad (nt kohalikud inimesed, RMK) ja võib kaasata väliseid eksperte. Vahel tehakse kaitsekorralduskavad olemasolevate andmete põhjal, kuid tellitakse ka lisainventuure, et selgitada välja loodusväärtuste paiknemine

⁹⁷ Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

⁹⁸ Jugapuu kaitse tegevuskava kinnitati 22.12.2021.

⁹⁹ Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

¹⁰⁰ Samas.

¹⁰¹ Looduskaitseseadus, § 12 (2).

¹⁰² Keskkonnaministri 20.10.2009. a määrus „Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine“.

ja seisund. Keskkonnaamet kinnitab kaitsekorralduskava kolmeks kuni kümneks aastaks.¹⁰³

115. Kehtivad kaitsekorralduskavad on olemas 647 alal kõigest 962 kaitstavast alast¹⁰⁴, see on 68%-l kaitsealade pindalast. Keskkonnaagentuuri andmeil ei plaanita teha kaitsekorralduskavasid aladele, kus aktiivsed kaitsekorraldusmeetmed pole vajalikud.¹⁰⁵ Osal aladel pole kava, kuna need on ühe vööndiga alad (ainult sihtkaitsevöönd) või veekogud (hoiualad), kus puudub vajadus majandamiseks. Keskkonnaamet kinnitab, et 2023. aasta lõpuks kavatsetakse koostada kõigi loodus- ja linnualade kaitsekorralduskavad.

116. Kui kaitsekorralduskava pole, siis on oht, et pole piisava põhjalikkusega läbi analüüsitud kaitstavate väärtuste andmeid ega planeeritud kaitsetegevusi. Näiteks Nabala-Tuhala LKA loodi 2014. aastal, kuid kaitsekorralduskava asuti koostama alles 2021. aastal ja see valmis 2022. aastal. Kui kaitsekorralduskava pole, on kaitse korraldajatel ja raielubade kinnitajatel vaja iga üksikotsuse puhul põhjalikult olemasolevaid andmeid analüüsida, kuna need pole terviklikult läbi mõeldud.

117. Mõnel analüüsitud juhul on kaitsekorralduskava küll olemas, kuid ei sisalda kogu vajalikku infot. Näiteks pole Lahemaa rahvuspargi, Otepää looduspargi ja Sirtsu looduskaitseala kaitsekorralduskavades piisavalt põhjalikult käsitletud raiete mõju kaitstavatele liikidele ja elupaikadele ega antud vajalikku infot, mille põhjal otsustada raieloa üle.

118. Probleemiks võib olla ka kaitsekorralduskava tegevusplaani täitmise viibimine. Näiteks on Läänemaa suursoo maastikukaitseala kaitsekorralduskavas 2016–2025 seatud eesmärk tsoneerida kõik Natura metsaelupaigad sihtkaitsevööndisse, kuid seda polnud 2021. aastaks veel tehtud. Kuna Pillijärve piiranguvööndis kasvavaid 200aastaseid mände polnud jõutud sihtkaitsevööndisse tsoneerida, siis puudus neil kaitse ja puud raiuti teeremondi käigus, kuigi need asusid ka kaldakaitsevööndis.

119. Riigikontrolli hinnangul näitavad analüüsitud juhtumid seda, et Keskkonnaameti venitamine kaitse korraldamisega (sh kaitsekorralduskavade aeglane koostamine) võib viia loodusväärtuste kahjustamiseni. Taunitav on, et kaitsealade moodustamisel ei põhjendata, miks jäetakse keskkonnaekspertide ettepanekutega arvestamata.

Raielubade otsused jätavad metsaelupaigad kaitseta

120. Kuna kaitstavate metsade olukord on erinev, siis ei anna õigusaktid raielubade menetlemiseks üheselt selget vastust, kas raiet tohib lubada. Seetõttu tuleb Keskkonnaametil looduskaitseliste väärtuste kaitseks langetada otsus, mis võtaks arvesse antud ala eripära.

121. 2016 töötas Keskkonnaamet välja juhise raielube kinnitavatele ametnikele, et paremini tõlgendada looduskaitseaduse ja metsaseaduse

Teadmiseks, et

raieloaesse saab lisada:

- **kohustusliku majandamispiirangu** (st raiekeeld). Seatakse, kui liik või elupaigatüüp on kaitse-eesmärgina nimetatud või metsade kogupindala kaitseala sihtkaitsevööndis on väiksem loodusala eesmärgiks seatud metsaelupaigatüüpide kogupindalast [Natura standard-andmebaasis](#);
- **kohustusliku majandamistingimuse** (tingimus, mille täitmisel tohib raiuda, nt tuleb pesapuu ümber jätta raiumata puhverala). Seatakse, kui kaitstav liik ei ole kaitse-eesmärgina kirjas;
- **majandamissoovituse** (nõuanne, mille täitmine pole kohustuslik, kuid mis aitab oluliselt vähendada kahju). Esitatakse näiteks, kui leiu-koht on väheesinduslik või on selge, et raie ei kahjusta liigi elupaika.

¹⁰³ Keskkonnaministri 20.10.2009. a määrus „Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine“.

¹⁰⁴ Sh need, kus metsaelupaigad pole kaitse-eesmärk.

¹⁰⁵ Eesti looduse kaitse aastal 2020. – Eesti looduse mitmekesisus. Keskkonnaagentuur, 2020.

nõudeid. „Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhises“¹⁰⁶ on kirjas, kuidas korraldada raied siis, kui kaitstavad väärtused on kaitse-eeskirjas märgitud või ei ole märgitud või ka juhiks, kui kaitstavaid väärtusi enam pole. Juhist järgides on võimalik seada piiranguid, mis on vajalikud kaitse-eesmärkide saavutamiseks.

122. Juhul, kui elupaigatüüp ei ole ala kaitse-eesmärk, siis näeb juhise ette, et tuleb teha ettepanek lisada elupaigatüüp ala kaitse-eesmärkide hulka ja peatada haldusakti andmine.¹⁰⁷ Raielube kinnitades tuleb arvestada ka loodusväärtustega, mille kohta on info olemas, kuid mis on veel ametlikult kaitse-eeskirjas kirjeldamata. Kui väärtus eeldab väljaspool kaitstavat ala raie täielikku keelamist liigikaitseliste piirangute tõttu, tuleb teha ettepanek ala kaitse alla võtta.

123. Riigikontrolli tellitud uuring näitas, et osal juhtudel ei ole „Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise“ arvestatud ja loodusväärtustega mets on maha raiutud. Järgnevalt on kirjeldatud mitmeid juhtumeid, mille puhul oleks saanud kaalutlusõigust kasutades kahju loodusele vältida.

124. Raiete planeerimisel tuleb nii tava- kui ka kaitstavas metsas arvestada, millised on kõrvalasuvad eraldised. Kui kõrvuti asuvatel eraldistel raiutakse metsa vaid mõneaastase vahega, võib tulemuseks olla mitmekümne hektari suurune lage ala, kus elustik on hävinud.

125. Riigikontrolli analüüsitud juhtumites selgus, et lageraie tehakse kaitse-eeskirjas lubatud mahus ja selle kõrval oleval eraldisel tehakse aegjärgne raie. Mõnel juhul peetakse vajalikuks teha kohe kõrval ka sanitaarraie. Kuna raieid ei planeerita kogu kaitseala arvestades ehk ruumiliselt, siis tekivad suured lagedad alad vaatamata sellele, et kõik raielood on väljastatud seadusega kooskõlas. Nii ulatusliku raie korral ei taastu endine kooslus samal kujul ka mitmekümne aastaga.

126. Näiteks on Nabala-Tuhala looduskaitseala piiranguvööndis lubatud teha lageraie kaitseala valitseja nõusolekul kuni 2 ha suuruse langina. Nabala-Tuhala LKA Ülejõe maaüksusel raiuti kokku 5,4 ha ulatuses, sellest tehti lageraie 1,9 ha, sanitaarraie 2,8 ha ja aegjärkset raie 0,7 ha. Tehtud sanitaar- ja aegjärgne raie näevad välja peaaegu samamoodi nagu lageraie.¹⁰⁸ Ülejõe maaüksusel on piirnevate lageraie ja varasemate avatud maastikku tekitavate raie summeeritud pindala kokku 26 ha (vt joonis 18).

Erinevate raie koostööl tekivad suured lagedad alad

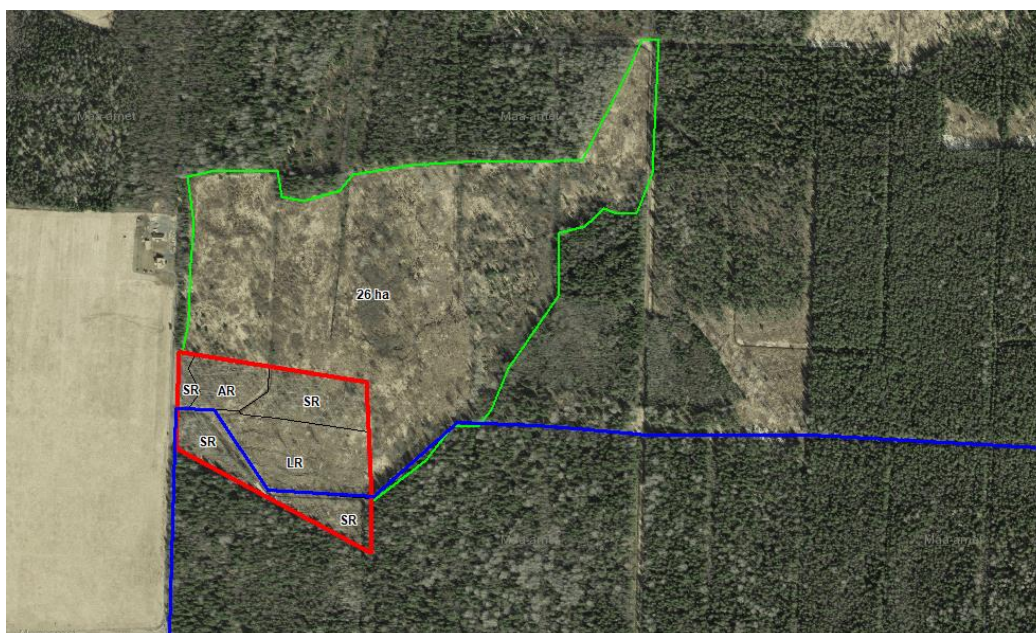
Aegjärgne raie – turberaie alaliik, mille puhul raiutakse puid raielangil paarikümne aasta jooksul hajusalt.

¹⁰⁶ Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise. Keskkonnaameti 2016. a seletuskiri.

¹⁰⁷ Samas, lk 7.

¹⁰⁸ Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Ekspertitöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

Joonis 18. Ülejõe maaüksusel (punane joon) kasutatud raieliigid* avaliku metsaregistri alusel



* LR – lageraie, SR – sanitaarraie, AR – aegjärgne raie. Liituvate ja avatud raiealade kogupindala on selles kohas juba 26 ha (roheline joon) Nabala-Tuhala looduskaitseala piiranguvööndis. Sanitaarraie tehti osaliselt Natura alal (sinine joon).

Allikas: Riigikontrolli tellitud uuring „Looduskaitsete väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Ekspertitöö“ (Eesti Looduseuurijate Selts, 2021), Maa-amet

Teadmiseks, et

Kõveri-Ilvese piirkonnas on raiete koostmõju ekspertide hinnangul sedavõrd suur, et selle tulemusel võib tõenäoliselt hävida kogu Luitemaa Natura linnuala metsise asurkond.

Allikas: Looduskaitsete väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Ekspertitöö (Eesti Looduseuurijate Selts, 2021)

127. Raiete koostmõjuga ei arvestatud ka II kategooria liigi – metsise – asurkonnas Kõveri-Ilvese piirkonnas, kuigi oli valminud põhjalik eksperdiuuring, mis kirjeldas negatiivset koostmõju ning pakkus leevendusmeetmeid. Ulatuslike raiete ja kuivendusega kahjustati kaitstava liigi elupaika. Piirkonnas on ette näha, et Rail Balticu rajamisega kaasneb oluline kahjustav lisamõju metsise asurkonnale.

128. Vahetult Kõveri-Ilvese piirkonna naabruses asuv Luitemaa LKA Natura elupaiga ümbruses väljastati raielube, ilma et oleks arvestatud nende kumulatiivset mõju. Kuna eraldiste vahele pole enam vaja jätta 100 m eraldusriba nagu varem, siis tekivad sellesse piirkonda peatselt suured raiutud alad (vt joonis 19).

Joonis 19. Kehtivad raieload Luitemaa looduskaitseala Natura elupaiga ümbruses 15.05.2021. a seisuga



15.05.2021. a seisuga kehtinud raieload on helesinise piirjoonega. Kõigi raielubade elluviimisel tekivad suured lagedad alad. Tumepunase piirjoonega on ümbritsetud Luitemaa looduskaitseala.

Allikas: väljavõte metsaregistrist, 16.06.2021

Raieid lubati vastuolus kaitse-eesmärkidega

129. Kui esitatakse taotlus kaitstavatel aladel raiumiseks, siis peab Keskkonnaamet, kes taotlust menetleb, veenduma, et raie ei ohustaks loodusväärtusi.¹⁰⁹ Kui see ohustab kaitse-eesmärkide saavutamist, tuleb raie keelata või täpsustada tingimusi, mis lubavad raiet teha.

¹⁰⁹ Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhised. Seletuskiri. Keskkonnaamet, 2016.

130. Näiteid juhtumitest, kus raielubade kinnitamisel ei seatud vajalikke piiranguid¹¹⁰:

- Otepää looduspargi piiranguvööndis anti kaitse-eesmärgiks oleva II kategooria liigi – laanerähni – elupaigas luba teha lageraieid. Lageraie hävitab laanerähni elupaiga ja kahjustab asurkonda. Keskkonnaameti selgituse järgi oli osal juhtudel tegemist tormikahjustuse likvideerimisega.
- Sirtsu looduskaitseala Natura alal asuva trassi raietele seati küll piirang, et lendorava pesapuid ei tohi raiuda, kuid see ei olnud piisav, et häirimist vältida. Trassiraie tekitas nn servaepekti, mis suurendab ohtu, et lendoravad langevad kiskjate saagiks. Samuti raiuti mõnes kohas vahetult pesapuu kõrval kasvavad puud. Tagajärg on see, et osa lendoravaid jättis oma pesapuu maha ja on oht, et ka teised pesapaigad hääbuvad.
- Läänemaa Suursoo Tänavjärve sihtkaitsevööndis ja Pillijärve piiranguvööndis kooskõlastati vahetult järve kaldal asuva tee remondi trassiraieks luba, kuigi sihtkaitsevööndis on igasugune majandustegevus keelatud ja piiranguvööndis olev ala oli samal ajal ka kaldakaitse vööndis, kus on samuti raie keelatud. Kallast kaitsenud puud raiuti maha, rikkudes nii looduskaitsealad kui ka veeseadust, ja kallast ohustab erosioon.
- Lahemaa rahvuspargis kooskõlastati mitmeid raielube, ilma et oleks seatud II kategooria liigi – laanerähni – elupaiga suhtes soovitusi. Raieloas oleks tulnud mainida, et eraldi elavad laanerähnid, et raie korraldaja oleks saanud ise liigi vajadusi arvestada. Raielood polnud otseses vastuolus kaitse-eeskirjaga, kuid ei arvestanud piisavalt kaitse-eesmärgiks oleva liigi vajadustega. Keskkonnaamet märkis, et mõnel juhul oli tegemist vanemate raielubadega ja elupaigad kanti keskkonnaregistrisse alles pärast lageraie.

Raielubade soovitusi ei täidetud

Teadmiseks, et

oluline osa metsaliikide kaitse on eraomanike otsustada.

Raieloa majandamissoovitustes kirjeldatakse tingimusi, mis tagavad vastaval metsaeraldisel asuva liigi kaitse või elupaiga hea seisuga. Soovituste täitmine on omanikule vabatahtlik ning majanduslikel kaalutlustel neid enamasti ei täideta.

131. Kui keskkonnaregistri andmed on vananenud, ebakvaliteetsed või vastuolus teiste registrite andmetega ja pole kindel, kas kaitstavaid loodusväärtusi alal tegelikult esineb või mitte, siis ei saa Keskkonnaamet oma juhise järgi raieid keelata, vaid peab viitama looduskaitsealade nõuetele ning esitama majandustingimused soovitusena, jättes vastutuse väärtuste säilimise eest taotlejale.¹¹¹ Soovitused annavad metsaomanikule teada, kuidas saab raieid korraldada nii, et kahju loodusväärtustele oleks võimalikult väike. Soovituste täitmist ei kontrollita.

132. Pärnumaal asuval metsakvartalil KD 100 andis Keskkonnaamet III kategooria liikide – ungrukolla ja koobassambliku – kaitseks soovitusi jätta rohkem säilikipuid ja mitte raiuda lähemal kui 60 m liigi poolt asustatud puust. Tegemist oli soovituselise ja see jäeti arvestamata. Raie tulemusel hävis kogu elupaik.¹¹²

¹¹⁰ Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

¹¹¹ Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhised. Seletuskiri. Keskkonnaamet, 2016.

¹¹² Looduskaitsealade väärtuste kahjustamise juhtumite kirjeldused. Eksperditöö. Eesti Looduseuurijate Selts, 2021.

133. Ka Pärnumaal asuva metsakvartali LS019 kohta anti soovitus III kaitsekategooria liigi – hariliku kopsusambliku – elupaigas uuendusraiet mitte teha ja säilitada kõik puud, millel samblik kasvab. Soovitus ei järgitud ja kõik liigi isendid ning kogu asurkond hävis raie tulemusel. Samas looduskaitseaduse § 55 keelab väljaspool kaitstavaid alasid III kaitsekategooria seeneliigi isendite kahjustamise ulatuses, mis ohustab liigi säilimist selles elupaigas.¹¹³

134. Riigikontrolli hinnangul ei toimi, kui tingimused seatakse soovitusena, mille täitmisest sõltub loodusväärtuse säilimine või kahju tekkimise vältimine. Kui eesmärk on loodusväärtused säilitada, tuleks sellised tingimused sõnastada kohustustena.

Sihtkaitsevööndis on lubatud raie looduskaitse eesmärgil

135. Sihtkaitsevööndid on range kaitsereežiimiga alad ja seal tegutsemisel tuleb olla eriti ettevaatlik. Sihtkaitsevööndites on raie keelatud, kuid lubatud on koosluse kujundamine, lähtudes kaitse-eesmärgist.¹¹⁴

136. RMK tegi Nõva LKA Mustjärve ning Peraküla sihtkaitsevööndis kujundusraiet, et muuta istutatud kultuurpuistud looduslikumaks. Metsastunud luidete elupaigas (tüüp 2180) tehti häil- ja harvendusraiet, kokku 109 ha.

Joonis 20. Metsamasinad on kahjustanud metsastunud luidete (elupaigatüüp 2180) pinnast Nõva looduskaitseala sihtkaitsevööndis, mis on range kaitse all



Allikas: Keskkonnaagentuur

¹¹³ Samas.

¹¹⁴ Looduskaitseadus, § 30.

137. Nõva looduskaitseala sihtkaitsevööndis muutis Keskkonnaamet kirja teel raie tingimusi leebemaks, kuigi seal on kaitsealused liigid¹¹⁵, mida raie ohustab. Keskkonnaamet andis loa teha metsatöid märtsikuu lõpuni, kuigi kaitse-eeskiri keelab Mustjärve sihtkaitsevööndis inimeste viibimise ajavahemikul 01.02–31.07. Tööde käigus rikkusid metsatöömehed Natura elupaigatüübi metsastunud luidete (2180) kergesti kahjustuvat pinnast, kuna maapind polnud külmunud (vt joonis 20).

138. Keskkonnaameti muudatused kooskõlastati kirja teel, mitte raieloa muudatusega, seetõttu ei kajastu need metsaregistris. Keskkonnaamet selgitas, et metsaregister ei võimalda raielubasid muuta ja uusi raielube polnud otstarbekas anda.¹¹⁶

139. **Riigikontrolli hinnangul** on raie koosmõjuga arvestamata jätmisel suur risk, et kaitstavatesse metsadesse tekivad suured lagedad alad ja loodusväärtused saavad kahjustada. Teadaolevate loodusväärtustega aladel tuleks raie korraldamisel veenduda, et kahju loodusväärtustele on minimaalne. Arvestades elurikkuse kadu, võib tekkida vajadus võtta uued alad kaitse alla.

140. Riigikontrolli analüüsitud juhtumid näitavad, et oluliste loodusväärtuste kaitset ei ole võimalik korraldada üksnes vabatahtlike soovitusetega, vaid tuleb seada ka piiranguid ja tingimusi.

141. Mitmel eespool kirjeldatud juhtumil hävisid loodusväärtused ka seetõttu, et raielubade väljastamisel oli tehtud vigu. Riigikontrolli hinnangul jääks mitmed probleemid ära, kui otsuste tegemisel peetakse silmas eesmärki säilitada metsakoosluste hea seisund.

Lepinguta vääriselupaigad on kaitseta

142. Lisaks kaitsealadele ja Natura võrgustikule on väärtuslike metsaelupaikade ja -liikide kaitseks moodustatud majandatavates metsades vääriselupaiku (VEP), mis on pindalalt vaid mõne hektari suurusel. Seal kasvab põline või haruldane metsakooslus, leidub erilistele tingimustele viitavaid maastikunäitajaid (nt häilud või rohke lamapuit) või esineb erilistele elutingimustele viitavaid haruldasi tunnusliike, mida majandatavates metsades sageli ei ole. VEP-alad on väga olulised ohustatud liikide pelgupaigad, kui naabruses toimub raie. Need alad aitavad kaasa eluslooduse sidususele, võimaldades liikidel pärast häiringuid uuesti levima hakata. Kuna VEP-alad on väikese pindalaga, koormavad need eraomanikke vähem kui suured kaitsealad.

143. VEP-e inventeeriti peamiselt aastatel 1999–2000. VEP-alasid on kokku 31691 ha, millest 83% asub riigimaal.¹¹⁷ Kõik inventeeritud VEP-tunnustega alad on kantud keskkonnaregistrisse, kust andmed liiguvad edasi ka metsaregistrisse.

Vääriselupaik – ala, kus kitsalt kohastunud, ohustatud, ohualdise või haruldaste liikide esinemise tõenäosus on suur.

¹¹⁵ Metsise (II kaitsekategooria) ning hoburästa, öösorri, õõnetuvi, lõopistriku ja tedre (III kaitsekategooria) elupaigad ning karukolla (III kaitsekategooria) elupaik.

¹¹⁶ Keskkonnaameti 23.04.2021. a vastuskiri nr 13-18/21/5995-3 MTÜ Roheline Läänemaa 13.04.2021. a päringule.

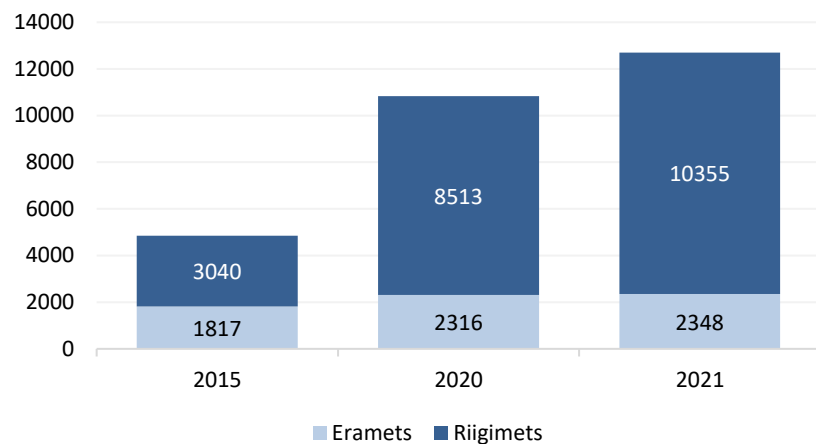
¹¹⁷ 2021. a andmed.

Teadmiseks, et

aastatel 2007–2014 maksti vääriselupaikade toetuseks kokku 2 144 375 eurot 344,22 ha kohta.

144. Eramaa del on seni inventeeritud 2348 VEP-tunnustega ala (vt joonis 21), neist 301 kaitseks on erametsakeskuse ja metsaomaniku vahel sõlmitud notariaalne leping, mis kehtib 20 aastat. Lepingu järgi makstakse metsaomanikule igal aastal hüvitist selle eest, et seal metsa ei raiuta. Keskmise hüvitise summa on 364 eurot ha kohta aastas.¹¹⁸ Nendes VEPides ei tohi teha midagi, mis võiks loodusväärtusi kahjustada (nt raie, lamapuidu eemaldamine, lõkke tegemine). Kõik lepinguga VEP-alad kontrollitakse looduses igal aastal üle. Ilma lepinguta, kuid varem inventeeritud eramaal asuvatel VEP-tunnustega aladel raieid ei piirata. Riigimaadel VEP-lepinguid ei sõlmita – RMK peab loobuma ala raiumisest kohe pärast selle registrisse kandmist ja seal asuvate VEPide suhtes kehtivad samad piirangud, mis lepinguga eramaa VEPide suhtes.

Joonis 21. Vääriselupaigad (VEP) erametsas ja riigimetsas 2015, 2020 ja 2021



Allikas: Keskkonnaameti andmete põhjal

Uute vääriselupaikade moodustamine erametsades on takerdunud

Teadmiseks, et

2000–2001 moodustati riigimaal Eesti Looduseuurijate Seltsi ja Riigimetsa Majandamise Keskuse inventuuride tulemusel 3652 uut vääriselupaika.

145. Eramaal VEPe juurde ei inventeerita, kuna selleks on vaja eraomaniku luba. Kuna eramaadel pole viimastel aastatel inventuure tehtud, siis pole täpselt teada, kui palju on looduses alles selliseid VEP-tunnustega alasid, mille kaitseks pole veel lepingut sõlmitud. Kui eraomanik leiab oma metsas väljaspool looduskaitse ala või Natura alasid VEP-tunnustega ala, siis võib ta Keskkonnaametit teavitada ja teha ise ettepaneku VEPi moodustamiseks ning lepingu sõlmimiseks.

146. Erametsakeskus, kes sõlmib VEP-lepinguid, ei saa andmekaitse reeglite tõttu metsaomanikke nende maal asuvast VEPist teavitada, kuna neil pole maaomanike kontaktandmeid. Ka Keskkonnaamet ei teavitanud varem eraomanikke VEPi olemasolust, kuid alates 2021. aastast on asunud otse metsaomanikele kirju saatma. Keskkonnaamet on võimalusest VEP-lepinguid sõlmida teavitanud ka meedia kaudu, kuid see pole erametsaomanike huvi lepingute vastu oluliselt suurendanud. Varem inventeeritud, ent lepinguta VEPist teavitab metsaomanikku Keskkonnaamet juhul, kui omanik esitab raieloa taotluse. Sel juhul tehakse metsaomanikule ettepanek sõlmida VEP-leping. Kui omanik pole lepingust huvitatud, siis raieluba kinnitatakse.

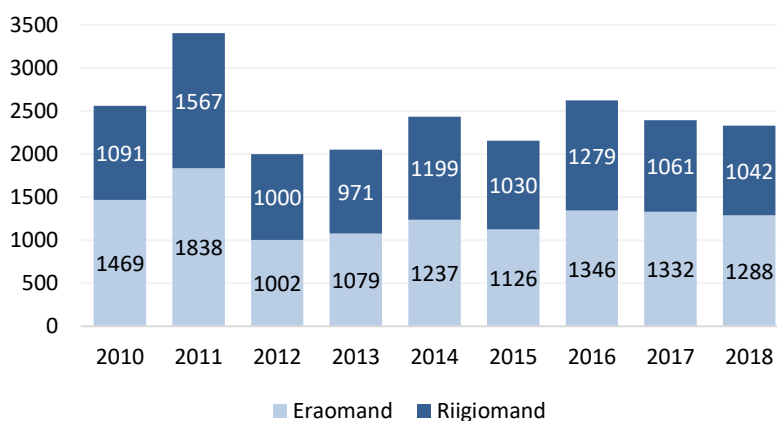
¹¹⁸ Kertu Kekk. Riik andis vääriselupaikade kaitseks raha juurde. Maaleht, 28.03.2019.

Kaitsealadel on inventeeritud vääriselupaiga tunnustega alad kaitseta

147. Inventeeritud, kuid lepinguta VEP-alad võivad asuda nii kaitsealade sihtkaitsevööndis kui ka piiranguvööndis. Neil aladel metsaomanikega lepingut ei sõlmita, kuna eeldatakse, et kaitsealadel on loodusväärtused väljaspool ohtu. Seetõttu ei teavitagi Keskkonnaamet metsaomanikku, kes taotleb luba raiuda kaitseala piiranguvööndis VEP-tunnustega alal. Paradoksaalselt on kaitsealadel asuvad inventeeritud VEP-tunnustega alad suuremas ohus kui lepinguta VEP-tunnustega alad eramaadel tulundusmetsas.

148. Ainsa teadaoleva VEP-alade seisundi uuringu põhjal hävis 2010.–2018. aastal 21 956 ha metsa, kus oli VEP-tunnustega ala, mis polnud veel inventeeritud. Sellest riigimetsas oli 10 241 ha ja erametsas 11 716 ha. Eestimaa Looduse Fondi varasema kogemuse põhjal oleks sellest 21 956 hektarist inventuuride järel VEP-tunnustele vastanud ca 35%. Fond leidis, et metsaregistri andmete põhjal hävis aastatel 2018–2019 VEP-tunnustega inventeeritud aladest 2349 ha¹¹⁹ (vt joonis 22).

Joonis 22. Eestimaa Looduse Fondi hinnang inventeeritud vääriselupaiga tunnustega alade hävimisele aastatel 2010–2018, ha



Allikas: Eestimaa Looduse Fond

Teadmiseks, et

Rootsis peetakse vääriselupaiku metsaomaniku omavastutuse loomulikuks osaks.

Allikas: Lena Gustafsson, Karin Perhans 2010. Biodiversity conservation in Swedish forests: ways forward for a 30-year old multi-scale-approach. Ambio 30, 546–554

149. **Riigikontrolli hinnangul** tuleks Keskkonnaametil VEPe looduskaitse meetmena maaomanikele rohkem tutvustada, et võimaluse korral rohkem lepinguid sõlmida. VEPid ei tohiks hävineda vaid selle tõttu, et metsaomanik ei ole neist teadlik.

150. Kuna Keskkonnaamet ei teavita erametsaomanikke nende maal asuvast VEP-tunnustega alast eeldusel, et kaitsealal on loodusväärtused kaitstud, siis on loodusväärtused nendel aladel ohus.

151. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile:

Selleks, et vältida suurte lagedate alade tekitamist ja loodusväärtuste kahjustamist kaitstavates metsades,

- A. kaaluda metsaseaduse muutmist nii, et
 - 1. tõuseks metsa uuenenuks arvestamise vanus;

¹¹⁹ Kuhu kaovad meie vanad elurikkad metsad? Kaardistamata vääriselupaikade hävimine riigimetsas 2010–2019. SA Eestimaa Looduse Fond, 2021, lk 13–17.

- 2. raielubade väljastamisel arvestatakse kõrvuti asetsevate lankide raie kumulatiivse mõjuga;
- B. kaaluda looduskaitseseaduse muutmist nii, et
 - 1. tagatud oleks raiete planeerimisel kogu alaga arvestamine ehk ruumiline planeerimine;
 - 2. analüüsitaks uuendusraiate mõju kaitstavate metsade (sh loodus- ja maastikukaitsealadel, hoiualadel, rahvusparkides) ökosüsteemile;
 - 3. kaitstavate metsade raielubade väljastamisel seatakse eeltingimuseks kinnitatud kaitsekorralduskavad, mis sisaldavad infot loodusväärtuste paiknemise ja raiete mõju kohta ning kaitsekorralduslike tegevuste loetelu.
- C. Seada tingimusi loodusväärtuste säilitamise toetamiseks (sh säilitada sõltumata raieliigist võimalikult palju järelkasvu ja alustaimestikku, piirata rasketehnika kasutamist ning ühtlustada riigi ja erametsade nõuded raiete vältimiseks kevadisel pesitsusperioodil).
- D. Vältimaks loodusväärtuste kahjustamist kaitstavates metsades sõlmida vääriselupaiga lepinguid ka looduskaitsealadel, kuid kompensatsiooni maksta sama ala eest vaid ühe lepingu alusel.
- E. Arendada metsaregistri funktsionaalsust, et oleks võimalik kajastada raielubade muudatusi.

Keskkonnaministri vastus:

- A.1. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täpsemat analüüsi, et selgitada pakutud meetmega lahendatava probleemi olemust ja meetme sobivust. Saame tegevuse kavandada 2023. aasta tööplaanis.
- A.2. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täiendavat analüüsi, mis tehakse 2023. a I kvartali lõpuks. Juhime tähelepanu, et teatud määral arvestatakse seda juba täna (metsaseaduse üldised nõuded raiealade suurusele ja metsade tähtaegsele uuendamisele ning alapõhised kitsendused). Kumulatiivse mõjuga arvestamise kohustus tuleneb KMH, KSH ja Natura hindamise põhimõtetest ja on reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega.
- B.1. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek edasist arutelu ja täpsustamist. Ka antud aruandest ei selgu, mida täpsemalt on silmas peetud ja mida tuleks täiendavalt seaduse tasandil sätestada. Seni on „ruumiline planeerimine“ olnud igapäevase kaitsekorraldusliku töö vahend.
- B.2. Keskkonnaministeerium nõustub ettepanekuga. Iga kaitseala kaitsekorra kavandamisel kaalutakse vajalike ja võimalike tegevuste mõju alal kaitstavatele väärtustele. Probleemiks on ettepaneku juures juba varem märgitud selge arusaama puudumine püsimeetsanduse olemusest ja sellega seotud uuringutest ja juhenditest. Täiendavate

teadmiste saamisel võib osutuda vajalikuks seadusandluse täiendamine.

- B.3. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täiendavat selgitust. Loodusväärtuste paikemise andmeid hallatakse EELIS andmebaasis, kus andmed jooksvalt uuenevad. Kaitsekorralduskavad ei sisalda jooksvalt uuenevaid loodusväärtuste andmeid, vaid nendega kavandatakse eelkõige eesmärgid ja planeeritakse tegevused nende saavutamiseks. Ettepaneku realiseerimine võib osutuda võimalikuks tulevikus EELIS andmebaasi arendamise käigus. Selle raames on mh plaanis üle vaadata senised kaitsekorralduslike tegevusi puudutavad IT-lahendused (mh kaitsekorralduskavasid puutuvad). Antud teemade täpsema analüüsini jõutakse 2024. aastal. Jääb ebaselgeks, mida on mõeldud ettepanekuga, et kaitsekorralduskava peab sisaldama metsamajandamise kava. Kuna piiranguvööndid hõlmavad suuremas ulatuses erametsi, siis kerkib ühtlasi küsimus, kas riik peaks edaspidi tellima kõikidele taoliste aladele metsamajandamiskavad ning mis oleks taolise lahenduse eelis võrreldes täna kehtivaga.

Riigikontrolli kommentaar: soovitus sõnastust on korrigeeritud – kaitsekorralduskava peaks sisaldama kaitsekorralduslike tegevuste loetelu.

- C. Keskkonnaministeerium leiab, et vajalik on selle ettepaneku edasine täpsustamine. Kaitstavate loodusobjektide puhul seatakse kaitse-eeskirjadega ka praegu mitmeid seaduste kitsendustele täiendavaid nõudeid. Lindude pesitsusperioodil raierahu osas on täiendavate regulatsioonide väljatöötamiseks tehtud ära mitmed eeltööd, mh on välja töötatud täpsemad juhendid maaomanikele ning Keskkonnaamet on üle vaadanud oma menetluspraktikad.
- D. Keskkonnaministeerium ei nõustu esitatud ettepanekuga. Lähtume loogikast, et kaitsealadel on loodusväärtused kaitstud seal kehtestatud regulatsiooni alusel. Vääriselupaikade kontseptsioon on traditsioonilist looduskaitset toetav meede ja loodud selleks, et tagada majandusmetsades leitud loodusväärtuste kaitset, selleks on erametsaomanikel võimalik sõlmida vabatahtlikke kaitselepinguid.
- E. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täpsustamist, millise probleemi lahendamiseks metsateatiste muudatusi metsaregistrisse soovitatakse.

152. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- Selleks et vältida üleeuroopalise tähtsusega kaitsealade võrgustiku seisundi kahjustamist, kaaluda elupaiga või liigi kahjustamist vältivate tegevuste sõnastamist raieloas kohustusena, mitte soovitusena.
- Selleks et vältida kaitstavates metsades loodusväärtuste kahjustamist vigade tõttu, koolitada ametnikke, kes väljastavad raielube.
- Selleks et järelevalvel ja kohalikel elanikel oleks tehtavate tööde kohta info, lisada kaitsekorralduslike raiete info metsaregistrisse.

- Selleks et vältida looduslikult väärtuslike alade hävimist raiete tulemusel, teavitada erametsaomanikke nende maadel asuvatest inventeeritud vääriselupaiga tunnustega aladest ja teha ettepanek lepingu sõlmimiseks.

Keskkonnaameti peadirektori vastus:

- Metsateatiste menetlemisel on Keskkonnaamet täiendavate tingimuste seadmisel raietegevusele järginud kehtivat seadusandlust ning tingimusi(kohustusi) saab Keskkonnaamet seada vaid sellisel juhul, kui seda võimaldavad kehtivad õigusaktid. Kui õigusaktidest tulenevalt ei ole võimalik seada tingimusi, on Keskkonnaamet andnud metsaomanikele soovitusel loodusväärtuste paremaks kaitseks. Toetame seejuures Riigikontrolli ettepanekut muuta seadusandlus selles osas selgemaks ja jõulisemaks.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on seisukohal, et ka praegu kehtivad õigusaktid võimaldavad otsustada vajaliku kohustuse seadmise; seda juhul, kui raie mõju on hinnatud.

- Keskkonnaamet on enda ametnikke olemasolevate nappide koolitusvahendite juures (160 eurot inimese kohta aastas) pidevalt ning igal aastal koolitanud loodusväärtuste paremaks kaitsmiseks. Näiteks nii käesoleval [2022] aastal kui eelmisel aastal on toimunud eluslooduse valdkonna ametnikele koolitus loodusdirektiivi kohastest metsaelupaikadest (koolitaja Metsamutt OÜ, Anneli Palo ja OÜ Metsaruum, Aivar Hallang) ning igal aastal toimub ametnikele, kellel on vääriselupaiga eksperdi tunnistus, vääriselupaikade korduskoolitused, kus samamoodi on koolitajateks tunnustatud liigiekspertid. Lisaks sellele toimuvad sisekoolitused, kus asutuse enda eksperdid teevad koolitusi.
- Läbi metsaregistri avaliku vaate on see võimalik juba täna, lisades vastava info metsateatise lahtrisse „Otsuse selgitus“. Küll eeldab see aga vastava info lisamist enne metsateatise kinnitamist. Peale metsateatise kinnitamist ei ole enam võimalik muuta lahtrit „Otsuse selgitus“. Kontrolliaruandes kajastatud juhtumil, millest tuleneb ka antud soovitus, muudeti metsateatise tingimusi Nõva looduskaitsealal peale metsateatise kinnitamist. Keskkonnaametile teadaolevalt oli RMK raiete läbiviimiseks paigaldanud vastavad infotahvlid, seega kohapeal oli info raietööde eesmärgist olemas. Keskkonnaamet teeb ettepaneku (nagu on toodud ka kontrolliaruande punktis 151 soovitus ministrile) metsaregistri arenduseks, et oleks võimalik lisada täiendavat infot metsaregistrisse ka peale metsateatise kinnitamist.
- Keskkonnaametile jääb soovitus natuke arusaamatuks, kontrolliaruande punktis 146 on lõik – „Ka Keskkonnaamet ei teavitanud varem eraomanikke VEPI olemasolust, kuid alates 2021. aastast on asutud otse metsaomanikele kirju saatma. Keskkonnaamet on võimalusest VEP-lepinguid sõlmida teavitanud ka meedia kaudu, kuid see pole erametsaomanike huvi lepingute vastu oluliselt suurendanud. Varem inventeeritud, ent lepinguta VEPist teavitab metsaomanikku Keskkonnaamet juhul, kui omanik esitab raieloataotluse. Sel juhul tehakse metsaomanikule ettepanek sõlmida VEP-leping. Kui omanik pole lepingust huvitatud, siis raieluba kinnitatakse.“ Keskkonnaamet kinnitab veel kord, et eraomanike maadel asuvatest ilma kaitselepinguta vääriselupaikadest on

Natura metsatoetust jagatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel – Eesti maaelu arengukava 2014–2020 meetme 12 „Natura 2000 ja veepoliitika raamdirektiivi kohased toetused” kaudu (tegevuse liik „Natura 2000 toetus erametsamaale”).

Toetuse maksmist korraldab erametsakeskus, välja maksab Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning toetust võivad taotleda kõik erametsaomanikud, kelle mets on Natura ala piirangu- või sihtkaitsevööndis, samuti väljaspool Natura ala asuvatel sihtkaitsevööndiga aladel.

Boniteet – mullaviljakuse ja kasvukoha headuse näitaja. Jagatud seitsmesse klassi. Kõige viljakam pinnas, mis tagab puude kiire kasvu, on tähistatud numbriga 1a (nt viljakatele põllumaadele kasvanud mets). Kõige vaesem pinnas ning kõige aeglasema kasvuga on 5a boniteediga mets (rabamets).

Joonis 23. Näited erineva potentsiaalse majandusliku tuluga metsaaladest. Kõrge, hinnanguliselt 1. boniteediga kuusik, kus majandusliku kasu saamine on suur. Madalaima (5a) boniteediga rabamännik, kus majandusliku tulukuse potentsiaal puudub



Fotod: Ireen Trummer ja Arne Ader, fototöötlus Madis Kats

eramaaomanikke teavitatud nii metsateatise menetlemise käigus, otsepostitustena kirja teel kui ka sotsiaalmeedia postitustena ning on tehtud ja tehakse ka edaspidi ettepanekuid kaitselepingute sõlmimiseks. Aktiivsemalt on Keskkonnaamet eramaaomanikke teavitanud alates aastast 2019, kui riik eraldas täiendavaid vahendeid uute VEP kaitselepingute sõlmimiseks, enne 2019. aastat oli kahjuks periood, kus vahenditest piisas vaid olemasolevate VEP lepingute maksete tegemiseks ning uusi lepinguid ei olnud võimalik sõlmida.

Euroopa raha Euroopas tähtsaks peetud loodusväärtuste kaitseks – Natura metsatoetused

Toetatakse ka alasid, millelt on majanduslik tulu juba teenitud, ning toetusmäärad ei arvesta võimalikku tulu suurust

153. Natura metsatoetuse maksmine peab aitama säilitada neil aladel asuvaid metsaelupaiku ning nende head seisundit. Toetusraha maksmist reguleeriva määruse¹²⁰ kohaselt makstakse toetust looduskaitseliste piirangute järgimise eest ning toetus hüvitab piirangute tõttu metsast saamata jäänud tulu.

154. Potentsiaalselt saamata jääv tulu erinevates metsatüüpides erineb kordades, kuna metsadest saadav tegelik tulu sõltub sellest, millisel pinnasel ja millised puud kasvavad – ehk **boniteedist**, puistu vanusest ja metsatüübist jm. Näiteks rabamänniku puhul, kus puude kasv on kidur, puidust metsamajanduslikku tulu ei teenita. Viljakal pinnasel kasvav kuusik on metsamajandajale aga potentsiaalse tulu saamise suurimaid allikaid (vt joonis 23).

¹²⁰ Maaeluministri 22.04.2015. a määrus nr 39 „Natura 2000 erametsamaa toetus“ seab toetuse maksmise eesmärgiks järgmise: Toetust antakse Natura 2000 võrgustiku alal asuval või looduskaitseaduse § 4 lõike 1 punktis 1 või 4 nimetatud kaitstava loodusobjekti sihtkaitsevööndis asuval erametsamaal ühe kalendriaasta jooksul looduskaitseliste piirangute järgimise eest.

155. Eesti reeglite kohaselt makstakse Natura aladel ja väljaspool neid sihtkaitsevööndis paikneva metsaala eest 110 eurot hektari kohta aastas; piiranguvööndis, hoiualal ja projekteeritaval alal kuni 60 eurot hektari kohta aastas. Toetuskõlblikuks arvestatakse alad,

- mis on keskkonnaregistrisse kantud vähemalt 0,30 hektari suuruse metsamaana;
- kus kasvavad puud kõrgusega vähemalt 1,3 m ning võrade liitus (ehk liitumise määr) on vähemalt 30%;
- kus metsatunnustele vastav mets puudub, kuna seal on tehtud raie või puud on hukkunud loodusõnnetuse tagajärjel.

Suurimad Natura toetuste saajad aastal 2020

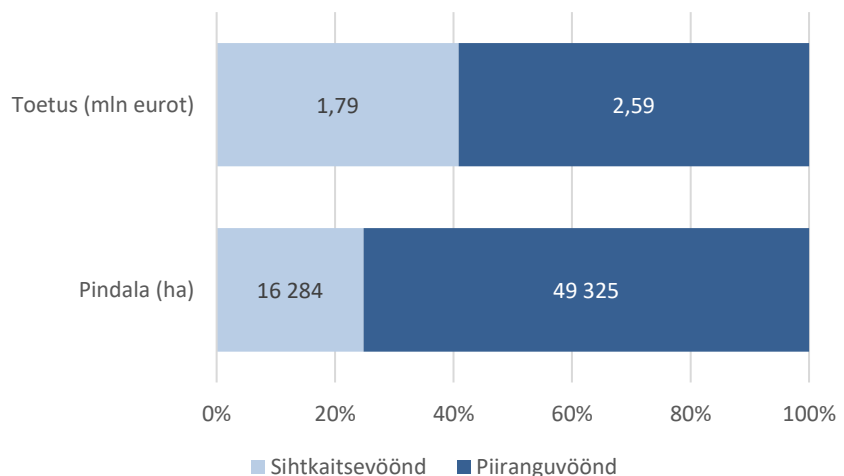
Saaja nimi	Kogusumma, €
Tornator Eesti OÜ	162 306,24
Metsamaa-halduse AS	147 752,72
OÜ Metsagrupp	75 296,90
OÜ Valga Puu	59 947,67
Metsatervenduse OÜ	46 623,48
OÜ Landeker	43 548,88
Eesti Metsafond OÜ	36 546,57
Sõdra Metsad OÜ	32 809,52
Haanja Forests OÜ	32 476,97
OÜ Leheris	31 282,37
AS A & P Mets	28 718,64
AS Taanimets	21 943,96
Askersund Trading OÜ	21 504,63
AS Miskort	20 771,23
Ingka Investments Estonia OÜ	19 211,04
AS Silikaat	18 617,50
OÜ Vaseten	17 256,20
Amest Haldus OÜ	16 468,82
Karmen Kaukver	15 433,00
OÜ Karo Mets	14 580,31
Eva Roostar	14 150,40
AS Vestman Forest Fund	13 824,66
Sca Rannametsad OÜ	13 572,26
Mapomets OÜ	13 023,28
Miranda Klaij	12 900,45
Trinus Haitjema	12 817,14
OÜ Hartiston Kinnisvara	12 767,97
Silma LK Saunja SA	12 566,56
AS Roger Puit	12 087,81

Allikas: Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet

156. Toetuse maksmine ei sõltu sellest, kas ja kui palju metsa Natura alal alles on ning kas üldse ja kui palju toetatavalt metsaalalt potentsiaalset tulu võiks teenida. Samuti ei sõltu toetuste maksmine sellest, kas elupaigad on säilinud.

157. Eesti Erametsakeskuse andmetel maksti aastal 2020 Natura toetust kokku 4,38 miljonit eurot. Piiranguvööndi eest maksti 2,59 miljonit ning sihtkaitsevööndi eest 1,79 miljonit eurot. Pindalaliselt maksti toetusi kokku 65 609 hektari eest (vt joonis 24).

Joonis 24. Toetuste jagunemine pindala alusel



Allikas: Riigikontroll erametsakeskuse andmete alusel

158. Toetust sai kokku 4931 maaomanikku. Kõige väiksem väljamakstud toetussumma ühele omanikule oli 15,76 eurot ning suurim 162 306 eurot. 0,8% omanikest saab ca 25% toetustest. 30 kõige suuremat toetusesaajat on metsandusettevõtted (26) ja neli eraisikut.

Toetust makstakse ka lagedaks raiutud alade eest

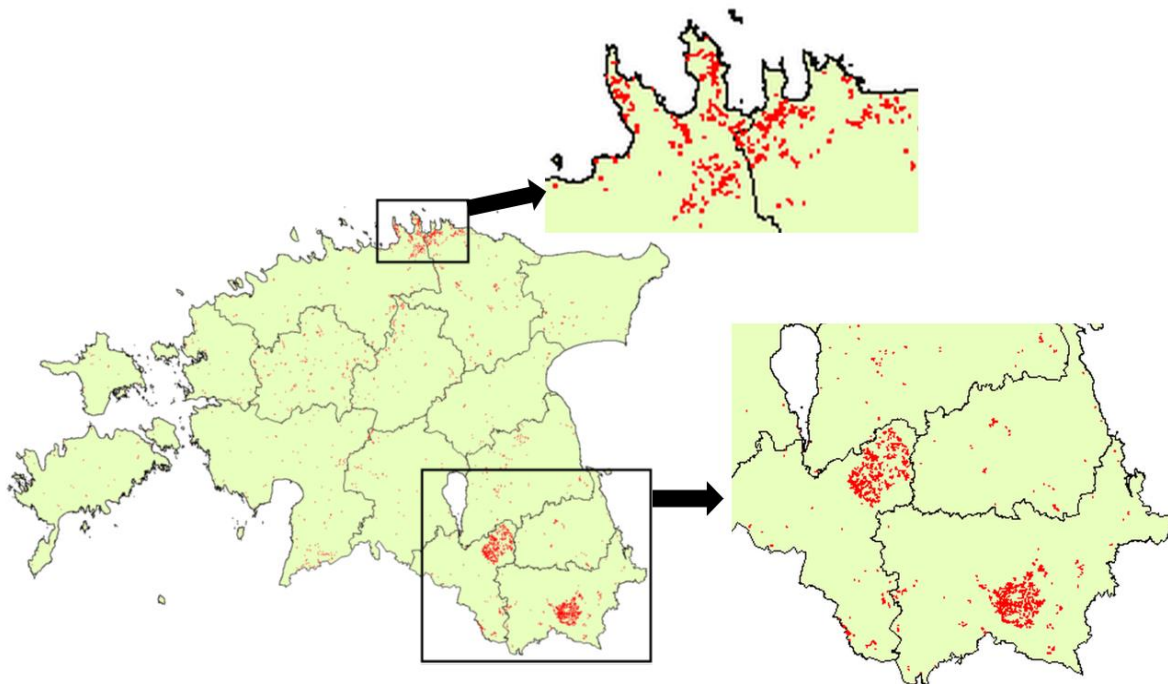
159. Riigikontrolli palvel analüüsis Maa-amet, kui paljud toetuskõlblikest aladest on lagedaks jäänud. 2021. aastal arvestati toetuskõlblikeks metsaalad, kus oli vähemalt 3831 ha jagu lagedaid alasid¹²¹, neist hinnanguliselt 544 ha ehk 14% puhul oli tegemist mõne Euroopa Liidu

¹²¹ Esitatud arv sisaldab ka alasid, kus mets on muutunud ka tormimurru tõttu. Maa-ameti sõnul on selliste alade osakaal marginaalne ning valdavalt on tegemist raiumise tõttu kadunud metsadega.

Natura metsoalupaigaga, mida loodusdirektiivi alusel oleks pidanud säilitada. Metsaelupaikadest ca pooltel juhtudest ehk vähemalt 244 ha ulatuses arvestatakse toetuskõlblikuks vanade loodusmetsade raiutud elupaiku.

160. Joonisel 25 on toodud ülevaatlilik kaart metsoalade kohta, mis on lagedaks jäänud ning mis on toetuskõlblikuks arvestatud. Kuigi neid alasid on üle Eesti, eristuvad kolm kaitsealade piirkonda, kus Natura metsoalupaigade on makstud lagedate alade eest – Lahemaa rahvuspark, Otepää ning Haanja looduspargid.

Joonis 25. Natura metsoalupaigadeks sobilikuks määratud alad, mis on aastatel 2012–2020 lagedaks jäänud*



* Kaardil on punasega tähistatud alad, mille eest on makstud Natura metsoalupaigade eest ning kus on tuvastatud metsoalupaigade muutus. Kuna osaliselt on kaart vananenud kuni neli aastat, siis on praeguseks seesuguseid alasid rohkem.

Allikas: Maa-amet

Teadmiseks, et

Haanja looduspargi p randmaastiku piiranguv ndi eesmärk on säilitada looduse mitmekesisust ja maastikuilmet, kaitsta kaitsealuseid liike ja nende elupaiku ning säilitada põllumajanduslikku maakasutust ja asustusstruktuuri.

161. Riigikontroll anal isis detailsemalt toetusk lblikke alasid, millelt on majanduslik tulu juba teenitud. Joonisel 26 on toodud näitena Haanja looduspargis p randmaastiku piiranguvõndis asuv katastriüksus aastal 2015 ja 2021. Metsaregistri andmetel on alale väljastatud lageraie tegemise luba 2015. ja 2017. aastal ning ortofoto kinnitab, et raie on tehtud. Selle ala eest on makstud Natura metsoalupaigade eest ning ala on toetus iguslik ka järgmisel perioodil.¹²²

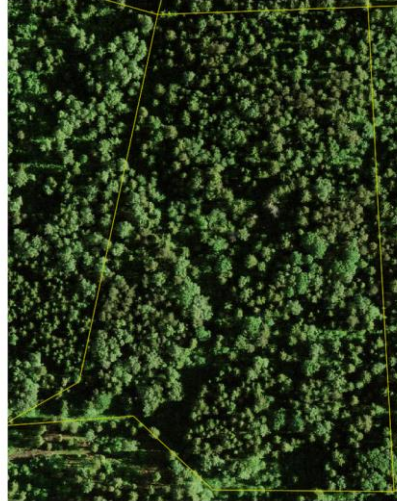
162. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt on joonisel 26 toodud katastriüksuse puhul tulu kaotuse h vitamise vajadus ja toetuse maksmine igati õigustatud. Ministeeriumi sõnul võiks katastriüksuse suurust arvestades majandusmetsas olla lageraielank terve katastriüksuse suurune ning maaomanik saaks oma tulu kätte ühe korraga raiudes, kuid kõnealusel juhul on maaomanik pidanud lageraie tegema kahel korral –

¹²² Allikas: [toetus iguslike alade kaart](#) Maa-ameti kaardiserveris.

st on pidanud raiuma vähem korraga ja pikema aja jooksul ning see on toonud maaomanikule kaasa tõenäoliselt lisakulusid.

Joonis 26. Toetust saanud ja jätkuvalt toetusõiguslik katastriüksus, millelt on tulu teenitud

Toetusõiguslik ala 2015. aastal



Toetusõiguslik ala 2022. aastal



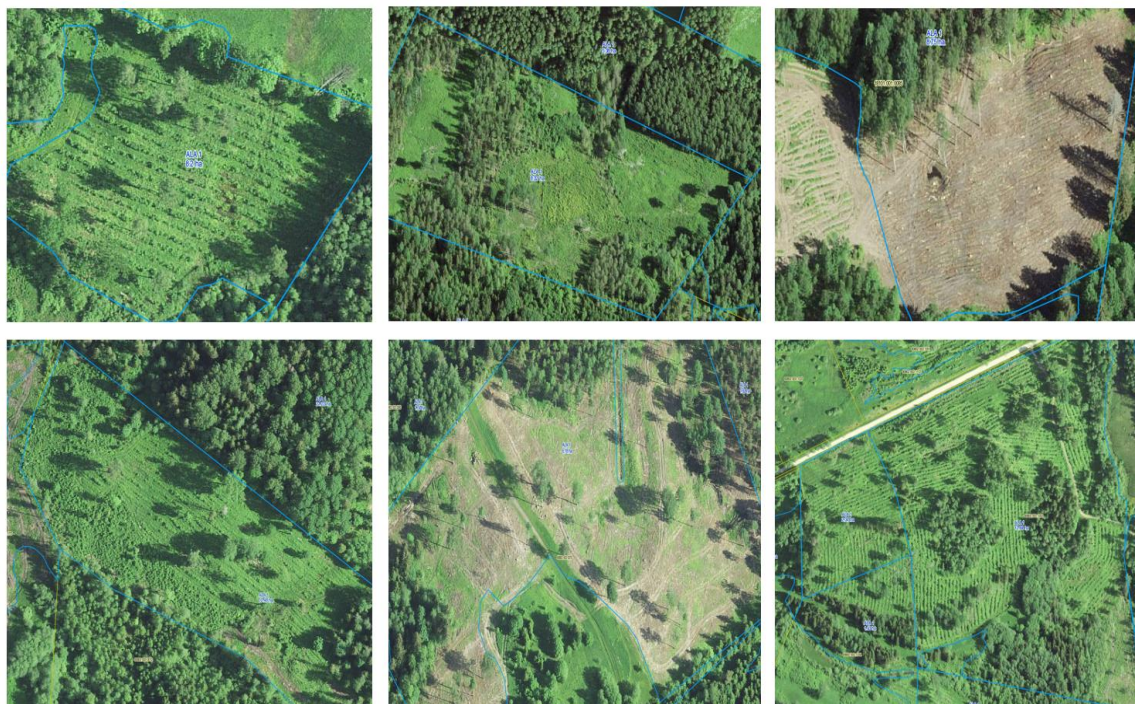
Allikas: Maa-amet

163. Joonisel 27 on mõned näited metsaalade kohta, kus aastatel 2018–2020 on metsanduslik tulu juba teenitud, kuid mis on endiselt arvestatud toetusõiguslikuks.

Joonis 27. Toetusõiguslikuks arvestatud alad, millelt on tulu juba teenitud



Aruandes kajastatud Nabala-Tuhala looduskaitsealal toimunud raie, kus hävisid mitmed Natura metsaelupaigad (loe lähemalt punktist 126 ja lisast C).



Allikas: Maa-amet

164. Keskkonnaministeeriumi ja Maaeluministeeriumi kinnitusel hinnatakse Natura toetuste väljamaksmise puhul, kas looduskaitselisi piiranguid on järgitud. Riigikontrollile selgitati, et juhul, kui Keskkonnaamet on tuvastanud alal toimunud rikkumise (raie ilma loata, raieloa tingimusi eirates vms), siis toetust välja ei maksta. Kui metsaaladel on raie toimunud kehtiva raieloa alusel ja selles lubatud viisil, siis on toetuse väljamaksmine ministeeriumite hinnangul õigustatud. Toetuse maksjal on neil puhkudel õigustatud eeldada, et raielubade väljastamise käigus hinnatakse raiete tegemise sisulist nõuetele vastavust ning lubatud raied on Maaeluministeeriumi sõnul tehtud juriidiliselt korrektselt ehk kaitse-eeskirjade kohaselt.

165. Riigikontroll leiab, et toodud põhjendusi ei saa õigeks pidada. Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetluses Natura alade raiete lubamisel on välja toodud, et kavandatavate raiete mõjud on riigil hindamata ning seega pole tagatud, et raieload on väljastatud loodusdirektiivi põhimõtteid arvestavalt. Teadaolevalt on Keskkonnaamet sel põhjusel praeguseks ka raied piiranguvõõndis asuvates metsaelupaikades peatanud ning asunud olukorda parandama.

166. Riigikontrolli hinnangul ei täida Natura toetuste maksmine eespool kirjeldatud puuduste tõttu oma eesmärgi. Lagedaks raiutud alade puhul ei saa väita, et täidetud on toetuse maksmise üldeesmärk – tagada kõikide Eesti looduslike metsaliikide elujõuliste populatsioonide ja kasvukohtade säilimine.¹²³

167. Erametsaomanike ja puidutööstuse esinduskogud on meedias välja toonud, et loodust kaitstakse liiga palju ja liiga rangelt ning praegused looduskaitseliste piirangute kompensatsioonid ei hüvita metsaomanikele

Kes peaks ökosüsteemi säilitamise eest maksma?

¹²³ Maaeluministri 22.04.2015. a määrus nr 39 „Natura 2000 erametsamaa toetus“ ja seletuskiri.

Põhiseadus ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist. Samuti ei tulene põhiseadusest nõuet, et hüvitise maksmise kohustuse korral oleks hüvitis täielik ja kohene.

„Looduse kaitsmine on riigi põhiseadusest tulenev ülesanne ning ühtlasi igapäevane kohustus. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 järgi on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud.“

Allikas: Riigikohtu otsus 5-21-3

looduskaitseliste piirangute tõttu saamata jäänud tulu. Riigikohus on põhiseadusele viidates asunud seisukohale, et looduskaitseliste piirangute kehtestamist õigustab tugev üldine huvi ja isiku kohustus neid piiranguid taluda on üldjuhul suur ning ei saa eeldada saamata jäänud tulude täielikku hüvitamist.

168. Jätkuv debatt näitab, et puudub selgus küsimuses, millised on põhiseaduse valguses metsaga kinnisvaraomaniku õigustatud ootused metsa kui loodusressurssi kasutada ja kohustus looduskaitselisi piiranguid taluda.

169. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile: selleks et Natura metsatoetustes oleks vahend, millega tagada ökoloogiliselt heas seisus metsaalade säilimine, tuleks kaaluda toetusmeetmete kujundamist viisil, mis

- arvestaks metsaala boniteete ning tegelikkuses potentsiaalselt saadavat tulu;
- ei võimaldaks toetust maksta alade eest, millelt majanduslik tulu on teenitud, ning arvestaks ka metsade vanusega. St toetust ei ole põhjendatud maksta alade eest, millelt võimalus potentsiaalselt teenida saabub aastakümnete pärast;
- toetaks metsaomanikke, kes metsa majandamisel valivad püsimeetmete pühimõtteid.

Keskkonnaministri vastus: selgitame, et Keskkonnaministeerium on käivitanud LIFE IP projekti, mille üheks eesmärgiks on erametsatoetuste süsteemi hetkeseisu analüüs ja võimalike muudatuste/täienduste väljatöötamine. Vastavad ettepanekud töötatakse välja 2025. aasta esimeses pooleks. Arvestada tuleb, et toetuste maksmine saab tugineda lihtsalt kättesaadavatel andmetel ja süsteemi haldamine ei saa kaasa tuua administratiivkulude märkimisväärset tõusu.

Kaitsealuste maade võõrandamine riigile

170. Looduskaitse ja eraomaniku metsamajanduslike huvide tasakaalu hoidmiseks on looduskaitse korralduses oluliseks, et rangete majanduspiirangutega aladel oleks maaomanikul võimalus saada oma saamatajäänud tulu eest kompensatsiooni. Selleks mehhanismiks on riik pakkunud võimaluse osta eraomanikelt looduskaitseliste piirangutega maid. Oluline on, et tehing riigiga oleks läbipaistev, tehingu reeglid selged ning maaomanikul oleks võimalik veenduda, kas tehing toimub õigetel alustel. Audititoimingute käigus selgus, et see alati nii ei ole.

Maa hind sõltub läbirääkimise oskusest

171. Riigikontroll tegi ülevaate looduskaitseliste piirangutega maade riigile võõrandamisest, et saada teada, kui palju piirangutega maid on riigile müüdud, milliste summade eest maad on omandatud ning kas maamüügi hind on kujunenud loogiliselt ja läbipaistvalt ning millised on esile tulnud probleemid.

Teadmiseks, et

„metsa“ mõiste maade müügi kontekstis ei tähenda alati seda sama „metsa“, mis on metsaseaduse kohaselt mets.

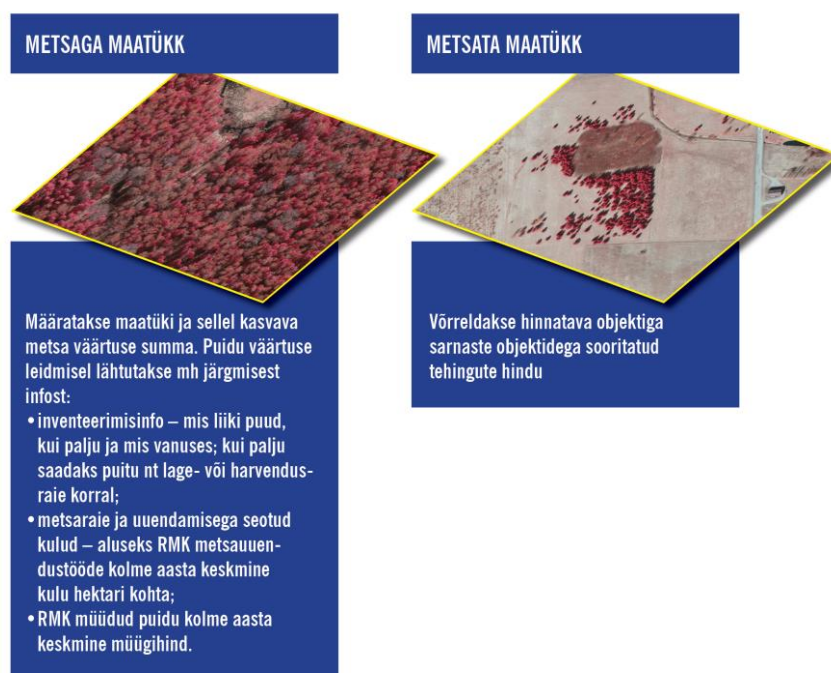
Maamüügi „metsa“ ei peeta metsaga maaks juhul, kui maaüksus asub kinnisvaraarenduse valguses perspektiivikas piirkonnas (tiheasustuspiirkonnas, selle lähedal või veekogu läheduses).

Seesugune lähenemine on kasutuses, et lähtuda eraisiku huvidest, kinnistu majanduslikult tulutoovaimast kasutusest.

172. Looduskaitseseadus määrab põhimõtte, et riik omandab sellise maa kokkuleppel kinnisasja omanikuga tasu eest, mis vastab kinnisasja väärtusele. Kinnisasja väärtuse leidmiseks on võimalik valida kahe meetodika vahel¹²⁴ – metsaga maa ja metsata maade kohta. Metsaga maade puhul leitakse müüdava maa väärtus, liites kokku maa hinna ning seal kasvavate puude (puistu) väärtuse. Puistu väärtus leitakse omakorda mitme komponendi kaudu. Metsata kinnistu puhul leitakse maa väärtus sarnaste objektidega tehtud tehingute võrdlusmeetodil (vt joonis 28).

173. Metsaga maaks arvestatakse Keskkonnaameti sõnul maaüksused, mis on maakatastris valdavas ulatuses (rohkem kui 50%) metsamaa sihtotstarbega ja millel on metsaseadusekohased metsa tunnused. Maamüüki reguleeriv määrus ütleb, et nende metsaga maade puhul, kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei ole kasvava metsa väärtus olulise tähtsusega ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib riigi esindaja kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise. Keskkonnaameti tõlgenduse kohaselt ei ole kasvava metsa väärtus oluline juhul, kui kinnisasi on suurema väärtusega siis, kui seda hinnataks kinnisvaraarenduse perspektiivist lähtuvalt ning rakendataks metsata maa hindamismetoodikat.

Joonis 28. Maa hinna väljaselgitamine looduskaitsete piirangutega maa riigile võõrandamisel



* RMK – Riigimetsa Majandamise Keskus

Allikas: Riigikontroll, kujundaja Madis Kats

¹²⁴ Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrus nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“.

174. Riigikontroll analüüsis aastatel 2018–2020 toimunud maade riigile müümist (vt tabel 5).

Tabel 5. Riigile võõrandatud maade hulk, pindala ja hind aastatel 2018–2020

Riigile võõrandatud maad	2018	2019	2020	Kokku
Riigile omandatud maade pindala (ha)	145	317	264	726
Müüdud katastriüksuste arv	30	38	29	97
Keskmine hind 1 ha kohta (eurodes)	5600	9371	10 960	
Omandatud maade kogumaksumus (eurodes)	811 969	2 973 173	2 889 374	6,7 mln

Allikas: Riigimetsa Majandamise Keskus, Keskkonnaministeerium

175. Maa riigile müümise hind sõltub mitmest aspektist – riigi poolt valitud maa väärtuse hindamismetoodikast, metsaga maa puhul puistu väärtusest ning oluliseks on ka maaomaniku läbirääkimisoskused. Näiteks metsaga maade puhul maksis riik 1 hektari eest vahemikus 1316–7287 eurot. Metsata kinnistul hektari eest 135 382 eurot. Kõige väärtuslikumaks kujunes Riigikontrolli analüüsitud juhtumitest maastik piiranguvööndis, mille 1 hektari hinnaks kujunes 1 191 617 eurot.

176. Riigikontroll analüüsis 20 maa võõrandamise juhtumit aastatel 2018–2020 ning tuvastas mitmeid probleeme:

- Valiku põhjused, miks leitakse, et metsaga maa puhul on asjakohane kasutada metsata maa hindamismetoodikat, ei ole alati üheselt arusaadavad (näide 4).
- Metsata maaks arvatud juhtumite puhul on hinnaläbirääkimiste ruum lai ning sõltub maaomaniku oskusest ja võimalustest kaasata lisahindajaid ning juriidilisi nõustajaid. Läbirääkimistes on võimalik maaomanikul saavutada (Riigikontrolli analüüsitud juhtumite valguses) kuni 460% kõrgem hind riigi esialgse pakkumisega võrreldes.

Puudub selgus, kuidas hinnata maa väärtust juhul, kui see asub kinnisvaraarenduse mõttes heas piirkonnas, ning kuidas arvestada tingimusi, mis omavalitsus võib tulevikus ette näha üld- või detailplaneeringuga. Näiteks, kui müüdav maatükk asub üldplaneeringu järgi rohealal, kuidas siis ennustada maaüksuse hindamise käigus, kas omavalitsus annab sinna tulevikus ehitamise õiguse ja mis tingimustel. Analüüsitud juhtumid näitasid, et need selgitatakse välja iga juhtumi käigus eraldi ning maa väärtus võidakse leida hüpoteetiliste eelduste pinnalt, mis ei tulene õigusaktist (näited 1, 2, 4).

- Metsaga maa väärtuse leidmisel ei ole puistu hinna kujunemise aspektid metoodikas läbipaistvad ning maad riigile müüval omanikul ei ole võimalik veenduda, kas tehingu hindamise alused võimaldavad tal saada maa väärtusele kohase hinna, kuna metsaga maade hindamismetoodika näeb ette arvestada RMK kolme aasta keskmiste

**Nutikas ja järjepidev
läbirääkija saab oma maa
eest parema hinna**

müügihindadega. Müügihindade kujunemise info ei ole avalikkusele kättesaadav (näide 5).

177. Kirjeldatud olukordi illustreerivad järgmised näited.

178. Näide 1. Maaüksus veekogu kaldal, lammi-madalsoos, linnas. Maaüksuse sihtotstarve – 100% sihtotstarbete maa. Ainus põhjus, miks maaüksusele kohaldus õigus võõrandada see riigile, oli asjaolu, et maaüksus asus linnas (menetluse ajal kehtinud reeglid nägid ette sellise võimaluse, isegi kui sisulisi piiranguid looduskaitse ei seadnud).

179. Omavalitsuse üldplaneeringus oli maa müügi menetlemise ajal roheala. Riigi esialgne pakkumine kinnistu eest oli 64 000 eurot, läbirääkimiste ning mitme lisahindamise tulemusel leppisid riik ja maaomanik kokku müügihinnas – 295 000 eurot (vt joonis 29).

Joonis 29. Hinna kujunemine maaüksuse väärtuse leidmisel



Allikas: Riigikontroll, kujundaja Madis Kats

Teadmiseks, et

ehitusõiguse võimaldamine on antud kohaliku omavalitsuse otsustada.

Riigikohus on jõudnud seisukohale, et detailplaneeringu algatamise taotlejal ei saa tekkida ootust, et kavandatud viisil algatatud detailplaneering ka kehtestatakse. Seda eriti olukordades, kus detailplaneeringuga soovitakse muuta maa-ala kasutamise otstarvet, mis on üldplaneeringuga juba kokku lepitud.

180. Riigi esialgse pakkumise ja lõpliku kokkuleppehinna 460% erinevus tekkis seetõttu, et riigil ei olnud kohe selgust, millise eelduse alusel peaks maaüksuse väärtust hindama. Riik lähtus eeldusest, et tegemist on sihtotstarbete maaga, millele ehitada ei saa, ning looduskaitse piirangud ei seadnud maale uusi sisulisi piiranguid.

181. Maaomaniku tellitud hindamine võttis aga aluseks omavalitsuse hüpoteetilise otsuse ehitusõiguse määramiseks – omavalitsus oleks alal lubanud ehitada, kui seal ei oleks olnud püsielupaiga kaasnevaid piiranguid. Ühtegi sellekohast kinnitust omavalitsuselt hindajal ei olnud. Riik nõustus menetluse käigus muutma seesugusel põhimõttelisel moel hindamise eeldusi.

182. Näide 2. Veekogu kaldal asuvad kaks maaüksust maastikukaitseala piiranguvööndis, kokku 4,79 ha. Sihtotstarbete maa, mis oli ka omavalitsuse üldplaneeringus roheala. Algatatud oli detailplaneering üld-

planeeringu muutmiseks ja elamute rajamiseks, mis omavalitsuse nõusolekut 2003. aastal ei saanud. Maaomanik tegi 2015 riigile ettepaneku maa välja osta. Maaüksuse väärtuse leidmisel võeti aluseks eeldus, et omavalitsus oleks siiski lubanud alale ehitada neli maja, vastavalt maaomaniku soovile. Maa väärtus leiti hüpoteetiliste eelduste pealt, milliseks oleks kujunenud omavalitsuse otsus. Maaomanik pakutud hinnaga ei nõustunud ning tema tellitud teise hindamisakti järgi leiti maa väärtuseks esialgses võrreldes ca 150% kõrgem (vt joonis 30).

Joonis 30. Maaüksuse võõrandamise protsess



Allikas: Riigikontroll, kujundaja Madis Kats

Teadmiseks, et

Riigikohtusse jõudis kaebus, kus OÜ Rohe Invest taotles tunnistada kaitstava loodusobjekti riigile omandamise kord põhi-seadusega vastuolus olevaks ning viitas, et Keskkonnaameti hinnapakkumine ei vasta katastriüksuse turuväärtusele. Samuti soovis OÜ kohustada Keskkonnaameti korraldama katastriüksuse omandamise menetlus selliselt, et lähtutaks katastriüksuse turuväärtusest.

Riigikohus selles küsimuses seisukohta ei kujundanud ning õigusselgus on endiselt puudulik.

Riigikohtu lahend leitav siit:

<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-21-3/11>

183. Näide 3. Maatulundusmaa sihtotstarbega maaüksus, kus asub I ja II kaitsekategooriaga liikide püsielupaikade sihtkaitsevöönd. Ligikaudu poolel maaüksusest asub inventeeritud poolloodusliku kooslusega elupaik, mida saab maaüksuse sihtotstarbe kohaselt kasutada (nt niitmine, loomade karjatamine). Maa-alal asub ka maavaramaardla, kus kaevandamiseks luba puudub ning pole ka teada, kui pikaks kujuneb kaevandusloa väljastamise protsess ja milliseks loa tingimused. Maaomanik teeb riigile ettepaneku võõrandada maaüksus 2 200 000 euro eest, eeldades, et loa menetluse käigus keskkonnamõju täiendavate hinnangute või uuringute vajadusi ei teki ning luba väljastatakse aastaga ja maavara kaevandatakse viie aastaga. Riik teeb pakkumise summas 1 300 000 eurot, võttes eelduseks, et loa menetlemine kestab kolm ning kaevandamine seitse aastat. Läbirääkimiste tulemusel võõrandati maaüksus lõpuks riigile 1 630 000 euroga.

184. Näide 4. Maatulundusmaa sihtotstarbega maa, mis oli omavalitsuse üldplaneeringus rohevõrgustiku tuumala. Ehitusõigust maaüksusele antud ei ole, kuid kinnistu asub kinnisvaraarenduse mõistes perspektiivikas piirkonnas. Kuigi maa-ala vastas kõigile metsa tunnustele ning puudus ehitusõiguse tekkimise perspektiiv, valis riik hindamismetoodika, mis võttis väärtuse leidmise eelduseks olukorra, kus kinnistu hoonestatakse. Selliselt hinnates kujunes 4,2 ha metsaga kinnistu müügihind 88 000

eurot (kolm aastat hiljem oli selle kinnistu puistu turuväärtus ca 29 000 eurot¹²⁵).

185. Näide 5. Lendorava püsielupaiga sihtkaitsevööndis asuv maaüksus pindalaga 35,21 ha. Maaomanik tegi 2017. aastal ettepaneku võõrandada maa riigile. Maaomanik soovis menetluse käigus saada infot võõrandatava maa väärtuse leidmise metoodika kohta. Samuti soovis omanik teada, milline oli RMK haavapuidumüügi kestvuslepingutes ASiga Estonian Cell fikseeritud haavapuidu hind, kuidas see mõjutas talle riigi pakutavat summat ja kas talle pakutu vastas maa väärtuse määramise hetke turuhindadele. Maaomanik pöördus riigi poole korduvalt, kuid selgust hindade kujunemise kohta ei saanud, kestvuslepingutes fikseeritud hindu maaomanikule ei avaldatud. Kuna maaomanikul ei olnud võõrandamisprotsessis piisavalt läbipaistvust ning tema hinnangul ei olnud tehing riigiga tasu mõttes õiglane, vähendas ta riigile võõrandatava maa pindala 8,73 hektarile.

186. Riigikontroll leiab, et metoodika, mida kasutatakse looduskaitseliste maade riigile võõrandamisel, ei ole selge ning tekitab maa võõrandajate suhtes ebavõrdse olukorra. Samuti puuduvad selged põhimõtted, kuidas maaüksuse hindamise käigus arvestada, kas omavalitsus muudab tulevikus planeeringut ja annab maaüksusele ehitusõiguse. Näiteks, kui müüdav maaüksus asub üldplaneeringu järgi rohealal, kuidas siis ennustada hindamise käigus, kas omavalitsus annab sinna tulevikus ehitamise õiguse ja mis tingimustel?

187. Kokkuvõtteks on analüüsitud juhtudel olnud ebaselge, millest lähtudes on hinnatud, milliseks võiks kujuneda omavalitsuse otsus ehitusõiguse andmisel. Teisalt on ka oluline eeldus, et kogu vara müüki puudutav teave oleks läbipaistev ning maaomanikule teada.

188. „Metsaga kinnistu“ määratlus ei ole piisavalt selgelt defineeritud ning selle kasutamine praktikas vajab täpsemaid reegleid, et vältida olukorda, kus igal üksikul juhul defineeritakse metsa mõiste erinevalt ja selle kaudu luuakse eeldus maaomanike ebavõrdseks kohtlemiseks.

189. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Selleks et tagada maaomanike võrdne kohtlemine ning läbipaistvus maa väärtuse hindamisel, täpsustada Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrust nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ järgmistes aspektides:
 - täpsustada kriteeriumeid, kuidas arvestada omavalitsuse üldplaneeringust tulenevaid aspekte võimaliku ehitusõiguse osas. Luua selged reeglid, milliseid eeldusi seada seesugustel juhtudel kinnisvarahindajale;

¹²⁵ Puistu väärtuse leidmiseks kasutati Keskkonnaameti vääriselupaiga kompensatsiooni määramise hinnakalkulaatorit.

- täpsustada määrust, millistel juhtudel rakendada metsata kinnistu hindamismetoodikat nende kinnistute puhul, mis vastavad metsa tunnustele.
- Selleks et tagada maksimaalset läbipaistvust ja selgust tehinguhinna kujunemisel, avalikustada kõik asjaolud, mis riik võtab maa ostmise hinna kalkuleerimisel arvesse

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on alustanud Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määruse nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ regulatsioonide ülevaatamist, et vajadusel muudatusi teha. Riigikontrolli ettepanekuid saame täpsemalt analüüsida selle protsessi käigus. Määruse muutmise eelnõu kavandame esitada Vabariigi Valitsusele 2023. aasta esimeses kvartalis.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitus ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile, Keskkonnaametile ja Keskkonnaagentuurile mitmeid soovitusi. Keskkonnaminister, Keskkonnaameti peadirektor ja Keskkonnaagentuuri peadirektor saatsid augustis 2022 oma vastuse Riigikontrolli soovistele.

Üldised kommentaarid auditeeritute kohta
Keskkonnaministeeriumi üldised märkused Lisaks Keskkonnaministeeriumile tehtud konkreetsetele ettepanekutele soovime tähelepanu juhtida kontrolliaruandes toodud väidetele, mis meie hinnangul ei ole korrektsed: Kontrolliaruande kokkuvõtte esimeses lõigus on toodud, et <i>Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium taganud, et kaitstavate metsade loodusväärtused säiliks ja raied neid ei kahjustaks. Eelkõige on saanud raiete tõttu kahjustada piiranguvööndite ja hoiualade loodusväärtused, muu hulgas on tekkinud ulatuslikud lagedad alad</i>. Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda nii üldistatud hinnanguga. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet lähtuvad kõikide kaitstavate loodusobjektide piiride ja kaitsekorra planeerimisel ja tegevuste lubamisel konkreetse objekti kaitse-eesmärkidest. Väärtused, mida kaitstakse ja nende säilimise tagamiseks või seisundi parandamiseks vajalikud tegevused ja võimalik kaitsekord on seetõttu ka erinevad – loodusliku arengu teel säilitatavad alad või väärtused, mille puhul tuleb teostada eraldi tegevusi nende seisundi parandamiseks tsoneeritakse rangema režiimiga sihtkaitsevöönditesse. Piiranguvöönditesse on tsoneeritud alad, mille puhul on võimalik teostada mitmeid majandustegevusi, kuid seda erinevate lisatingimuste järgimisel. Ehk kaitse korraldamine on lisaks üldistele printsiipidele alati seotud konkreetse kohaga seotud otsustega. Lagedad alad tekivad ka looduslikult ning nende tekkimine ja olemasolu kaitstavatel aladel ei ole ilmingimata seotud tõdemusega, et seetõttu on kahjustatud eesmärgiks olevaid loodusväärtusi. Riigikontrolli kommentaar: Teksti on muudetud.
Kontrolliaruande kokkuvõtte II lõigus on toodud, et <i>kuna raiete mõju metsa ökosüsteemile ei hinnata, muudab see kokkuvõttes metsa loodusväärtuste kaitse näiliseks</i>. Keskkonnaministeeriumi sõnul on tegemist liiga suur üldistusega. Range kaitsega sihtkaitsevööndites ja reservaatides, kus raie on keelatud, ei saa kindlasti öelda, et metsakaitse oleks näiline. Riigikontrolli kommentaar: Teksti on muudetud.
Kontrolliaruande kokkuvõtte III lõigus on toodud, et <i>Riigikontroll juhtis juba 15 aastat tagasi avaldatud auditis tähelepanu asjaolule, et looduskaitset vajavate metsaelupaikade kaitse pole korraldatud viisil, mis tagaks nende soodsa seisundi. Puudus info elupaikade tegelike asukohtade kohta, kaitseks sobivad alad jäeti ilma põhjendusega kaitse alla võtmata, puudusid kaitsekorralduskavad, raiete mõju metsaelupaikadele ei hinnatud ning piiranguvööndites olevaid elupaiku ohustas metsaraie. Enamik toona tõstatatud probleeme on endiselt lahendusega ning välja toodud riskid on realiseerunud</i>. Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda väitega, et probleemid oleks lahendamata. Erinevate tõstatatud probleemide lahendamiseks on tegeletud aktiivselt – teostatud laiaulatuslikke inventuure, erinevate kaitseväärtuste kaitsevajadusi analüüsitakse alati eksperthinnangute raames, suur osa kaitstavatest aladest on praeguseks saanud endale kaitsekorralduskavad, ulatuslikult on erinevaid alasid tsoneeritud piiranguvööndist sihtkaitsevöönditesse. Samas möönime, et piiratud eelarve tingimustes on mitmed looduskaitse tegevused olnud alarahastatud ning täiendava rahastuse olemasolul saaks mitmeid küsimusi lahendada operatiivsemalt.
Kontrolliaruande punktis 9 on toodud, et <i>metsaelupaikade üle peab riik arvestust pidama nii Euroopa Komisjoni andmebaasis kui ka Eesti looduse infosüsteemis (EELIS)</i>. Kui mõni metsaelupaik raiete tulemusel kaob, peab info sellest jõudma ka Euroopa Liidu Natura standardandmebaasi. Täpsustame, et meil ei ole kohustust Euroopa Komisjonile standardandmebaasi kaudu infot anda iga üksiku elupaigalaigu raie kohta. Standardandmebaasis on toodud elupaiga kogupindala alal. Leiame, et see ei ole korrektne väide, sest tegelikult peame EL-i jaoks arvestust mitte ainult standardandmebaasis, vaid ka kogu Eesti kohta loodusdirektiivi aruannetega. Viide nr 16 on seotud vaid Natura 2000 aladega. Pigem tuleks viidata (ja ka lauses kasutada) loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) artikkel 17 aruannet: http://cdr.eionet.europa.eu/Converters/run_conversion?file=ee/eu/art17/envxtasa/EE_habitats_reports20190725-083848.xml&conv=589&source=remote. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll rõhutas aruandes, et standardandmebaasi andmed on uuendamata. Olenemata, millised muud kanalid ja kohustused on riigil andmete esitamiseks, on riigi kohustused standardandmebaasis seoses täitmata.
Kontrolliaruande punkti 9 joonealuses märkuses 15 on toodud, et <i>Euroopa Liidu loodusdirektiivis kirjeldatud üle Euroopa ohustatud ja haruldased elupaigad, mida liikmesriik on kohustatud hoidma heas seisundis ning andma perioodiliselt (6 a intervalliga) Euroopa Komisjonile teada elupaikade seisundi kohta. Osa neist on esmatähtsad ehk vajavad hävimisohu tõttu erilist kaitset. Eestis on nendeks vanad loodusmetsad (9010*), vanad laialehised metsad (9020*), rusukallete ja jäärakute metsad (9180*), siirdesoo ja rabametsad (91D*)</i>. Täpsustame, et lisaks on esmatähtsad elupaigatüübid ka 9080* – soostuvad ja soo-lehtmetsad ning 91E0* – lammi-lodumetsad. Riigikontrolli kommentaar: Teksti on täiendatud.
Kontrolliaruande punktis 12 on toodud, et <i>kaitsealad ning iga ala põhised reeglid kinnitab Vabariigi Valitsus kaitse-eeskirjaga, hoiualade puhul kinnitab valitsus nende nimekirja ning reeglid tulenevad looduskaitse seadusest</i>. Täpsustame, et valitsus kinnitab mitte ainult hoiualade nimekirja, vaid ka iga hoiuala kaitse-eesmärgid (liigid ja elupaigad) ja ala piirid.
Kontrolliaruande punktis 15 on toodud, et <i>sarnaselt „metsa“ mõistega on ka „range kaitse“ mõistel erinevaid tähendusi. Näiteks on statistilise metsainventuuri (SMI) andmete järgi Eesti territooriumist range kaitse all 14,2%. See sisaldab nii looduslikke ja hooldatavaid sihtkaitsevööndeid (sh projekteeritavaid), reservaatide kui ka vääriselupaiku. Maailma Looduskaitse Liit (IUCN) loeb</i>

aga metsa rangelt kaitstuks ainult siis, kui metsas ei raiuta ja sel lastakse kasvada looduslikult. Arvestades, et suurem osa Eesti rangelt kaitstavatest metsadest on hooldatavad sihtkaitsevööndid (vt joonis 4), siis on IUCNi definitsiooni järgi rangelt kaitstud metsi Eestis kordades vähem. Juhime täiendavalt tähelepanu, et lisaks on praeguseks välja töötatud Euroopa Komisjoni poolne dokument, mis annab suunised kuidas EK defineerib range kaitse. https://ec.europa.eu/environment/publications/criteria-and-guidance-protected-areas-designations-staff-working-document_en.
Kontrolliaruande punktis 20 on toodud, et <i>ELi looduskaitsereeglite eesmärk on tagada kogu Euroopa jaoks tähtsate Natura alade soodne seisund</i>. Juhime tähelepanu, et loodusdirektiivi eesmärk ei ole mitte Natura ala soodsa seisundi tagamine, vaid loodusdirektiivis loetletud liikide ja elupaigatüüpide soodsa seisundi tagamine. Natura võrgustiku eesmärk on säilitada või vajaduse korral taastada asjaomaste looduslike elupaigatüüpide ja liikide elupaikade soodsat kaitsestaatust nende looduslikul levilal. Riigikontrolli kommentaar: teksti sõnastust on korrigeeritud. Kuigi eesmärk on elupaikade ja liikide soodsa seisundi saavutamine ja säilitamine, siis eeldus on, et Natura alad (mis moodustavad võrgustiku) ongi moodustatud selleks ja selliselt, et seda eesmärki tagada. Probleemiks on, et teatud metsaelupaikade ja liikide seisund on jätkuvalt halb.
Kontrolliaruande punktis 26 on toodud, et <i>Eesti on tõlgendanud loodusdirektiivi ekslikult, käsitledes soodsat seisundit üksnes kaitsealade piires, aga seda peab silmas pidama riigis tervikuna, ka majandusmetsades asuvates metsaelupaikade puhul</i>. Keskkonnaministeerium ei nõustu sellega, et oleme soodsat seisundit käsitlenud üksnes kaitseala piires. Loodusdirektiivi aruandes käsitletakse soodsa võrdluspindalana elupaigatüübi kogupindala Eestis, mitte ainult kaitstavatel aladel olevat ehk loodusdirektiivi aruandes antakse aru elupaigatüüpide ja liikide seisundile üle-eestiliselt, mitte ainult kaitstavate alade kohta. Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaministeerium on oma kirjas viidanud punktile 21, kus on kirjeldatud Riigikontrolli 15 aasta taguse auditi järeldusi. Teatavasti on soodsa seisundi kriteeriumeid rohkem kui ainult pindalaline näitaja, teisalt, aruandes on ka viidatud sisulisele probleemile – jätkuvalt ebasoodsas seisundis metsaelupaiku on nii majandusmetsades kui ka kaitsealade piiruvööndites ning hoiualadel raiutud.
Kontrolliaruande punktis 29 on toodud, et sihtkaitsevööndite täpse pindala teadmine on oluline, kuna sellest sõltub, kas piiranguvööndites seatakse raiepiiranguid metsaelupaikadele või mitte. Täpsustame, et piiranguvööndi metsaelupaikades raiete piiramine ei sõltu sihtkaitsevööndi pindalast. Metsaelupaiku kaitstakse ka hoiualadel. Alapõhised eesmärgid võetakse arvesse ala tsoneeringu planeerimisel ja kaitsekordade uuendamisel. Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaameti ametnikele on raielubade väljastamiseks koostatud juhend, kus nimetatud seos on toodud (vt p 29).
Kontrolliaruande punktis 41 on toodud, et kaitset vajavaid vanu loodusmetsi on pindala poolest tegelikult rohkem, kui oleme sellest standardandmebaasi teada andnud. Juhime tähelepanu asjaolule, et nii loodus kui selle kohta olemasolevad andmed on pidevas muutumises – toimuvad täiendavad inventuurid, mh võib nende käigus toimuda elupaikade ümberhindamine, st üks metsaelupaik võib muutuda teiseks.
Kontrolliaruande tabelis 2 on toodud info ka puiskarjamaade (9070) kohta. Juhime tähelepanu, et elupaigatüüpi 9070, puiskarjamaad, on kohasem käsitleda koos poollooduslike niidukooslustega, mitte metsaelupaigana. Samas tuleks metsaelupaigatüüpide hulgas käsitleda tüüpi 2180 – metsastunud luited. Riigikontrolli kommentaar: tabelis 2 on kasutatud liigitust, mis on toodud loodusdirektiivi metsaelupaikade inventeerimise juhendis.
Kontrolliaruande punktis 42 on toodud, et <i>kuigi Riigikontroll viitas vajadusele teha loodusdirektiivi metsaelupaikade alusandmestik korda juba 15 aastat tagasi, pole seda seni tehtud ning andmeid pole ka ettenähtud aja tagant uuendatud</i>. Seega on Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet teadlikult kasutanud tegelikkusele mittevastavaid andmeid. Keskkonnaministeerium ei nõustu toodud väitega. Keskkonnaamet on tellinud pidevalt uuringuid ja inventuure andmete täpsustamiseks. Näiteks on alates aastast 2015 kaitstavatel aladel inventuure läbi viidud rohkem kui 75 000 ha metsaelupaikade esinemisaladel. Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud. Auditeerimine näitas, et vaatamata kommentaaris viidatud tegevustele ei ole kaitsemetsadele kahju tekitamine välistatud ning seisund ei ole paranenud. Puudustele viitab ka Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlus.
Kontrolliaruande punktis 71 on toodud, et <i>kui eeldada, et neil aladel metsa rohkem ei raiuta, kulub veel peaaegu 20 aastat, enne kui vähemalt pool rangelt kaitstud metsadest on piisavalt vana, et seal saaks kujuneda liigirikas kooslus</i>. Keskkonna-ministeeriumi hinnangul on oluline täpsustada, et ka alla 100 aastase metsa kooslus saab olla liigirikas. Eri vanuses kooslused pakuvad elupaika erinevatele liikidele. Ka antud juhul on eesmärgiks suurendada selliste liikide elupaikade pindala, kes elavad „vanades metsades“.
Kontrolliaruande tabeli 4 allikaks on märgitud Keskkonnaagentuur. Juhime tähelepanu, et ei ole korrektne nimetada seda Keskkonnaagentuuri aruandeks. Loodusdirektiivi rakendamise ja vastava aruande esitamise eest vastutab Keskkonna-ministeerium. Riigikontrolli kommentaar: teksti on korrigeeritud.
Kontrolliaruande punktis 83 [nüüd p 84] viidatakse Euroopa Komisjoni seisukohale, et kaitse-eeskirjade tuleks kohaldada keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi sätteid. Juhime tähelepanu, et hiljutise Euroopa Kohtu eelotsuses (C-300/20: Bund Naturschutz in Bayern; 22.02.2022) jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et selline määrus, mille eesmärk on loodus- ja maastikukaitse ning mis näeb selleks ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, ei kuulu direktiivi 2001/42/EÜ kohaldamisalasse. Eestis on sellisteks määrusteks kaitse-eeskirjad, mis sätestavad samuti raietele üldiselt loa keelukohustused, kuid ei kehtesta lõplikke üksikasjalikke kriteeriume tegevusele, mis pannakse paika reeglina metsateatise menetlemisel teostades kaalutusõigust. Riigikontrolli kommentaar: viidatud kohtuotsuse tõlgendust ei saa sellisel viisil Eesti olukorda üle kanda. Euroopa Kohtu otsuses mängis olulist rolli fakt, et esiteks, kohtuotsuses kõne all olnud omavalitsuse määrus sisaldas ainult kaitse-eesmärkide

saavutamiseks vajalikke sätteid, ja teiseks, määrus ei sisaldanud üldisi piiranguid, vaid ainult loetelu tegevustest, millele peaks taotlema vastava looduskaitseorgani luba. Ennatlik on väita, et Eestis kehtivad kaitse-eeskirjad on samasugused dokumendid nagu kohtuotsus mainitud määrus. Euroopa Komisjon on rikkumismenetluse käigus juhtinud tähelepanu, et Eesti kaitse-eeskirjad sisaldavad lisaks kaitse reeglilikule ka sätteid metsa majandamise kohta ning need viimased ei ole vajalikud kaitse-eesmärkide saavutamiseks. Kolmandaks sisaldavad kaitse-eeskirjad enamasti ka kaalutluspiire, millest lähtudes saab Keskkonnaamet otsustada, kas mingi tegevus tuleks lubada või keelata. Eesti kaitse-eeskirjad on täpsemad kui kohtuotsuses viidatud eeskirjad. Viidatud kohtuotsus seda küll ei analüüsi, aga otsusest tuleneb, et keskkonnamõju hindamine võib kõnealuses Saksamaa omavalitsuses vajalik olla loa andmise tasemel või mõne täpsema dokumendi tasemel. Keskkonnaministeeriumi selline seisukohavõtt läheb vastuollu nende endi plaanitud lahendusega EL õiguse rikkumise kõrvaldamiseks – plaanitakse koostada üks kaitsekorralduskava kõikide Natura metsakaitsealade kohta ning teha sellele keskkonnamõju hindamine. Keskkonnaministeeriumil tasuks hinnata, kas selline üldine dokument, mis ei lähtu igal alal paiknevatest kaitseväärtustest ja ei võta arvesse iga ala erisusi, võib samuti kvalifitseeruda üldiseks dokumendiks viidatud Euroopa Kohtu lahendi mõistes.
Kontrolliaruande punktis 84 [nüüd p 85] on toodud, et Riigikontroll on seisukohal, et tuleb analüüsida, kas raie peatamine vaid elupaikades on piisav hea seisundi saavutamiseks, sest loodusdirektiivi järgi tuleb kaitsta kogu Natura ala. Raie elupaikadega piirneval Natura alal (nt metsalindude liigikaitse aladel) mõjutab basooodsalt ka elupaiga seisundit. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on sõnastus sellisel kujul ebatäpne. Täpsustame, et loodusdirektiiv ei näe ette lihtsalt Natura ala kui sellise kaitset. Natura alad tuli valida loodus- ja linnudirektiivi liikide ja elupaigatüüpide kaitseks ja nende moodustamise eesmärgiks ongi kaitsta ala kaitse-eesmärgiks seatud elupaigatüüpe ja liike.
Kontrolliaruande punktis 85 [nüüd p 86] on toodud, et Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti selgituse kohaselt ei kohusta loodusdirektiiv kaitsma metsaelupaiku kogu riigi ulatuses, kuna sihtkaitsevõõndites (kus raied on enamasti keelatud) on direktiivi nõuete täitmiseks piisav hulk alasid. Keskkonnaministeerium on arvamisel, et alles edaspidise rikkumismenetluse käigus selgub, kas Eesti peaks raie mõju hindama kõigis kaitse alla võetud metsaelupaikades või ka Natura aladel laiemalt. Täpsustame, et loodusdirektiiv kohustab saavutama elupaigatüüpide soodsa seisundi. Nagu juba varasemalt selgitasime, siis lähtutakse seejuures elupaikade olemist riigis tervikuna. Kuid see ei tähenda kõikide elupaigalaikude kaitset tervikuna kogu riigis – Euroopa Komisjon on välja töötanud vastavad kriteeriumid ning kokku on lepitud nn soodsa seisundi sihttasemed, mida peetakse silmas loodusdirektiivi art 17 aruandluses. Keskkonnaministeerium selgitab, et raie mõju tuleb hinnata Natura 2000 ala kaitse-eesmärkidele ja see ei ole seotud rikkumismenetluse kulgemisega.
Kontrolliaruande punktis 106 [nüüd p 105] on toodud, et Riigikontrolli hinnangul ei ole piiranguvõõndite kaitsetingimuste leevendamine õigustatud, kuna sel juhul ei suuda piiranguvõõnd toimida sihtkaitsevõõndit kaitsva puhveralana. Kui piiranguvõõndite metsi majandatakse säästlikumalt, ei oleks tarvidust pidevalt suurendada ka sihtkaitsevõõndite pindala. Keskkonnaministeeriumi hinnangul jääb antud väide umbmääraseks. Nagu ka antud raportis varasemalt täpsustasime, siis vajavad erinevad liigid erinevaid kooslusi ja piiranguvõõndi metsad ei asenda looduslikul arengul olevaid vanu kooslusi ja nende ökoloogilist funktsiooni.
Kontrolliaruande punktis 110 [nüüd p 109] on toodud, et näiteks saatis Keskkonnaministeeriumi asekanter Kõveri-Ilvese piirkonna kohta Keskkonnaametile kirja sõnumiga kustutada juba keskkonnaregistrisse kantud kaitse alla võtmise ettepanek, kuna see ei ole piisavalt põhjendatud. See otsus polnud aga Keskkonnaministeeriumi pädevuses. Selgitame, et Kõveri-Ilvese metsise püsielupaiga moodustamise ettepaneku tegi Keskkonnaamet 2019. aastal Eesti Ornitoloogiaühingu (EOÜ) uuringust lähtuvalt. EOÜ uuringu eesmärk oli selgitada välja Rail Balticu rajamisega tekkiv kahju metsise asurkonnale ja pakkuda välja leevendusmeetmed. Keskkonnaamet ettepanekuala suurus oli 7337 ha. Kahe mängupaigale (254 ha) avalduva otsese mõju kompenseerimiseks pakkus EOÜ välja 8664 ha kaitse alla võtmist. Looduskaitseasutus näeb ette võimaluse, et kui ettepanek ei vasta seaduse nõuetele (nt põhjenduste ebapiisavus), siis ei võeta seda sellisel kujul töösse ja ettepanekut tuleb täiendada. RMK ja Keskkonnaameti spetsialistid jõudsid analüüsides tulemusel selleni, et põhjendatud on sellest ettepanekualast 1039 ha suuruse ala kaitse alla võtmine (4 eraldi asetseva püsielupaigana). Tegu ei olnud tüüpilise metsise püsielupaikade loomise protsessiga aladele, kus linnud täna mängivad ja järglaskonda kasvatavad, vaid tulevikus hävivate või tugevalt mõjutatavate mängupaikade metsiste kolimisvõimaluste ette nägemisega. Lõpliku seisukoha pidi kujundama Rail Balticu ehitusprojekti KMH ning konkreetsed hüvitusmeetmed määratakse selle dokumendi kooskõlastamisel ja kinnitamisel. Seega ei ole korrektne Riigikontrolli väide, justkui ei oleks Keskkonnaministeeriumi otsus olnud pädev. Riigikontrolli kommentaar: aruande sõnastust on täpsustatud.
Kontrolliaruande punktis 117 [nüüd p 116] on toodud, et <i>Kui kaitsekorralduskava pole, siis pole läbi analüüsitud kaitstavate väärtuste andmeid ega planeeritud kaitsetegevusi.</i> Meie hinnangul ei ole see väide korrektne. Nagu eespool ka märgitud, siis ei ole kaitsekorralduskavasid koostatud eelkõige sellistel aladel, kus eesmärgiks on looduslik areng ja aktiivseid tegevusi kaitse-eesmärkide saavutamiseks ei toimu. Sellistel juhtudel on kaitstavate väärtuste andmed analüüsitud ja kaitsetegevused planeeritud kaitse-eeskirja koostamisel. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukohale juurde, et puuduv või pealiskaudne kaitsekorralduskava on kaitse korraldamisel takistuseks. Auditi ajal polnud valimise hõlmatud näidetes kaitsekorralduskava Tuhala-Nabala kaitsealal ja jugapuudel, Otepää ja Lahemaa kaitsekorralduskavad polnud piisavalt põhjalikud.
Kontrolliaruande punktis 120 [nüüd p 119] on toodud, et <i>taunimist väärrib Keskkonnaministeeriumi sekkumine kaitseala moodustamise otsusesse, mis on Keskkonnaameti pädevuses.</i> Juhime tähelepanu, et looduskaitseasutuse § 10 lg 1 ja 2 alusel kuuluvad kaitstavate alade moodustamise otsused Vabariigi Valitsuse või keskkonnaministri pädevusse. Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täpsustatud.
Kontrolliaruande punktis 150 [nüüd p 148] on toodud, et <i>Eestimaa Looduse Fondi hinnangul hävis 2010.–2018. aastal 21 956 ha metsa, kus oli VEP-tunnustega ala, mis polnud veel inventeeritud.</i> Juhime tähelepanu, et tõenäoliselt on siin toodud arvude puhul tegemist nn potentsiaalsete vääriselupaikadega, mille andmebaasi koostamisel ei ole Keskkonnaministeeriumi poole pöördutud ega Keskkonnaministeeriumiga konsulteeritud. SA Eestimaa Looduse Fondi metsaprogrammi juhi Liis Kuresoo koostatud andmebaas põhineb vääriselupaikade määramise juhendi eelmise versiooni lisal 4. Juhend ja nimetatud lisa koostati paralleelselt aastatel 1999–2002 toimunud ülepinnalise VEP-ide inventeerimisega. Neid kriteeriume kasutati toona kõige esimese eelvaliku tegemiseks. Enne välitööd kasutati veel täpsustavaid andmeid, sh näiteks aerofotosid ning samuti inventeerimise käigus omandatud teadmisi. Ekspertide hinnangul enamus eelvaliku alasid toona VEP-i kriteeriumile ei

vastanud – osa neist aladest välistati kaudsetel meetoditel ning osa välitööde käigus. Kui siin viidatakse samale andmebaasile, siis tõenäoliselt enamus aladest ei vasta tegelikele VEP-i kriteeriumitele. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll mõnab, et kõik uuringus leitud VEP-tunnustega alad, ei pruugi inventuuri tulemuste põhjal VEP-kriteeriumitele vastata. Kuna nimetatud uuringu puhul on tegemist parima võimaliku teadmise, siis ettevaatus-printsipist lähtudes tuleks neid alasid käsitleda VEP-alana kuni inventuuri toimumiseni.
Kontrolliaruande punktis 158 [nüüd p 156] on toodud, et <i>toetuse maksmine ei sõltu seega sellest, kas ja kui palju metsa Natura alal alles on ning kas üldse ja kui palju toetatavalt metsaalalt potentsiaalset tulu võiks teenida. Samuti ei sõltu toetuste maksmine sellest, kas elupaigad on säilinud</i>. Selgitame, et vastavalt EL määrusele 1305/2013 saab toetust maksta lisakulude ja saamata jäänud tulude eest, mis on tingitud linnudirektiivi ja loodusdirektiivi rakendamise tõttu. Eestis makstakse toetust looduskaitse piirangute järgimise ehk saamata jäänud tulu eest. Toetuse määr on arvestatud keskmise saamata jäänud tulu eest ühe aasta kohta. Lihtsustatud toetusskeemi kasutatakse seetõttu, et toetuse administreerimiskulud ei ületaks mõistlikkuse piiri.
Kontrolliaruande punktis 168 [nüüd p 164] on toodud, et punktis 166 kirjeldatud toetusõiguslikkuse põhjendusi – kui on antud raieluba, siis ei ole eksitud Euroopa Liidu loodus- ja linnudirektiivi eesmärkide vastu – ei saa õigeks pidada. Selliseks järelduseks annab selge aluse Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlus, milles on välja toodud, et kavandatavate raiede mõjud on riigil hindamata ning pole teada, kas raieloa väljastamine toimus õigetal alustel. Teadaolevalt on Keskkonnaamet sel põhjusel praeguseks ka raied piiranguvõndis asuval metsaelupaikades peatanud. Selle otsuse valguses ei saa looduskaitseõuetele vastavaks pidada ka neid raieid, mis on metsaelupaikades juba tehtud, ning ei ole õigustatud nende alade jätkuv toetamine. Selgitame, et erametsatoetuse eesmärk on kompenseerida looduskaitse seaduse alusel kehtestatud piiranguid, st Natura 2000 aladel ei saa raieid teha metsaseaduses määratud viisil. Raietele seatakse piiranguid looduskaitse seaduse § 31 lõike 4 alusel, § 32 lõigete 3, 4 ja 41 alusel ja lähtuvalt kaitse-eeskirjadest. Piiranguvõndis on lubatud säästev majandustegevus, sh rakendatakse piiranguid uuendusraie tegemisele, raielangi suurusel ja kujul. Näiteks on kaitse-eeskirjadega lubatud piiranguvõndis kaitseala valitseja nõusolekul 2–5 ha suurusel turberaiet või mõningatel juhtudel ka 0,5–1 ha suurusel langina lageraiet. Samuti rakendatakse piiranguid metsa vanuselisele ja liigilisele koosseisule ning raie tegemise ajale, kui see on vajalik koosluse või sellesse kuuluva kaitsealuse liigi säilimiseks ja elutingimuste parandamiseks. Reeglina keelatakse puidu kokku- ja väljavedu külmumata pinnaselt või antakse valitsejale lubamise võimalus, kui pinnas seda võimaldab. Samuti seatakse tingimusi maastikuilme ja koosluse loodusliku tasakaalu, liikide ja vanuse mitmekesisuse säilitamiseks: kirjeldatakse puistu liigiline ja vanuseline koosseis, mis peab peale raie alles jääma, vajadusel tõstetakse raievanuseid. Näiteks ei tohi metsise elupaigas üle 60 aasta vanuse metsa osakaal jääda väiksemaks kui 50% ning raielankide vahele tuleb jätta üle 60 aasta vanust puistut vähemalt 100 m laiuse ribana. Piirangutest lähtuvalt on kaitstavatel aladel välja arvatud keskmine saamata jäänud tulu ning selle alusel on kehtestatud toetusemäärad. Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaministeerium on juhtinud oma vastuses tähelepanu kõrvale Riigikontrolli esile tõstetud probleemi sisult. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et Natura metsatoetus peaks esiteks aitama kaasa Natura elupaikade hea seisundi tagamisele ehk linnustiku ja elupaikade kaitsmisele. Teiseks, kompenseerida piirangutega kaasnevat saamata jäänud tulu. Toetuse maksmise reeglid aga võimaldavad toetust maksta ka neile aladele, kus liigid või elupaigad on raie tulemusel hävinud ning tulu on teenitud. Riigikontrolli toodud näidete puhul (vt p-d 161–162) pole keegi hinnanud, kas elupaik on raie tulemusel kahjustada saanud, kuigi ala on lagedaks raiutud ja metsaelupaika seal enam olla ei saa. Seega ei saa kirjeldatud asjaolusid arvesse võttes järeldada, et Natura toetuste maksmine on põhjendatud ning sisult asjakohane.
Auditi ulatuse ja käsitusviisi peatükis leheküljel 67 [nüüd lk 85] on toodud: 4) kaitse-eeskirja (leevenemisel) muutuse kooskõla Euroopa Liidu direktiividega (elupaigadirektiiv, loodusdirektiiv, maastikukonventsioon). Täpsustame, et elupaigadirektiiv ja loodusdirektiiv on sama dokument, ehk the Habitats Directive (92/43/EEC) on eesti keelde tõlgitud kahel erineval viisil. Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud.
Keskkonnaameti üldised märkused
Lisaks Keskkonnaametile tehtud konkreetsetele ettepanekutele soovime tähelepanu juhtida kontrolliaruandes toodud väidetele, mis meie hinnangul ei ole korrektsed.
Kontrolliaruande punktis 47 on öeldud, et <i>Keskkonnaameti sõnul ei ole ei raielubade väljastamiseks ega kaitseala valitsemiseks vaja teada, kui palju on ühes või teises võndis kokku mingi aja jooksul raiutud</i>. Keskkonnaamet ei ole väitnud, et seda infot ei ole vaja teada, vaid selgitas, et tänase seadusandluse ning sellest tuleneva metsateatise menetluse juures ei saa operatiivset raieinfot metsateatise väljastamisel kasutada, sest otsustamise alused lähtuvad kehtivatest kaitse-eeskirjadest ja metsaseadusest (otsuse määravad küpsusvanus, langi suurus, metsa uuenemise kriteeriumid jm). Kui õigusruum muutub ning on olemas meetodid kumulatiivsete mõjude osas, on operatiivne raieinfo vajalik ning KeA saab seda oma otsuste tegemisel arvestada. Ka RMK on enda kommentaarides öelnud (kontrolliaruande punkt 49), et <i>täna puudub õigusaktides mehhanism, mis võimaldaks raieid pidurdada isegi juhul, kui piiranguvõndides oleks kumulatiivsetele raiemahtudele piirid seatud. Kui kumulatiivse raiemahu hinnangute andmine oleks vajalik, siis peaks ka kiiremad, täpsemad ja ajakohasemad andmed olema kättesaadavad</i>. Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaameti sellekohane dokumenteeritud põhjendus on toodud lisas B „Riigikontrolli korraldatud fookusrühma koosolek“. Kui Keskkonnaameti seisukoht on vahepeal muutunud, on tegemist positiivse arenguga.
Kontrolliaruande punktis 83 [nüüd p 84] viidatakse Euroopa Komisjoni seisukohale, et kaitse-eeskirjade tuleks kohaldada keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi sätteid. Juhime tähelepanu, et hiljutise Euroopa Kohtu eelotsuses (C-300/20: Bund Naturschutz in Bayern; 22.02.2022) jõudis kohus järeldusele, et selline määrus, mille eesmärk on loodus- ja maastiku-kaitse ning mis näeb selleks ette üldised keelukoosseisud ja loakohustused, kuid mis ei kehtesta piisavalt üksikasjalikke eeskirju projektide sisu, väljatöötamise ja rakendamise kohta, ei kuulu direktiivi 2001/42 kohaldamisalasse. Kaitse-eeskirjad sätestavad samuti raiealade üldiselt loa keelukohustused, kuid ei kehtesta lõplikke üksikasjalikke kriteeriume tegevusele, mis pannakse paika reeglina metsateatise menetlemisel, teostades kaalutlusõigust. Selline Euroopa kohtu seisukoht on ka Keskkonnaameti hinnangul põhjendatud ja loogiline, sest keskkonnamõju ei saa hinnata abstraktselt ega oletuslike eelduste baasil. Mõju hindamiseks on vaja teada võimalikult täpselt planeeritavat tegevust iseloomustavaid parameetreid, nagu näiteks aeg, ulatus, asukoht jne, mistõttu kaitse-eeskirjade tasemel ei ole võimalik seda sisuliselt teha, vähemalt mitte sellise detailsusega, mis on nõutav Natura mõjude hindamisel. Euroopa Kohtu otsuse kohaselt peaks asjakohane Natura mõjude

hinnang sisaldama täielikke, täpseid ja lõplikke seisukohti ning järeldusi, mis hajutaksid kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused asjaomasel kaitsealal kavandatud tööde mõju kohta (otsus kohtuasjas C-304/05, punkt 69). Riigikontrolli kommentaar: vt Riigikontrolli selgitust, miks see otsus Eestile ei kohaldu, Keskkonnaministeeriumi sama kommentaari juures.
Aruande punktis 84 [nüüd p 85] on väide, et loodusdirektiivi järgi tuleb kaitsta kogu Natura ala. Punktis 87 [nüüd p 88] jõutakse seetõttu ilmselt ka järeldusele, et Keskkonnaametil puudub selgus, kus ja mida Natura alal kaitsma peab ning sellest tulenevalt antakse ka Keskkonnaametile soovitus hinnata igakordselt raie mõjusid konkreetse eraldise loodusväärtustele. Kinnitame, et Keskkonnaametil on olemas selge arusaam, kus ja mida Natura alal kaitsma peab ja selles osas ei nõustu Riigikontrolli järeldusega. Antud lahknevus tuleb pigem sellest, et Keskkonnaameti ja Riigikontrolli arusaam, mida sisuliselt tähendab Natura ala kaitse kohustus, on erinev. Riigikontrolli käsitus, kus „Loodusdirektiivi järgi tuleb kaitsta kogu Natura ala“ ja „raie mõju on vaja hinnata konkreetse eraldise loodusväärtustele“ on Keskkonnaameti hinnangul Natura ala kaitse kohustuste kontekstis ebatäpne ja eksitav. Need kohustused sätestab loodusdirektiivi artikkel 6. Euroopa komisjoni teatises „Natura 2000 alade kaitse korraldus“ (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES) on selle kohustuse sisu selgitanud järgmiselt – <i>Loodusdirektiivi artikkel 6 lõige 2 kohustab Natura alal vältima seal esinevate looduslike elupaikade seisundi halvenemist ja selliste liikide häirimist, kelle kaitseks ala on määratud. Liikide häirimist tuleb vältida juhtudel, kui sellel on oluline mõju loodusdirektiivi eesmärkide suhtes. Elupaikade halvenemisenähteteks käsitletakse olukorda, kui väheneb elupaigatüübi või liigi elupaiga pindala sellel alal või kui halvenevad elupaiga või sellega seotud liigi kaitsestaatus pikaajaliseks säilimiseks vajalikud funktsioonid ja struktuur võrreldes nende esialgse (Natura alaks esitamise hetke) või taastatud seisundiga. Liigi häirimisenähteteks käsitletakse iga sündmust, tegevust või protsessi, mis põhjustab alal liigi populatsiooni pikaajalise vähenemise, liigi levila vähenemise või selle ohu ning liigi kasutatava elupaiga suuruse vähenemise.</i> Nagu sellest järeldada saab, siis loodusdirektiiv ei kohusta vältima igasugust kahjustavat mõju elupaikadele, vaid siin on oluline arvestada ka ala kaitse-eesmärkide ja tegevuse mõju intensiivsuse ja ulatusega. Rõhutame siinkohal ka seda, et mõju hinnatakse Natura ala tasemel, mitte konkreetse eraldise tasemel. Samale seisukohale jõudis ka riigikohus haldusasjas 3-17-740/46. Aruandes toodud väited ja viited, mis jätavad mulje nagu igasugune elupaikade kahjustamine metsaeraldise tasemel on direktiivi nõuete rikkumine, on väär ja sellisel kujul selle esitamine moonutab probleemi tegelikku olemust. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et lähtudes loodus- ja linnudirektiivist ning nende rakendamise juhenditest, samuti asjakohastest kohtulahenditest, ei tohi metsaelupaiku kahjustada kogu Natura alal, välja arvatud juhul, kui inventuuridega on tõestatud, et alal elupaika ei ole või ei mõjuta see ala elupaiga kaitsmist. Kuna elupaikade asupaigad ei ole kõik teada ja inventuurid on tehtud valdavalt ainult sihtkaitsevööndites, siis on oluline tagada kaitse kogu Natura ala ulatuses, tehes raieotsuseid vaid inventuuriandmete põhjal või hinnates iga otsuse puhul eraldi, kas raie võib elupaika või liiki kahjustada. Juhime tähelepanu, et Keskkonnaministeerium on sama teemat p 85 kommentaarides selgitanud, et ootab täpsemat selgust selle kohta, kas raie mõjusid tuleb hinnata Natura elupaigas või kogu Natura alal, rikkumismenetluse lahendist.
Kontrolliaruande punktis 95 on väidetud, et <i>Mitmel juhul ei ole kaitseala eesmärkidest lähtuvaid piiranguid looduskaitseala piiranguvööndile seatud ka kaitse-eeskirjaga ja seda saab majandada nagu tulundusmetsa.</i> Keskkonnaamet ei ole selle väitega kindlasti nõus, sest kaitse-eeskirjadega on alati seatud kitsendusi metsade majandamisele võrreldes tulundusmetsaga. Isegi juhul, kui kaitse-eeskirja kohaselt on lubatud uuendusraie, on võrreldes tulundusmetsaga seatud kitsendusi näiteks raielangi suurusele. Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud. Riigikontroll leidis audit käigus, et raietele piiranguvööndis pole sageli tingimusi lisatud või on need liiga vähesed (vt p-d 96–97).
Kontrolliaruande punktis 99 tuuakse toetudes Eestimaa Looduse Fondi ja Estwatchi uuringule välja, et aastatel 2011–2020 on enamikus kaitse-eeskirjades raiepiiranguid leevendatud. Selline hinnang ei ole Keskkonnaameti hinnangul täiesti objektiivne, sest seda analüüsi tehes ei ole uuringu tegijad võtnud arvesse muudatusi kaitsealade tsoneeringus. Lähtudes aastaraamatutes „Eesti Looduse kaitse aastal 2015“ ja „Eesti Looduse kaitse aastal 2020“ toodud andmetest, siis võrreldaval perioodil on sihtkaitsevööndite pindala kaitsealadel suurenenud ca 70 000 ha võrra. Senises praktikas oleme sihtkaitsevööndite pindala suurendanud just metsade, soode jmt ranget kaitset vajavate koosluste osas. Kaitseala kaitsekord on tervik, mistõttu leiame, et hindamaks, kas raiepiirangud on läinud rangemaks või leebemaks, tuleb arvesse võtta kõik muudatused, mis raiete tegemist puudutavad. Lisaks juhime tähelepanu, et lageraie on võimalik 81 kaitseala piiranguvööndis 430 kaitsealast. Valdavalt on seda lubatud vaid hall-lepikutes ja mõningal juhul ka kuusikutes. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll mõnab, et sihtkaitsevööndisse ümbertsoneerimine võib loodusväärtuste kaitset parandada, kuid see meede pole piisav, kuna kaitse tuleb tagada ka piiranguvööndites ja hoiualadel. Seda juhul, kui neil aladel asuvad kaitset vajavad elupaigad või liigid või kui raied võivad neid elupaiku ja/või liike mõjutada.
Kontrolliaruande punktis 113 [nüüd p 112] on väide, et jugapuu kaitse tegevuskava on kinnitamata. Keskkonnaamet juhhib tähelepanu, et hariliku jugapuu kaitse tegevuskava on kinnitatud 22.12.2021. Kontrolliaruande punktis 120 esitatud väide, nagu kaitseala moodustamise otsused kuuluksid Keskkonnaameti pädevusse, on asjakohatu. LKS § 10 lg 1 ja 2 alusel kuuluvad kaitstavate alade moodustamise otsused Vabariigi Valitsuse või keskkonna-ministri pädevusse. LKS § 9 lg 1 algatab ja määrab menetluse läbiviija Keskkonnaministeerium. Arvestades Keskkonna-ministeeriumi suuniseid, on Keskkonnaamet menetluse läbiviija ja täidab ka eksperdi rolli vastavalt vajadusele. Jääb arusaamatuks, millele toetudes leiab Riigikontroll, et see pädevus on Keskkonnaametil. Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud.
Täname teostatud analüüsi ning märkuste eest ning loodame, et antud valdkonna fookusesse tõstmine võimaldab saada juurde ressursse teaduspõhisemaks tegutsemiseks, sest vaid niimoodi on võimalik tasakaalu leidmine elurikkuse kaitse ning ühiskonna ootuste vahel.

Keskkonnaagentuuri üldised märkused Lisaks on Riigikontrolli (edaspidi RK) väidetes mitmeid ekslikke järeldusi ja meelevaldseid tõlgendusi. Aruandes on mitmeid mõisteid (näiteks väljend „metsa definitsioon“) kasutatud mitmes erinevas tähenduses, samuti on segamini aetud erinevad andmekogud ja nende sisu (nt Eesti looduse infosüsteemi ja Eesti topograafia andmekogu andmed). Seetõttu võib jääda aruande lugejale arusaamatuks teksti sisu. Soovime tähelepanu juhtida aruandes toodud väidetele, mis on eksitavad. Järgnevalt on toodud RK aruande väide (kaldkirjas), millele järgneb selgitus.
Aruande lk 3: <i>Ebaselge on ka see, kui palju metsa on kaitse all. Keskkonnaagentuuri poolt avalikkusele kuvatavad andmed kaitstavate metsade pindala kohta on eksitavad ning range kaitsega metsade pindala on hinnatud suuremaks, kui see tegelikult on. Vea ulatuse selgitamiseks oleks vaja põhjalikult analüüsida kaardiandmeid ja kokku leppida meetodikas, kuidas pindala leida.</i> Keskkonnaagentuuri vastus: SMI alusel on teada, kui palju metsa on kaitse all (nii range kaitse all kui ka kaitsemetsad). Kuna SMI puhul on tegemist statistilise valikuuringuga, siis kaasneb hinnangutega ka suhteline viga. Rangelt kaitstavate metsade üldpindala hinnangut saab pidada piisavalt täpseks (suhteline viga 3,5%). Kindlasti ei ole range kaitsega metsade pinda hinnatud süstemaatiliselt ei suuremaks ega väiksemaks. SMI puhul kasutatud täpne kihtide loend ja lõikamise järjekord on toodud keskkonnaportaali kodulehel SMI tabelite juures. Range kaitse määramiseks vajalike kihtide loetelu on Keskkonna-ministeeriumi haldusalas kokku lepitud. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde. Aruande punktis 36 on toodud näide range kaitsega metsade pindalade ülehindamisest. Keskkonnaameti ja Maa-ameti tehtud andmete kontroll näitas, et Keskkonnaagentuur oli ETAKi arvestuses eksinud kavandavate sihtkaitsevööndite pindala määramisel ca 10 korda, hinnates neid pindalasid tegelikult suuremaks (35 811 ha, tegelik uute sihtkaitsevööndite pindala, mis ei ole samal ajal juba sihtkaitsevööndiks määratud on 3600 ha). SMI leidis sama kaitsekategooria alade pindalaks aga 44 432 ha, mis on veelgi suurem. Ekslik on väide, et range kaitse määramiseks vajalike kihtide loetelu oleks kokku lepitud. Audititoimingud tõestasid, et ■ Riigikontrollile andmete esitamisel ei järgitud aastaraamatus „Mets 2019“ viidatud kihtide lõikamise meetodikat; ■ Keskkonnaministeeriumi haldusalas ei olnud kokku lepitud ega teada, kuidas range kaitsega metsade pindalasid leida. Pärast audititoimingute lõppemist ning Riigikontrolli hinnangute ja tulemustega tutvumist muudeti pindalade leidmise meetodika vastavaks sellele, mida oli kasutatud Riigikontrollile andmete esitamisel (vt aastaraamat „Mets 2020“). Riigikontroll tunnustab Keskkonnaagentuuri soovitusete täitmisega alustamist juba enne aruande ametlikku avalikustamist, kuid Riigikontrollil ei ole kindlust, kas eespool viidatud vead on uutes arvutustes likvideeritud.
Aruande lk 3: <i>Keskkonnaministeeriumi haldusalas puudub kokkulepe, millisele definitsioonile vastav „mets“ peaks olema andmeanalüüsi aluseelduseks. Eesti looduse infosüsteemis olevaid andmeid on võimalik erinevalt tõlgendada, mis võimaldab omakorda andmeanalüüsis lihtsasti eksida ja metsade pindalasid näidata erinevalt.</i> Keskkonnaagentuuri vastus: metsa mõiste on defineeritud metsaseaduses §-s 3. Keskkonnaministeeriumi haldusalas lähtutakse sellest definitsioonist (sh metsa inventeerimisandmed metsaregistris, SMI, RMK infosüsteem). Keskkonnaagentuur ei saa nõustuda sellega, et andmeid on võimalik erinevalt tõlgendada. Pigem on probleemiks eri ametites analüüse teinud spetsialistide andmetike tundmine/mittetundmine. Kui analüüsi tegija kõiki andmetiku nüansse ei tea, siis ta saabki teistsuguse tulemuse. Oluline on selge lähteülesanne, käesolevas töös muutus see korduvalt. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli põhiline küsimus oli ja on endiselt, kuidas jaguneb mets erinevate kaitsereežiimide vahel, ning endine on ka eeldus, et sellele küsimusele vastamise meetodika peab Keskkonnaagentuuril endal olemas olema. Päringu vastuse keerukusi, mille pinnalt on osundatud kokkuvõtte tehti, on kajastatud aruandes punktides 27–39 ning aruande lisas B. Juhime tähelepanu, et Keskkonnaagentuuri antud vastus on sisult vastuolus oma teiste vastustega, kus viidatakse, et rangete metsade pindalade leidmise meetodika (st kihtide lõikamise meetodika ja metsa mõiste kasutamine) on Keskkonnaministeeriumi haldusalas kokku lepitud.
Aruande lk 3: <i>... luua metsaregistri juurde rakendus kaitsealadel raiete kajastamiseks ning luua võimalus otsida andmeid nii kaitsealade kui ka nende kaitsereežiimide kaupa. Kaitsealade pindalade statistikas kasutada Eesti topograafia andmekogu andmeid.</i> Keskkonnaagentuuri vastus: segi on aetud andmete päritolu. Eesti topograafia andmekogu (ETAK) ei sisalda kaitsealuseid pindalasid, nende üle peab arvestust Eesti looduse infosüsteem (EELIS). Aruandes on veel mitmeid kohti, kus räägitakse kaitsealade pindalast / kaitsealade eri režiimide pindalast, kuigi tegelikult tundub, et mõeldakse metsamaa pindala nendel aladel (nt lk 9, joonis 4, lk 13 punkt 26). Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll viitab vajadusele kajastada kaitstavate metsade pindalasid ETAKi põhiselt. ETAKi alusel määratakse metsamaa ka maakatastris ning selle alusel toimub maamaksu kogumine ning tegemist on täpsete kaardiandmetega. Riigikontroll ei ole ajanud andmeallikaid segamini ning on teadlik, et info kaitsealuste alade kohta pärineb EELISest. Seda on kirjeldatud ka aruande punktides 27–39. Parema arusaamise eesmärgil on teksti täiendatud.
Aruande lk 5, punkt 1, joonis 1: <i>Kuigi metsa mõiste tundub olevat selge, peavad erinevad osapooled metsast rääkides silmas erinevaid nähtusi. Metsast saab puitu, seeni, marju, taimi. Lisaks ka hingerahu, tervist, puhast õhku ja mitmeid teisi ökosüsteemi teenuseid. Millist metsa ning miks kaitsma peab, pole kõigile üheselt mõistetav. Ühte ja sama metsamaastikku vaadates (näiteks männiku fotot joonisel 1) võib seda kirjeldada vähemalt kolmel moel – juriidilise, ökoloogilise ja kultuurilise (tunnetusliku) tähenduse kaudu.</i>

Keskkonnaagentuuri vastus: metsa kirjeldamisel kasutatakse teaduslikul tasemel jaotust: ökoloogilised funktsioonid, majanduslikud funktsioonid, sotsiaalsed funktsioonid ja kultuurilised funktsioonid. RK aruande kirjeldus on meelevaldne ja eksitav. Esiteks, RK toodud juriidilises vaates kirjeldatakse metsa raievanusest lähtuvalt, ometi on seaduse tasemel öeldud: „Mets on ökosüsteem, mis koosneb metsamaast, sellel kasvavast taimestikust ja seal elunevast loomastikust“. Teiseks, kultuurilises vaates on metsa kirjeldatud eelkõige rekreatsiooni seisukohast, ometi on Eestis ka pikaajaline metsasaaduste kasutamise kultuur, st RK kasutab väga ühekülget lähenemist kultuurilisele vaatele. Kolmandaks, ökoloogilist vaadet on käsitletud ainult väga vana metsa seisukohalt, samas on ökoloogiline vaade oluline ka majandusmetsa sh noore metsa seisukohalt. Noores metsas on kooslus teistsugune kui vana metsa kooslus. Samuti on ökoloogiline vaade ülioluline majandustegevuse reeglite koostamisel: raietel säilik ja seemnepuude jätmine, lamapuidu jätmine, raie pindala piirangud, raie vanuse piirangud jpm. Neljandaks on täiesti tähelepanuta jäetud sotsiaalne vaade. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll soovis teadlikult rõhutada metsa mõiste ümber toimuvat segadust ning valis metsa kirjeldamiseks teistsuguse fookuse – mitte funktsioonide, vaid metsa mõiste tähenduste ja metsa kirjelduse kaudu. Aruandes kasutatud lähenemise tingis see, et kui avalikus debatis räägitakse metsast, räägivad osapooled üksteisest mööda. Kui juriidiliselt on korrektne nimetada vana metsa raie järel tekkinud lagedat ala endiselt metsaks – täpsemalt metsa üheks arenguklassiks –, siis on samavõrra oluline teadvustada, et suurele hulgale inimestele tähendab lagedaks raiutud ala metsa kadumist, ning teadvustada muutusi metsade ökoloogilises seisundis.
Aruande lk 7–8, punkt 4, joonis 3: <i>Nn juriidilist metsa ehk metsamaaks arvestatud alad on 2,3 mln ha. Metsamaa on jagatud erinevatesse metsa arenguklassidesse. Eesti metsamaa pindalast on kõige suurema osakaaluga need metsaad, kus puud ei ole veel jõudnud tagasi kasvama hakata ehk mets on uuenemata (st lagedad ja selguseta alad) või uuenemise kriteeriumitele vastavad puud on kuni kümne aasta vanused (vt joonis 3).</i> Keskkonnaagentuuri vastus: joonis 3 on eksitav, kuna puistute vanuselise jaotuse joonise kuni 10 aasta vanuste puistute tulpale ei tohi juurde lisada metsamaa arenguklasse „lage ala“ ja „selguseta ala“. Samuti on vale väide, et nad koos moodustavad suurima osa metsa pindalast, ülejäänud metsa osa on kordades suurem. Tekst käsitleb arenguklasse, kuid tõlgendus käsitleb võrdlust vanuseklassidega. SMI 2021 järgi on suurima osakaaluga arenguklassidest keskealised metsad (32,1%). Lagedad ja selguseta alad kokku moodustavad 8,9%, kui neile lisada ka noorendikud, siis 21,1%. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Keskkonnaagentuuri seisukohaga. Eesmärk on kajastada kogu metsamaa pindala. Lagedad ja selguseta alad ei kuulu puistute hulka ning andmete esitamine ainult puistute vanuselise jagunemise kaudu oleks lugejat eksitav. Ilma metsanduslaste eriteadmisteta ei loe lugeja välja, et alagrupis „nooremad kui 10aastased puistud“ ei sisaldu märkimisväärt osa metsamaa pindalast – lagedaks raiutud osa.
Aruande lk 7, küljel: <i>Teadmiseks, et metsa ökoloogiline ja majanduslik väärtus ei vasta samadele kriteeriumitele. Sõnapaar „mädanavad metsad“ tähistab majanduslikus mõttes kaduma läinud tulu, kuid tähistab ökoloogiliselt väärtuslikku arengustaadiumit metsas.</i> Keskkonnaagentuuri vastus: mõistet „mädanavad metsad“ ei ole ekspertide ja teadlaste tasemel kasutatud. Ebamäärase mõiste kasutamine tekitab segadust. Riigikontrolli kommentaar: avalikes debattides ja arvamuskirjeldustes kasutatakse seda terminit sagedasti, kui räägitakse raiumata jäänud metsadest. Riigikontroll peab oluliseks avarada teadmist, milline on mahalaugenud puu tähendus ja olulisus ökoloogilises vaates.
Aruande lk 9, punkt 11, joonis 4: Keskkonnaagentuuri vastus: RK aruandes on kirjas, et joonisel esitatud pindalad kajastavad olemasolevate kaitsealade metsamaa pindala. See võiks kajastada ka joonise pealkirjas ja allika real. Muidu võib jätta eksitava mulje, et tegemist on kaitsealade eri režiimide pindaladega.
Aruande lk 10, punkt 15: <i>Sarnaselt „metsa“ mõistega on ka „range kaitse“ mõistel erinevaid tähendusi. Näiteks on statistilise metsainventuuri (SMI) andmete järgi Eesti territooriumist range kaitse all 14,2%. See sisaldab nii looduslikke ja hooldatavaid sihtkaitsevööndeid (sh projekteeritavaid), reservaate kui ka vääriselupaiku. Maailma Looduskaitse Liit (IUCN) loeb aga metsa rangelt kaitstuks ainult siis, kui metsas ei raiuta ja sel lastakse kasvada looduslikult. Arvestades, et suurem osa Eesti rangelt kaitstavatest metsadest on hooldatavad sihtkaitsevööndid (vt joonis 4), siis on IUCNi definitsiooni järgi rangelt kaitstud metsi Eestis kordades vähem.</i> Keskkonnaagentuuri vastus: erinevaid jaotusi on mitmeid. Näiteks ei ole RK välja toonud otseselt metsa jaoks välja töötatud MCPFE jaotust (vt näiteks: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/MCPFE-INFO-DOC-on-data-collection-on-Protected-forests.pdf). Selle järgi on tulemus sarnane Eestis kasutatavale sisule. Eesti on vastavaid andmeid ka raporteerinud (vt MCPFE raportit https://foresteurope.org/state-of-europes-forests/).
Aruande lk 11, joonis 5: Keskkonnaagentuuri vastus: joonis on eksitav, kuna ei ole selge, kas räägitakse puistust või üksikpuust. Joonisel toodud bioloogilise eluea tunnused kehtivad üksikpuu kohta. Kokkulepitud raieküpsus aga puistu kohta. Puistute bioloogilise vanus ja diameeter on üksikpuudest väiksemad. Uuendusraiete loetelust puudub joonisel häilraie. Riigikontrolli kommentaar: selgitus on lisatud.

Aruande lk 11, (küljel):

Teadmiseks, et looduslikku metsakooslust muudab kõige vähem ning metsa suhtes on kõige säästvam, kui majandada metsa püsimeetsana. Sel moel hoitakse mets looduslähedasena, st raiutakse kasvavas metsas puid valikuliselt, tehes seda iga mõne aasta järel; metsas kasvavad kasvukohale omased puuliigid; üldjuhul välditakse kuivendamist ja väetamist; hoitakse järjepidevalt kõrgmetsa. Kuna alusmetsa ei raiuta, siis muutub metsa liigiline koosseis ja ilme ajas vähe.

Keskkonnaagentuuri vastus: Eestis pole ühtset lähenemist püsimeetsanduse mõistele ja praktikale välja kujunenud. Näiteks ühe lähenemise järgi on püsimeetsandus ainult valikraiega majandamine, teise lähenemise järgi on püsimeetsanduse osana lubatud ka väikesepindalised lageraied ja turberaied.

Ka püsimeetsandusega võib loodusliku koosluse täielikult muuta. Raiete puhul on oluline rõhutada, et raieliik ei määra otseselt looduslähedust. Ühese tähendusena on vale ka väide, et püsimeetsanduse puhul ei raiuta alusmetsa.

Püsimeetsanduse puhul, metsa majandamine ainult valikraienä, kui kasvõi kõrvalsaadusena on eesmärgiks kvaliteetse puidu saamine, siis valdavas osas Eesti metsadest see võimalik ei ole. Märkusena võib lisada, et metsa väetamine on Eestis keelatud.

Aruande lk 14, (küljel):

Näide selle kohta, kuidas ebatäpsed andmed võimaldavad teha valesid järeldusi metsa kohta.

Katkend vestlusest keskkonnaministri Erki Savisaarega Äripäeva raadio saates „Kuum tool“ 30.05.2022:

Saatejuht: „EAS-i endine juht Peeter Raudsepp, kes Äripäeva raadiosaates ütles, et metsa raiumine on juba mõjutamas siseturismi. Et me reklaamime sellist puutumatut loodust, mida turistidele enam näidata ei ole. Elurikkuse küsimused, ühiskonnas on suured lõhed selle metsamajandamisega. Äkki on lagi käes?“

Keskkonnaminister: „[–] Mis puudutab seda kaitse poolt, siis ma ei ole küll kuidagi nõus sellega, et meil seda kuskil näidata ei ole. Meil on ikkagi ju veerand Eesti metsadest kaitse all, kus mitte midagi ei toimu, s.o pool miljonit hektarit. Ja ma arvan, et seda on piisavalt, et seda eksponeerida ka meie turistidele. [–]“

Keskkonnaagentuuri vastus: selle näite põhjal ei saa öelda, et andmed on ebatäpsed. Tegemist on ministri eksimusega. Keskkonnaagentuur ei ole hinnanud range kaitse metsade osakaaluks veerandit Eesti metsamaast.

Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud.

Aruande lk 15, punkt 31:

Kindlust kaitsealade pindalade õigsuse kohta Riigikontrolli auditi käigus ei saanud. Riigikontrollile edastatud andmeid tuli Keskkonnaagentuuril parandada mitu korda ning andmete ristkontroll Keskkonnaameti ja Maa-ametiga tekitas segadust andmetega veelgi juurde – kohati erinesid pindalade arvud kordades. Auditi käigus ilmnes, et lihtsale küsimusele pindalaandmete kohta võib saada kordades erinevaid vastuseid ning riigi looduskaitse nn alusandmebaasi – Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) – andmeid kasutades võib kergesti andmeanalüüsis eksida.

Keskkonnaagentuuri vastus: andmed erinesid peamiselt seetõttu, et RK täiendas ja täpsustas korduvalt oma päringut.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli küsimus oli ja on endiselt, kuidas jaguneb mets erinevate kaitseeržiimide vahel, ning eeldus, et sellele küsimusele vastamise meetodika peab Keskkonnaagentuuril endal olemas olema. Päringu keerukat vastust, mille pinnalt on osundatud kokkuvõtte tehtud, on kajastatud aruandes p-des 27–39 ning aruande lisa B.

Aruande lk 15, punkt 32:

Riigikontrollile esitatud andmetest ning ametkondade selgitustest ilmnes, et

- *range kaitsega alade pindalad on väiksemad, kui SMI ja ETAKi andmed näitavad;*
- *SMI meetodika ei võimalda esitada detailseid pindalaandmeid kaitsealade võõrdite kaupa ning kui seda siiski tehakse, on arvud eksitavad;*
- *andmetöötamise eest vastutavatel ametkondadel puudub selgus, millisele definitsioonile vastav „mets“ peaks olema andmeanalüüsi aluseks ning see võimaldab metsade pindalasid näidata erinevalt;*
- *puudub kokku lepitud meetod, kuidas Eesti looduse infosüsteemis olevaid andmeid töödelda, et kaitstavate metsade pindala kajastavad arvud oleks usaldusväärsed ning arvutused vajaduse korral korratavad.*

Keskkonnaagentuuri vastus: RK väide „range kaitsega alade pindalad on väiksemad, kui SMI ja ETAKi andmed näitavad“ on vale, aruandes ei ole seda ka tõestatud. SMI alusel on teada, kui palju metsa on kaitse all (nii range kaitse all kui ka kaitsemetsad). Kuna SMI puhul on tegemist statistilise valikuringuga, siis kaasneb hinnangutega ka suhteline viga. Rangelt kaitstavate metsade üldpindala hinnangut saab pidada piisavalt täpseks (suhteline viga 3,5%). Kindlasti ei ole range kaitsega metsade pinda hinnatud süstemaatiliselt ei suuremaks ega väiksemaks. SMI puhul kasutatud täpne kihtide loend ja lõikamise järjekord on toodud keskkonnaportaali kodulehel. Range kaitse määratlemiseks vajalike kihtide loetelu on KKM haldusalas kokku lepitud.

RK hinnang: „SMI meetodika ei võimalda esitada detailseid pindalaandmeid kaitsealade võõrdite kaupa ning kui seda siiski tehakse, on arvud eksitavad“.

See asjaolu oli teada juba enne päringu tegemist, see ei selgunud päringute käigus.

RK väide „andmetöötamise eest vastutavatel ametkondadel puudub selgus, millisele definitsioonile vastav „mets“ peaks olema andmeanalüüsi aluseks, ning see võimaldab metsade pindalasid näidata erinevalt“ on eksitav. „Mets“ ehk metsamaa pindala päringute tulemustes vastab metsaseaduse metsamaa definitsioonile.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukohtade juurde. Märkime juba varasemas vastuses viidatule (vt Keskkonnaagentuuri üldised kommentaarid lk 3 kohta – esimese kommentaari vastus) täiendavalt, et Keskkonnaagentuur asus seisukohale, et SMI meetodika ei võimalda esitada detailseid pindalaandmeid, alles auditi lõpus. Auditi jooksul esitas Keskkonnaagentuur korduvalt SMI põhjal Riigikontrollile erinevates kaitsevööndites paiknevate kaitstavate metsade andmeid.

Keskonnaagentuuri tegevus koos eespool esitatud seisukohaga jätab lahtiseks, millised on usaldusväärsed andmed selle kohta, kui palju asub Eestis kaitstavat metsa erineva rangusastmega kaitsevööndites.
Aruande lk 15, punkt 33: <i>Pindalade ülehindamine on võimalik seetõttu, et kaitstavad alad kattuvad tihti omavahel. Näiteks võib sama asukoht olla samal ajal looduskaitseala sihtkaitsevöönd, vääriselupaik, liigi püsielupaiga piiranguvöönd vm. Samas võivad asuda nendel aladel ka alles kavandatavad vööndid, seda siis kas olemasoleva vööndi muutmiseks või täiendavalt uute loomiseks.</i> Keskonnaagentuuri vastus: RK toodud ülehindamise võimalus saab tekkida, kui ei tunta andmeid. Keskonnaagentuur ei ole ülehindamist teinud. Riigikontrolli kommentaar: aruande punktis 36 on toodud näide Keskonnaagentuuri tehtud ülehindamise kohta.
Aruande lk 15, punkt 34: <i>Juhul, kui kaitseala moodustamiseks on tehtud mitu ettepanekut, siis on lisatud kõik alad ka eraldi kaardikihtidena EELISesse kui kavandatavad kaitsealad. Variante, kuidas erinevad alad kattuda võivad, on palju (vt joonis 7). Andmeanalüüsis on oluline ning tulemusi otseselt mõjutav, mil viisil on alade omavaheline kattuvus kõrvaldatud, et üks ala ei läheks arvestusse mitu korda. SMI puhul lisandub eeltoodud aspektile veel SMI meetoodikast tulenev suhteline viga, mis veel omakorda tulemusi mõjutab.</i> Keskonnaagentuuri vastus: SMI arvestuses on pindalad ühekordselt. SMI puhul kasutatud täpne kihtide loend ja lõikamise järjekord on toodud keskkonnaportaali kodulehel. Riigikontrolli kommentaar: selgitus pindalade ülehindamise kohta SMI-s on toodud varasemas vastuses. Samuti on selgitatud, et kihtide lõikamise loend sai selguse Keskonnaagentuuris alles pärast Riigikontrolli käesoleva aruande eelnõuga tutvumist.
Aruande lk 15, küljel: <i>Eesti topograafia andmekogu (ETAK) ja statistilise metsainventuuri (SMI) võrdluses oli rangete alade pindalasid proportsionaalselt rohkem SMI arvestuses. Samuti erinesid Keskonnaagentuuri esitatud range kaitsega metsade pindalaandmed Riigimetsa Majandamise Keskuse esitatud andmetest, kuna range kaitsega alade arvestus toimub eri meetoodika alusel.</i> Keskonnaagentuuri vastus: SMI ja ETAKi alusel on Keskonnaagentuur kaitsealuseid pindu võrrelnud näiteks kogumikus „Eesti looduse kaitse aastal 2020“. Kui püüda mõlemad allikad ühtedele alustele viia, on erinevused väikesed. Erinevuse põhjuseks on see, et ETAK ei võimalda metsa käsitleda vastavalt metsaseaduse definitsioonile. Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud. Keskonnaagentuuri esitatud seisukoht viitab olulisele riigi andmeid käsitlevale probleemile. Samas on see otseselt vastuolus teiste Keskonnaagentuuri esitatud seisukohtadega. Viide, et ETAK ei võimalda metsa käsitleda vastavalt metsaseaduse definitsioonile, tähendab, et metsaseaduse „mets“ on midagi muud kui maakatastri „mets“ (kuhu jõuavad andmed ETAKi alusel). Maakatastri „mets“ on aluseks inimestelt maamaksu kogumisel ning tegu on andmetega, mis võimaldavad täita riigi põhifunktsioone. Teisalt on Keskonnaagentuur oma varasemas vastuses selgitanud, et „Mets“ ehk metsamaa pindala päringute tulemustes vastab metsaseaduse metsamaa definitsioonile. Teatavasti määratakse metsamaa katastrisse ETAKi andmete alusel, seega on viidatud, et ETAK siiski vastab metsaseaduse „metsa“ definitsioonile.
Aruande lk 16, küljel: <i>Keskonnaagentuur viitas ka sellele, et ETAKi ja SMI pindalaandmeid ei saa omavahel võrrelda, kuna metsana käsitletakse neis erinevaid alasid. Näiteks sisaldab SMI pindalaarvestus rabasid, mida ETAKi arvestuses metsaks ei arvestata.</i> Keskonnaagentuuri vastus: SMI ei käsite rabasid metsana. SMI käsitleb metsa metsaseadusest lähtuvalt. ETAKi andmekogu metsamaa ei vasta täielikult metsaseaduse metsamaa definitsioonile. Riigikontrolli kommentaar: auditoimingute käigus viitas Keskonnaagentuur, et rabad on SMI-s käsitletud metsadena. Küsimus tekkis ETAKi ja SMI pindalaandmete võrdluses, kus oli märkimisväärne erinevus – ETAK näitas reservaatide metsade pindalaks 3197 ha, SMI aga üle kahe korra suuremana, 7169 ha (vt lisa B, tabel 3). Pindalade erinevust selgitati just ennekoike rabade metsaks arvestamisega. Vastasel juhul oleks pindalade suured erinevused põhjendatavad suure suhtelise veaga SMI arvutustes. Nii avalikud SMI andmed kui ka Riigikontrolli käsutuses olevad SMI andmed näitavad, et rabad on siiski metsamaa arvestuses ning Keskonnaagentuur eksib oma vastuses. Tekkinud olukord tõendab veel kord aruandes tõstatatud probleemi asjakohasust – metsa mõiste kasutamine andmete esitamisel on ebaselge ja võimaldab eksitamist.
Aruande lk 16, punkt 36: <i>Maa-ameti analüüsis Riigikontrolli jaoks muu hulgas, kui palju kavandatavatest sihtkaitsevöönditest asub juba olemasolevas sihtkaitsevööndis ja kui palju on kavas neid juurde luua. Kuigi Keskonnaagentuur kinnitas Riigikontrollile, et juurde kavandatavaid sihtkaitsevööndeid on Eesti metsaaladel 35 811 ha ning selliselt on need maa-alad ka range kaitse arvestuses, ilmnes Maa-ameti analüüsist, et tegelik uute sihtkaitsevööndite pindala on ca 10 korda väiksem, 3600 ha.</i> Keskonnaagentuuri vastus: analüüsides võrdlemisel on ülioluline, et andmeallikad ja kuupäevad oleks täpselt samad. Kindlasti peaks kõikide osapoolte tehtud analüüsidel kaasas olema meetoodika kirjeldus, käesoleva RK aruande tegemisel nii see ei olnud. Keskonnaagentuur kasutas päringute tegemiseks EELISE kaardikihte. Keskonnaagentuur edastab muutuste info iganädalaselt KPOISI, aga ei tea nende täpset sisseviimise hetke. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et analüüsides tegemisel on olulised nii andmeallikad kui ka kuupäevad. Probleem andmetega on aga muudes aspektides – selle näite puhul EELISE kihtide lõikamises ehk andmete töötlemise meetoodikas. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et riikliku statistika esitajal peab endal olema teada, millise meetoodika alusel andmeid töödeldakse.
Aruande lk 17, punkt 38 ja 39:

38. Keskkonnaagentuuri hinnangul ei oleks Riigikontroll pidanud küsima detailseid andmeid võõndide pindalade kohta SMI põhiselt, kuna SMI ei sobi range kaitsega metsade detailse võõndide jaotuse hindamiseks (pindalade leidmiseks). Teisalt on Keskkonnaagentuur seisukohal, et seesuguse detailsusastmega päringus tuleb küsijal ■ määratleda esmalt, millise „metsa“ definitsiooni alusel infot soovitakse ehk kas mets laiemas või kitsamas tähenduses; ■ esitada topehtarvestuse vältimiseks täpne andmetöötluse metoodika ehk millist EELISe kaardikihti, millises järjekorras ja millega „lõigata“, millise meetodiga alade omavahelist kattumist välistada. 39. Riigikontroll Keskkonnaagentuuriga ei nõustu. Riigi edastatava metsastatistika alusprintsipiivad peavad olema riigil endal olemas, põhimõisted sisustatud ning seda ei saa eeldada andmepäringu tegijalt. Esiteks peab olema kõigi osapoolte jaoks üheselt mõistetav ja selge, milliste kriteeriumite kohaselt „metsa“ määratletakse. Teiseks peavad andmete kogumise, käitlemise ja analüüsimise printsipiivad olema läbipaistvad ning kõigile selged, et pindalaandmed jm teemat puudutav analüüs oleksid usaldusväärsed. Kolmandaks leiab Riigikontroll, et alade pindala arvestuses ei peaks riik lähtuma statistilisest üldistusest (SMI), vaid lähtuda tuleks võimalikult täpsetest kaardiandmetest, sh ETAKist. Keskkonnaagentuuri vastus: RK päringutele saadeti vastused vastavalt päringu sõnastusele. Kui muutub päringu sõnastus, muutub ka tulemus. RK muutis korduvalt päringu sõnastust. Riik peaks lähtuma parimast teabest, metsa puhul on selleks SMI. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma aruandes esitatud seisukohtade juurde. Riigikontroll tuvastas päringu-vastustes mitmeid vigu, mida paluti parandada. Ilmnes, et metsa mõistet tõlgendati mitmeti ning EELISe andmete kasutamise metoodika ei olnud üheselt mõistetav ega järginud ka aastaraamatus „Mets 2019“ kirjeldatud metoodikat. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et andmepäringu tegija ei saa ette anda metoodikat andmete töötlemiseks. Seda eriti veel olukorras, kui küsitakse, kuidas riigi avalikes andmetes esitatud arvud on saadud (nt rangelt kaitstavate metsade pindala 14,2%). Riigikontrolli küsimus oli kogu audititoimingute vältel sama – kuidas jaguneb mets erinevate kaitseviiside vahel.
Aruande lk 19, punkt 43: [...] raieinfo, mille Keskkonnaagentuur kogub SMI kaudu ja mis annab ülevaate 2–7 aasta tagusest seisust, on statistiline üldistus. Keskkonnaagentuuri vastus: raieinfo võib keskmistada, kasutades erinevate aastate välitööde andmeid (ka tulemus näitab keskmist). Raie puhul on üldjuhul kasutatud 1–3 või 1–6 aasta taguseid andmeid.
Aruande lk 20, küljel: Teadmiseks, et kuigi metsamuutuste kaart ei kajasta kõige värskemaid andmeid (ühe aastaga ei koguta infot kogu Eesti kohta, vaid ainult ¼ territooriumi kohta) ja kaardi koostamise metoodika ei võimalda tagada absoluutset täpsust, on see parim avalikkusele kättesaadav kaardirakendus tekkinud lagedate alade kohta ning Keskkonnaagentuuri hinnangul ka asjakohane kasutada. Keskkonnaagentuuri vastus: Keskkonnaagentuuri hinnangul on Maa-ameti metsamuutuste kaart hea toormaterjal, mida võiks analüüsides rohkem kasutada. Samas tuleb väga üheselt öelda, et ilma täiendava analüüsita ei ole kaart raiete hindamiseks kasutatav: kaardil on suures hulgas ülekatted; kaardil on eksimusi lehtpuumetsade raie osas (võrreldakse lehtedega ja lehtedeta olukorda); kaardi metsa mask ei vasta metsa definitsioonile; kaardil on muudatusi, mis on tekkinud tehnilikest objektidest (näiteks elektriliinid; kaardi muutusi ei saa käsitleda lageraiena, muutus võib olla tekkinud ka teiste raiete tulemusena (eriti lehtpuumetsades), samuti kajastab see looduslikke häiringuid (torm, üleujutus, tulekahju).
Aruande lk 21, punkt 45 tabel 3: Andmed, mis Keskkonnaagentuur edastas Riigikontrollile ja mis kajastasid kaitstavatel aladel toimunud lageraiet ja raadamist, olid kordades väiksemad, kui metsamuutuste kaardianalüüs näitas (vt tabel 3). See viitab asjaolule, et lagedad alad tekivad metsa mitte ainult lageraie tulemusel, vaid ka eri raieliikide kombineerimisel, mis jääb aga lageraiestatistikast välja ning sellega peab metsastatistikat tehes arvestama. Keskkonnaagentuuri vastus: vt eelmist vastust. Sellisel kujul esitatud andmed on eksitavad. Maa-ameti metsamuutuste kaardi lagedate alade summeerimist ei saa käsitleda üheselt.
Aruande punkt 62: Keskkonnaametist selgitati, et alati pole paikvaatlusega võimalik metsa ökoloogilise seisundi muutuste põhjusi kindlaks teha (nt kaevanduste mõju). SMI annab küll ülevaate Eesti metsade puidutagavarast ja hinnangu loodusmetsa pindalale, kuid ei hinda metsamajanduse mõju metsale kui ökosüsteemile. SMI metoodika pole loodud selleks, et seostada muutusi kindla asukohaga. Keskkonnaagentuuri vastus: tõepoolest ei ole SMI loodud selleks, et seostada muutusi kindla asukohaga, kuid SMI on väga hea sisend kogu metsa ökoloogilise seisundi hindamiseks. Näiteks: puulligilise koosseis (nii üle-eestiline kui puistupõhine), vanus, kahjustused jms on väga head indikaatorid hindamaks metsade seisundit ka ökoloogiliselt. Samuti sisaldab SMI hulgaliselt otseselt ökoloogilisi tunnuseid, nt: indikaatorliigid, taimede katvus, inimtegevuse mõju, kaugus kraavidest jms.
Aruande punkt 93, joonis 13: Kaotati „kaitsemetsa“ mõiste ja sellega ka keeld, et neid metsades ei tohi raielank olla suurem kui 2 ha. Keskkonnaagentuuri vastus: väide on eksitav, kuna peale kaitsemetsade mõiste kaotamist majandati kaitsealasid vastavalt kaitse eeskirjadele ja üldjuhul on neil lageraiepiirang vähemalt 2 ha. Lisaks on teatud kasvukohtadel metsaseaduse alusel lageraielangi pindala piiriks 2 ha: MS § 29. Lageraie: (11) Lageraie korral ei tohi: 1) luitel, uuristus- või tuulekandeohtlikul alal ning infiltratsiooni ja survepõhise põhjaveega alal raielangi pindala olla suurem kui kaks hektarit; 2) loo ja sambliku kasvukohatüübis raielangi pindala olla suurem kui kaks hektarit.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et kirjeldatud erandid on vaid osa aladest, mis varem kuulusid mõiste „kaitsemetsad“ alla. Teksti on muudetud, joonis on välja jäetud.
Aruande punkt 101–104 Keskonnaagenteuuri vastus: nendes punktides käsitleb RK taas püsimetsandust väga ühekülgset. Pikemalt on selgitatud vastuses, mis käib aruande lk 11 küljeteksti kohta.
Aruande lisa A Keskonnaagenteuuri vastus: RK on esitanud tabeli Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 alusuuringu aruandest lk 129. Juba aruandes viidatud tabeli juures on kommentaar: „Kuna hindamine viidi läbi eesmärgiga selgitada metsakasvatustlike tegevuste mõju metsa ÖSTide pakkumisele, siis koostatud tabelit vaadates jääb mulje, et uuendusraie on fataalse lõpuga tegevus, kõik ÖSTid saavad otsa. Tegelikult ei arvestatud hindamisel, et peale uuendusraiet moodustub uus kooslus, raiesmik, mis pakub metsaga võrreldes hoopis teistsuguseid teenuseid.“ Riigikontrolli kommentaar: teksti on muudetud, lisa A on välja jäetud.
Aruande lk 92 <i>Iga definitsiooni kasutamiseks on oma eesmärk ja nii see peabki olema. Täpset ülevaadet kogu metsa olemit kohta pole võimalik saada. Infot selle kohta, kui palju on meil kaitstavaid alasid, on lihtne saada. Seda, kui palju on metsa kaitstavatel aladel, on juba keeruline öelda just mõistete erineva määratluse tõttu. SMI on statistiline metoodika väikesemahuline valikuuring, kus terve riigi metsade kohta antakse statistiline hinnang proovitükkide mõõdistamise tulemusel.</i> Keskonnaagenteuuri vastus: hinnang, et SMI on väikesemahuline valikuuring, on eksitav. SMI-d on koostatud alates 1999. aastast, hinnates käesoleval perioodil olukorda ca 5500 proovitükki aastas. Tegemist on väga suuremahulise valikuuringuga.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Kaitstavate alade andmete ja raieinfo kättesaadavus ja täpsus 53. Soovitused keskkonnaministrile: - Selleks et saada ajakohast infot kaitsemetsade kasutamise kohta, korraldada metsaregistri muutmine selliselt, et metsaomanik esitaks aruande raielubade realiseerimise kohta – raiumise aeg, raiutud puidu kogus, raiutud ala suurus. Kui raieloas on seatud raie tegemisele piiranguid, tingimusi või soovitusi, nõuda nende täitmise kohta ülevaadet. - Selleks et lihtsustada ja kiirendada raieinfo kättesaadavust huvitatud isikutele, muuta avalikuks metsaregistri otsingumootori see osa, mis on praegu piiratud ametkondlikuks kasutamiseks. Lisaks luua andmete väljavõtete tegemise jaoks otsingu-mootoris võimalus otsida andmeid nii kaitsealade kui ka nende kaitsereežiimide kohta. - Selleks et tagada täpsemad andmed kaitsealade pindalade statistika kohta, kasutada kaitstavate metsade pindalade arvestuses Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmeid, mitte statistilise metsainventuuri (SMI) üldistatud hinnanguid. - Tagamaks, et Euroopa Komisjonile esitatakse tegelikkusele vastavaid andmeid, ajakohastada andmed (sh metsaelupaikade kohta) Euroopa Liidu Natura standardandmebaasis. (p-d 27–52)	Keskkonnaministri vastus: - Leiame, et kaitstavatel aladel toimunud tegevustest senisest täpsema ülevaate saamiseks erinevate täiendavate andmekorjelahenduste loomine on vajalik. Muuhulgas võimaldab see senisest tõhusamalt läbi viia Natura asjakohase mõju hindamisi ja kaitse tulemuslikkuse hindamisi. Oluliseks riskikohaks pakutud lahenduse kasutamisel on andmete ebaühtlane kvaliteet, bürokraatia tõus ja ettepaneku realiseerimisega seotud kulud. Ülevaate võimalike lahenduste, kaasnevate mõjude ning võimalike kokkulepitavate tegevuste realiseerimise ajakava kohta saame esitada 2023. a I kvartali lõpuks. - Otsingumootor võimaldab juba täna enamuse huvipakkuvaid päringuid teha ja seda on huvitatud isikud ka teinud. Avalikkuse ja masspäringute jaoks on WFS teenus, mis võimaldab nii kaitsealade kui nende režiimide kaupa pärimist. Kogu info on olemas ka looduskaitse piirangute kohta (liikumispäringud, kaitsealad, võõndid jm). Ametkondlikuks infoks on praegu kahjustuse põhjus, teatise saabumise viis, teatise olek ja menetluse viis. Metsaregistri päringute süsteemi edasiarendamine on kahtlemata võimalik ja saame seda põhjendatud avaliku huvi korral täpsemalt kaaluda tulevikus toimuvate arendusprojektide raames. - Kaitstavate alade pindalad põhinevad EELIS-il, kuid kaitsealade kohta käiv statistika põhineb praegu suures osas ETAK-i andmetel. SMI andmeid kasutatakse suurema üldistusega väljavõtete puhul – üle-eestilised arvutused või juhtudel kui puudub konkreetne alusandmestik. Keskkonnaministeerium vaatab koos Keskonnaagenteuuri 2023. a I kvartali lõpuks täiendavalt üle, millistes statistikaandmetes on võimalik täiendavate muudatuste tegemine alusandmetes. - Andmed uuendatakse 2023. a jooksul. Riigikontrolli kommentaar seoses WFS-teenuse kasutamisega: WFS-teenus eeldab kasutajalt spetsiifilisi teadmisi ja andmeanalüüsi oskust, muu hulgas geoinfosüsteemide kasutamise võimekust. Riigikontrolli soovitus on suunatud metsaregistri otsingumootori suuremate funktsionaalsuste tekkimisele, et seda saaks kasutada näiteks teadusasutused, avalikkus ja huvirühmad.
Kaitstavate alade andmete ja raieinfo kättesaadavus ja täpsus 54. Soovitused Keskonnaagenteuuri direktorile: Muuta Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) tarkvaralahendust selliselt, et süsteemist	Keskonnaagenteuuri direktori vastus: Praegune juriidiline raamistik võimaldab aladel toimetkaitse kehtestamist. Kuna EELIS sisaldab andmeid kõikide kaitstavate alade kohta, siis andmete omavaheline kattumine on paratamatu. Nimetatud tarkvaralahendust EELISse arendada ei ole plaanis. Küll aga on Keskonnaagenteuuri hetkel käsil EELISe andmekogu andmetega seotud analüütikaprojekt, mille käigus valmivad nii avalikkusele kui ka ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud erinevad väljundid. Sealhulgas ka

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
saaks võimalikult lihtsalt välja võtta andmeid kaitsealade režiimide kaupa ilma omavaheliste kattumisteta. Tagada, et EELISE avalikkusele ja ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud rakendustes oleksid õiged ja ajakohased andmed. - Selleks et saada õiget infot kaitsealade pindalade kohta ning selgelt eristada juriidilise kaitsega alad nendest, mida alles kavandatakse kaitse alla võtta, eristada olemasolevate ehk kehtivate kaitsealade, hoiualade ja püsielupaikade erinevate kaitsealade režiimidega pindalaandmed aladest, mida alles projekteeritakse. Kajastada riiklikus statistikas mõlemad pindalad eraldi. - Selleks et tagada ametnikele, avalikkusele ja teadusasutustele ajakohane info kaitsealadel raieamise ulatuse kohta, analüüsida ja avalikustada regulaarselt raieinfot kaitstavate alade erinevate režiimide kaupa. Ülevaate andmisel lähtuda kõige värske- test satelliidiandmetest (Maa-ameti ESTHubi või Tartu Observatooriumi abil) ja/või Maa-ameti lidariandmetest. - Avalikustada Tartu Observatooriumi satelliidipiltide põhjal koostatud raieamade ekspertise alusandmed ning andmete töötlemise meetodika. (p-d 27–52)	kaitstavate alade ja nende kaitsealade statistika kohta, kus on kaitsealade režiimide omavahelised kattuvused eemaldatud. See tagab, et kõigile on sama meetodika alusel koostatud statistika pidevalt kättesaadav ning tulemused ei sõltu spetsialistidest, kellel võivad andmetest sisu ja meetodika osas olla erinevad teadmised. Realiseerimise aeg: esimesed tulemused valmivad käesoleva (2022) aasta jooksul. Tööd jätkuvad eeldatavalt ka 2023.–2024. aastal. - Tartu Observatooriumi ja Maa-ameti lidariandmete alusel saab hinnata eelkõige lagedaks muutunud alasid (lageraie, raadamine, häiringud). Kaitsealadel tehakse ka muid raieid (kujundusraie, harvendusraie, sanitaarraie, valikraie), mida nende andmeallikate alusel on peaaegu võimatu hinnata. Analüüsides tegemisel lähtutakse kõige värskematest kättesaadavatest andmetest. Keskkonnaagentuur analüüsib kaitsealade raie statistika koostamist. Riigikontrolli kommentaar: kuna lagedad alad tekivad metsades ka teiste raieliikide tulemusel, siis on oluline, et kasutatav meetodika annaks ülevaate kõigist raieliikidest ja ka muudest asjaoludest, mille tõttu lagedad alad tekivad. - Nii kaardikihte kui ka meetodika kirjeldust on jagatud kõikidele huvi tundnud isikutele. Kaalume selle avaldamise erinevaid võimalusi.
Euroopa Liidu loodusdirektiivis ja linnudirektiivis toodud elupaikade ja liikide kaitse ulatus 89. Soovitus keskkonnaministrile: selleks et aidata kaasa üleeuroopalise tähtsusega Natura elupaikade soodsa seisundi saavutamisele, analüüsida, milline on piisav meede Natura alade metsaelupaikade hea seisundi tagamiseks. Vajaduse korral algatada õigusaktide muutmine. (p-d 85–86)	Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda hinnanguga, et puudub selgus, kus ja mida Natura aladel kaitsma peaks. Iga ala kaitse-eesmärgid on fikseeritud, samuti on olemas dokumendid, millega kavandatakse tegevused nende eesmärkide saavutamiseks (kaitse-eeskirjad, kaitsekorraldus- ja tegevuskavad, juhendid). Kuid saame nõustuda sellega, et otsuste tegemiseks kasutada olev andmestik võiks alati olla põhjalikum ja mitmekülgsem. Selleks kavandame jooksvalt täiendavaid uuringuid ja inventuure ning oleme algatanud laiemat protsessi, et üle vaadata ja täiustada kaitse tulemuslikkuse hindamise süsteem. Keskkonnaministeerium on algatanud looduskaitse-eeskavade muutmise eelnõu, mille kohaselt keelatakse kõik majanduslikul eesmärgil tehtavad raied Natura aladele jäävates loodusdirektiivi I lisa metsaelupaikades. Eelnõu praegune sõnastus on järgmine: „Natura 2000 võrgustiku kaitseala ja püsielupaiga piiranguvõõndis ning hoiualal on raie keelatud, välja arvatud raie otsese ohu vältimiseks inimese elule ja varale, kujundusraie kaitse-eesmärgi saavutamiseks ning raie metsaseaduse § 40 lõikes 2 sätestatud juhul metsakahjustuse ärahoidmiseks ja leviku tõkestamiseks, järgmistes nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ lisa I nimetatud metsaelupaigatüüpides: lütemetsad, vanad loodusemetsad, vanad laialehised metsad, rohundirikkad kuusikud, okasmetsad moreenikuhjatistel, soostuvad ja soo-lehtmetsad, rusukallete ja jäärakute metsad, siirdesoo- ja rabametsad, lammi-lodumetsad ning laialehised lammimetsad“. Lisaks oleme koostamas eraldiseisvat nn Natura 2000 alade metsaelupaikade kaitsekorralduskava, mis võtab kokku Natura alade vastavad kaitse-eesmärgid ja ka nende mõjutegurid. Sellele kavale koostatakse mõjude väljaselgitamiseks KSH. See vastab küsimusele, millises ulatuses on tegevused väljaspool elupaiku lubatud ning kas ja millised täiendavad regulatsioonid on vajalikud. Kava valmib 2023. aasta lõpuks. Riigikontrolli kommentaar: auditi jooksul on Keskkonnaministeerium selgitanud, et kaitsetegevusi tuleks kavandada Natura elupaigas, mitte aga Natura alal tervikuna. ELi loodusdirektiivi ja Euroopa kohtu lahendite põhjal kehtib kaitsmise kohustus kogu Natura alal, välja arvatud juhul, kui inventuuridega on tõestatud, et antud alal elupaika ei ole või ei mõjuta see ala elupaiga kaitsmist. Kuna elupaikade asupaigad ei ole kõik teada ja inventuurid on tehtud valdavalt ainult sihtkaitsevõõndites, siis on oluline tagada kaitse kogu Natura ala ulatuses, tehes raieotsuseid vaid inventuuri andmete põhjal või hinnates iga otsuse puhul eraldi, kas raie võib elupaika või liiki kahjustada.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Natura aladel raie lubamisel mõjude hindamine 90. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: veenduda enne raieloa kinnitamist, et raie mõju konkreetse eraldise loodusväärtustele on mõnes menetlusetapis hinnatud. (p-d 56–83)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: kaitstavatel aladel väljastab Keskkonnaamet metsateatise kaalutlusotsusena. Selle protsessi raames hinnatakse, kuidas kavandatud raie mõjutab kaitseväärtusi, ning negatiivse mõju korral raiet ei lubata. Seega oleme kaitsealadel raie mõju hinnanud. Mõõname, et kaalutlusotsus ei vasta praeguses õigusruumis kehtestatud KMH/KSH protsessi nõuetele, kuid see oleks ka ühe metsateatise tarbeks ebaproportsionaalselt koormav nii maaomanikule kui ka Keskkonnaametile. Keskkonnaministeerium valmistab ette looduskaitseseaduse (edaspidi LKS) ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (edaspidi KeHJS) regulatsioonide täiendamist ning muutmist, mille tulemusena tekib võimalus eraldiseisvaks Natura mõju hindamiseks. Natura mõju hindamise protseduur (eelhindamine, asjakohane hindamine, erandi tegemine) lisatakse looduskaitseseadusesse. See lihtsustab Natura 2000 alasid puudutavat mõjude hindamist. Paralleelselt on Keskkonnaamet koostamas 2023. aasta lõpuks Natura 2000 metaelupaikade kaitsekorralduskava, mis sisaldab kaitsealadel metsa majandamisel kaitsemeetmete kirjeldust ja rakendamispõhimõtteid. Kaitsekorralduskavale tehakse keskkonnamõjude strateegiline hindamine, mille raames antakse hinnang tüüpilukordade ning raiete kumulatiivsele mõjule, mida üksikteatiste hindamine ei võimaldaks. Samas oleme arvestanud, et spetsiifilisematel juhtudel tuleb mõju hinnata siiski ka metsateatise menetluses Natura mõju hindamise raames. Keskkonnaamet esitas 7. veebruari 2022 kirjaga nr 7-4/22/2442 LKS § 8 kohase ettepaneku Natura 2000 aladel olevate kaitsealade ja püsilupaikade piiranguvõndites asuvate direktiivi 92/43/EMÜ metaelupaigatüüpide range kaitse alla võtmiseks. Sisuliselt tähendab see seda, et ühtegi metaelupaika täna Natura alal otseselt kahjustada ei saa. See küll ei välista kaudseid mõjusid, mis võivad tuleneda elupaikade lähedusest toimuvatest raietest, millega võib kaasneda servaeft ja sidususe vähenemine, kuid leiame, et need mõjud pole nii ulatuslikud ja intensiivsed, ning millega kaasneks metaelupaikade osaline või täielik pöördumatu hävimine. Riigikohtu hinnangul (haldusasi 3-17-740/46) ei tule kaitstava elupaiga kahjustamisena, mida loodusobjekti valitseja ei tohi lubada, käsitleda iga tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike. Vältida tuleb negatiivset mõju ala terviklikkusele. Arvestades tänaseid metaelupaikade kaitseks rakendatud meetmeid (metaelupaikade tsooneerimine sihtkaitsevõndis, viidatud kaitse alla võtmise ettepanek), leiame, et võimalikud olulised mõjud on sellega minimeeritud. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei ole praegu kehtivad meetmed piisavad ja siiani ei ole kaitsemetsade raiumisel selle mõju elupaiga seisundile kindlaks tehtud (vt p-d 60–64). Ka Keskkonnaministeeriumi viidatud Riigikohtu otsus rõhutas, et enne raietsuse tegemist tuleks mõjusid hinnata.
Metsas elavate liikide seisundi hindamine 91. Soovitus Keskkonnaagentuuri peadirektorile: hinnata keskkonnaseire raames metsaraie mõju kaitstavate metsade seisundile. Samuti töötada välja indikaatorid, et jälgida raie pikaajalist mõju metsakooslustele. See võimaldab anda otsustajatele vajalikku infot, et hinnata looduskaitsetegevuste edukust kaitsealadel ja arvestada raiete mõjuga keskkonnakaitse ja raiete planeerimisel. (p-d 61–69)	Keskkonnaagentuuri peadirektori vastus: seire seisnebki erinevate liikide ja elupaikade pikaaegses jälgimises. Selle andmestiku põhjal saab koostada erinevaid analüüse ja otsida trendide põhjuslikke seoseid. Kuna iga-aastane seirevalim erinevate elupaikade osas on väike, siis ei ole mõtet sellist analüüsi igal aastal koostada, vaid selle saab teostada piisava andmestiku olemasolul – näiteks seiretsükli lõpul (6 aastat). Hetkel on käimas n-õ kolmas seiretsükkel. Nõus, et indikaatorite arendamisega on vaja jõudsamalt tegeleda. Seire eesmärgiks on hetkel hinnata üle-eestilist seisundit, seire andmete kasutamine mingi konkreetse asukoha raiete planeerimisel ei ole hetkel väga informatiivne, küll aga saab seire andmete põhjal tegeleda üldisema poliitikakujutamisega. Riiklik keskkonnaseire on keskendunud eelkõige üldise ülevaate saamisele riigi keskkonna seisundist (nn fooniseire) ja selle pikaajalistest muutustest kindlate väljavallitud näitajate alusel, et tagada pikaajalist aegread sama-suguse meetodika alusel, mis annavad taustaandmestiku lühiajalisemate muutuste tõlgendamiseks, sh eri häiringute ja inimõju ulatuse ja olulisuse selgitamiseks. Keskkonnaseisundi halvenemise põhjuste selgitamine eeldab kindla meetodika ja uurimispõhimõtete järgi analüüsi tegemist. Enamasti eeldab see ka aastatepikkust andmekogumist, sh ka nende tegurite osas, millega seoseid soovitakse hinnata, et mitte teha ekslikke järeldusi üksikute, mitteesinduslike andmete põhjal. Ilma sellise pikaajalise andmestikuta ja eri mõjutegurite analüüsita ütleks seiretöö teostaja seisundi halvenemise põhjuse isikliku arvamuse põhjal, mis on subjektiivne ega ole teaduslikult kontrollitav. Nõustume soovitusel selle osaga, et on vajalik välja töötada

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	indikaatorid/metoodika, et hinnata raiete pikaajalist mõju metsakooslustele. Samuti nõustume, et raiete probleemistiku käsitlemisega avalikus debatis on järjest enam esile kerkinud vajadus sellise riigipoolse andmekogumise ja analüüsi jaoks. Samas eeldab see koostöös Keskkonnaministeeriumiga läbimõtlemit, millises vormis seda seiret teha ja kust on võimalik leida rahastus täiendava seire teostamiseks. Oleme juba praegu koostöös Keskkonnaministeeriumiga kaalumas ühe võimalusena keskkonnaseire seaduse ulatuse laiendamist, et selle hulka hõlmata ka n-ö survetegurite seire ja ressursiseire (nt ka kalavarude seire, ulukiseire jne).
Püsimetsana majandamine 106. Soovitused keskkonnaministrile: selleks et motiveerida metsaomanikke looduslikult väärtuslikku metsa püsimetsana majandama, - teha uuringuid Eesti aladel sobivaimate püsimetsandusvõtete väljatöötamiseks; - töötada välja toetusmeetmed, millega soodustataks metsa püsimetsana majandamist. (p-d 101–104)	Keskkonnaministri vastus: - Püsimetsandusvõtete väljatöötamisel tuleb kindlasti veenduda, kas, millistel tingimustel ja millistes metsakasvukohatüüpides püsi-metsandusvõtete kasutamine parimal viisil toimib. Metsaseadus võimaldab ka täna metsi majandada püsimetsana, kasutades selleks valikraieid, kuid erinevatel põhjustel on metsaomanikud seda vähe kasutanud. Muuhulgas muudeti 2017. aastal metsaseadust, et soodustada lageraiele alternatiivsete raieliikide – turberaie ja valikraie – kasutamist, leevendades nendele seatud piiranguid. Eesti Maaülikoolis on tänapäevastes tingimustes püsimetsanduse kasutusvõimalusi juba osaliselt uuritud, kuid sobivaimate püsimetsandusvõtete väljatöötamine vajab veel aja- ja ressursimahukaid uuringuid. Püsimetsandust puudutavaid uuringuid on käivitanud mh RMK. Püsimetsandust puudutavad uuringud ja püsimetsanduse kasutamise tingimuste väljaselgitamine on võetud „Metsanduse arengukava aastani 2030“ kavandisse. - Keskkonnaministeerium põhimõtteliselt nõustub ettepanekuga. Täiendavate uuringute tegemine on vajalik mahu finantside olemasolul alati võimalik. Samuti on võimalik vahendite olemasolul rakendada täiendavaid toetusmeetmeid kohtades, kus see on tulemuslik. Selgitame, et Keskkonnaministeerium on käivitanud LIFE IP projekti, mille üheks eesmärgiks on erametsatoetuste süsteemi hetkeseisu analüüs ja võimalike muudatuste/täienduste väljatöötamine. Ka „Metsanduse arengukava aastani 2030“ kavandis on kirjas: „Algatatakse teadusprojekte selgitamaks välja valikraie mõju metsaökosüsteemile ning soodustatakse laialdasemat rakendamist metsaomanike seas, kel on eesmärk oma metsi majandada püsimetsana (mh korrigeeritakse õigusakte ning töötatakse välja viisid statistika kogumiseks ja analüüsimiseks)“.
Erinevate raiete koosmõjul tekkivad lagedad alad 151. Soovitused keskkonnaministrile: Selleks et vältida suurte lagedate alade tekitamist ja loodusväärtuste kahjustamist kaitstavates metsades, A. kaaluda metsaseaduse muutmist nii, et 1. tõuseks metsa uuenenuks arvestamise vanus; 2. raielubade väljastamisel arvestatakse kõrvuti asetsevate lankide raie kumulatiivse mõjuga; B. kaaluda looduskaitse seaduse muutmist nii, et 1. tagatud oleks raiete planeerimisel kogu alaga arvestamine ehk ruumiline planeerimine; 2. analüüsitaks uuendusraie mõju kaitstavate metsade (sh loodus- ja maastikukaitsealadel, hoiualadel, rahvusparkides) ökosüsteemile; 3. kaitstavate metsade raielubade väljastamisel seataks eeltingimuseks kinnitatud kaitsekorralduskavad, mis sisaldavad infot loodusväärtuste paiknemise ja raiete mõju kohta ning kaitsekorralduslike tegevuste loetelu.	Keskkonnaministri vastus: - A.1. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täpsemat analüüsi, et selgitada pakutud meetmega lahendatava probleemi olemust ja meetme sobivust. Saame tegevuse kavandada 2023. aasta tööplaanis. - A.2. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täiendavat analüüsi, mis tehakse 2023. a I kvartali lõpuks. Juhime tähelepanu, et teatud määral arvestatakse seda juba täna (metsaseaduse üldised nõuded raiealade suurusele ja metsade tähtaegsele uuendamisele ning alapõhised kitsendused). Kumulatiivse mõjuga arvestamise kohustus tuleneb KMH, KSH ja Natura hindamise põhimõtetest ja on reguleeritud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega. - B.1. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek edasist arutelu ja täpsustamist. Ka antud aruandest ei selgu, mida täpsemalt on silmas peetud ja mida tuleks täiendavalt seaduse tasandil sätestada. Seni on „ruumiline planeerimine“ olnud igapäevase kaitsekorraldusliku töö vahend. - B.2. Keskkonnaministeerium nõustub ettepanekuga. Iga kaitseala kaitsekorra kavandamisel kaalutakse vajalike ja võimalike tegevuste mõju alal kaitstavatele väärtustele. Probleemiks on ettepaneku juures juba varem märgitud selge arusaama puudumine püsimetsanduse olemusest ja sellega seotud uuringutest ja juhenditest. Täiendavate teadmiste saamisel võib osutuda vajalikuks seadusandluse täiendamine. - B.3. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täiendavat selgitust. Loodusväärtuste paiknemise andmeid hallatakse EELIS andmebaasis, kus andmed jooksvalt uuenevad. Kaitsekorralduskavad ei sisalda jooksvalt uuenevaid loodusväärtuste andmeid, vaid nendega kavandatakse eelkõige eesmärgid ja planeeritakse tegevused nende saavutamiseks. Ettepaneku realiseerimine võib osutuda võimalikuks tulevikus EELIS andmebaasi arendamise käigus. Selle raames on mh plaanis üle vaadata senised kaitsekorralduslike tegevusi puudutavad IT-lahendused (mh kaitsekorralduskavasid puutuvad). Antud teemade

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
C. Seada tingimusi loodusväärtuste säilitamise toetamiseks (sh säilitada sõltumata raieliigist võimalikult palju järelkasvu ja alustaimestikku, piirata rasketehnika kasutamist ning ühtlustada riigi ja erametsade nõuded raiete vältimiseks kevadise pesitsusperioodil). D. Selleks et vältida loodusväärtuste kahjustamist kaitstavates metsades, sõlmida vääriselupaiga lepinguid ka looduskaitse-aladel, kuid kompensatsiooni maksta sama ala eest vaid ühe lepingu alusel. E. Arendada metsaregistri funktsionaalsust, et oleks võimalik kajastada raielubade muudatusi. (p-d 93–104, 124–128, 142–150)	täpsema analüüsini jõutakse 2024. aastal. Jääb ebaselgeks, mida on mõeldud ettepanekuga, et kaitsekorralduskava peab sisaldama metsamajandamise kava. Kuna piiranguvõõndid hõlmavad suuremas ulatuses erametsi, siis kerkib ühtlasi küsimus, kas riik peaks edaspidi tellima kõikidele taoliste aladele metsamajandamiskavad ning mis oleks taolise lahenduse eelis võrreldes täna kehtivaga. Riigikontrolli kommentaar: soovitus sõnastust on korrigeeritud – kaitsekorralduskava peaks sisaldama kaitsekorralduslike tegevuste loetelu. C. Keskkonnaministeerium leiab, et vajalik on selle ettepaneku edasine täpsustamine. Kaitstavate loodusobjektide puhul seatakse kaitse-eeskirjadega ka praegu mitmeid seaduste kitsendustele täiendavaid nõudeid. Linnude pesitsusperioodil raierahu osas on täiendavate regulatsioonide väljatöötamiseks tehtud ära mitmed eeltööd, mh on välja töötatud täpsemad juhendid maaomanikele ning Keskkonnaamet on üle vaadanud oma menetluspraktikad. D. Keskkonnaministeerium ei nõustu esitatud ettepanekuga. Lähtume loogikast, et kaitsealadel on loodusväärtused kaitstud seal kehtestatud regulatsiooni alusel. Vääriselupaikade kontseptsioon on traditsioonilist looduskaitset toetav meede ja loodud selleks, et tagada majandusmetsades leitud loodusväärtuste kaitset, selleks on erametsaomanikel võimalik sõlmida vabatahtlikke kaitselepinguid. E. Keskkonnaministeeriumi hinnangul vajab ettepanek täpsustamist, millise probleemi lahendamiseks metsateatiste muudatusi metsaregistrisse soovitatakse.
Raied kaitstavates metsades 152. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: - Selleks et vältida üleeuroopalise tähtsusega kaitsealade võrgustiku seisundi kahjustamist, kaaluda elupaiga või liigi kahjustamist vältivate tegevuste sõnastamist raieloas kohustusena, mitte soovitusena. - Selleks et vältida kaitstavates metsades loodusväärtuste kahjustamist vigade tõttu, koolitada ametnikke, kes väljastavad raielube. - Selleks et järelevalvel ja kohalikel elanikel oleks tehtavate tööde kohta info, lisada kaitsekorralduslike raiete info metsaregistrisse. - Selleks et vältida looduslikult väärtuslike alade hävimist raiete tulemusel, teavitada erametsaomanikke nende maal elavate inventeeritud vääriselupaiga tunnustega aladest ja teha ettepanek lepingu sõlmimiseks. (p-d 129–150)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: - Metsateatiste menetlemisel on Keskkonnaamet täiendavate tingimuste seadmisel raietegevusele järginud kehtivat seadusandlust ning tingimusi(kohustusi) saab Keskkonnaamet seada vaid sellisel juhul, kui seda võimaldavad kehtivad õigusaktid. Kui õigusaktidest tulenevalt ei ole võimalik seada tingimusi, on Keskkonnaamet andnud maaomanikele soovitusel loodusväärtuste paremaks kaitseks. Toetame seejuures Riigikontrolli ettepanekut muuta seadusandlus selles osas selgemaks ja jõulisemaks. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on seisukohal, et ka praegu kehtivad õigusaktid võimaldavad otsustada vajaliku kohustuse seadmise; seda juhul, kui raie mõju on hinnatud. - Keskkonnaamet on enda ametnike olemasolevate nappide koolitusvahendite juures (160 eurot inimese kohta aastas) pidevalt ning igal aastal koolitanud loodusväärtuste paremaks kaitsmiseks. Näiteks nii käesoleval aastal kui eelmisel aastal on toimunud eluslooduse valdkonna ametnikele koolitus loodusdirektiivi kohastest metsaelupaikadest (koolitaja Metsamu OÜ, Anneli Palo ja OÜ Metsaruum, Aivar Hallang) ning igal aastal toimub ametnikele, kellel on vääriselupaiga eksperdi tunnistus, vääriselupaikade korduskoolitused, kus samamoodi on koolitajateks tunnustatud liigiekspertid. Lisaks sellele toimuvad sisekoolitused, kus asutuse enda eksperdid teevad koolitusi. - Läbi metsaregistri avaliku vaate on see võimalik juba täna, lisades vastava info metsateatise lahtrisse „Otsuse selgitus“. Küll eeldab see aga vastava info lisamist enne metsateatise kinnitamist. Peale metsateatise kinnitamist ei ole enam võimalik muuta lahtrit „Otsuse selgitus“. Kontrolliaruandes kajastatud juhtumil, millest tuleneb ka antud soovitus, muudeti metsateatise tingimusi Nõva looduskaitsealal peale metsateatise kinnitamist. Keskkonnaametile teadaolevalt oli RMK raiete läbiviimiseks paigaldanud vastavad infotahvlid, seega kohapeal oli info raietööde eesmärgist olemas. Keskkonnaamet teeb ettepaneku (nagu on toodud ka kontrolliaruande punktis 151 soovitus ministri) metsaregistri arenduseks, et oleks võimalik lisada täiendavat infot metsaregistrisse ka peale metsateatise kinnitamist. - Keskkonnaametile jääb soovitus natuke arusaamatuks, kontrolliaruande punktis 146 on lõik – „Ka Keskkonnaamet ei teavitanud varem eraomanikke VEPi olemasolust, kuid alates 2021. aastast on asutud otse maaomanikele kirju saatma. Keskkonnaamet on võimalusest VEP-lepinguid sõlmida teavitanud ka meedia kaudu, kuid see pole erametsaomanike huvi lepingute vastu oluliselt suurendanud. Varem inventeeritud, ent lepinguta VEPid teavitab maaomanikke Keskkonnaamet juhul, kui omanik esitab raielootaotluse. Sel juhul tehakse maaomanikule ettepanek sõlmida VEP-leping. Kui omanik pole

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<i>lepingust huvitatud, siis raieluba kinnitatakse.</i> Keskonnaamet kinnitab veel kord, et eramaanike maadel asuvatest ilma kaitselepinguta vääris-elupaikadest on eramaaomanikke teavitatud nii metsateatise menetlemise käigus, otsepostitustena kirja teel kui ka sotsiaalmeedia postitustena ning on tehtud ja tehakse ka edaspidi ettepanekuid kaitselepingute sõlmimiseks. Aktiivsemalt on Keskonnaamet eramaaomanikke teavitanud alates aastast 2019, kui riik eraldas täiendavaid vahendeid uute VEP kaitselepingute sõlmimiseks, enne 2019. aastat oli kahjuks periood, kus vahenditest piisas vaid olemasolevate VEP lepingute maksete tegemiseks ning uusi lepinguid ei olnud võimalik sõlmida.
Natura metsatoetused 169. Soovitused keskkonnaministrile: selleks et Natura metsatoetustes oleks vahend, millega tagada ökoloogiliselt heas seisus metsaalade säilimine, tuleks kaaluda toetusmeetmete kujundamist viisil, mis - arvestaks metsaala boniteete ning tegelikkuses potentsiaalselt saadavat tulu; - ei võimaldaks toetust maksta alade eest, kus majanduslik tulu on teenitud, ning arvestaks ka metsade vanusega. St toetust ei ole põhjendatud maksta alade eest, millelt võimalus potentsiaalselt teenida saabub aastakümnete pärast; - toetaks metsaomanikke, kes metsa majandamisel valivad püsimeetmeid põhimõtetel. (p-d 153–168)	Keskkonnaministri vastus: selgitame, et Keskkonnaministeerium on käivitanud LIFE IP projekti, mille üheks eesmärgiks on erametsatoetuste süsteemi hetkeseisu analüüs ja võimalike muudatuste/täienduste väljatöötamine. Vastavad ettepanekud töötatakse välja 2025. aasta esimeses pooleks. Arvestada tuleb, et toetuste maksmine saab tugineda lihtsalt kättesaadavatel andmetel ja süsteemi haldamine ei saa kaasa tuua administratiivkulude märkimisväärset tõusu.
Looduskaitsealuste maade võõrandamine riigile 189. Soovitused keskkonnaministrile: - Selleks et tagada maaomanike võrdne kohtlemine ning läbipaistvus maa väärtuse hindamisel, täpsustada Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrust nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ järgmistes aspektides: - Täpsustada kriteeriumeid, kuidas arvestada omavalitsuse üldplaneeringust tulenevaid aspekte võimaliku ehitusõiguse osas. Luua selged reeglid, milliseid eeldusi seada seesugustel juhtudel kinnisvarahindajale; - täpsustada määrust, millistel juhtudel rakendada metsa kinnistu hindamismetoodikat nende kinnistute puhul, mis vastavad metsa tunnustele. - Selleks et tagada maksimaalset läbipaistvust ja selgust tehinguhinna kujunemisel, avalikustada kõik asjaolud, mis riik võtab maa ostmise hinna kalkuleerimisel arvesse (sh Riigimetsa Majandamise Keskuse seda tehingut puudutava puidu sortimendi müügi hind kestvuslepingute alusel). (p-d 171–188)	Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on alustanud Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määruse nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ regulatsioonide ülevaatamist, et vajadusel muudatusi teha. Riigikontrolli ettepanekuid saame täpsemalt analüüsida selle protsessi käigus. Määruse muutmise eelnõu kavandame esitada Vabariigi Valitsusele 2023. aasta esimeses kvartalis.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on selgitada, kas kaitstavatel aladel metsa raiudes on tagatud, et säilivad loodusväärtused, mille kaitseks need alad on loodud.

Selleks hinnati, kuidas on kaitsekorralduslik süsteem üles ehitatud, kuidas sünnivad otsused metsade kaitse alla võtmise, piirangute seadmise ning metsade raiumise kohta. Millised probleemid kaitsealadelt vastu vaatavad ja millised kompensatsioonimeetmed on riik looduskaitsete piirangute talumise seoses seadnud?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi esimest, kaitsemetsade olemist ja nende raieandmeid käsitlevat küsimust plaanisime käsitleda ülevaatenä. Kuna analüüside käigus ilmnis, et andmed on vastandlikud ja ebatäielikud, siis on hinnang antud, lähtudes kriteeriumist – erinevate ametiasutuste poolt metsaga seotud kaitsealade pindala ja neis toimunud raie pindala andmed on sarnased ning erinevuste ilmnemisel on need selgelt põhjendatud.

Auditi teise, loodusväärtuste kaitse tagamist käsitleva põhiküsimuse kriteerium on järgmine – kaitsealade kaitsekorra kehtestamisel on eri staadiumites (kaitseala moodustamine, kaitse-eeskirja kehtestamine, kaitsekorralduskava koostamine) analüüsitud metsa raiumisega seotud riske, sh raie võimalikku ajalist ja ruumilist koosmõju, ning seatud kaitse-eeskirjades kohased raiepiirangud. Raie tingimusi puudutavate metsaseaduse ja metsa majandamise eeskirja muudatuste puhul on hinnatud, kas regulatsiooni leevendustega kaasneb kaitsealade loodusväärtustele kahjulik mõju ning selle mõju vältimiseks või leevendamiseks on rakendatud abinõud. Raieloa (ehk metsateatise) menetluse käigus hinnatakse ala kaitstavaid väärtusi ning raie võimalikku mõju ning loa tingimused seatakse kaitsevajadusest lähtuvalt.

Auditi kolmandat, raiepiirangute kompensatsioonimehhanisme käsitlevat küsimust plaanisime osaliselt käsitleda ülevaatenä. Hinnangu andsime toetusmäära adekvaatsuse kohta, lähtudes järgmisest kriteeriumist – Natura erametsatoetuse toetusmäär arvestab piirangute tõttu saamata jääva tuluga selliselt, et toetusmäärad on diferentseeritud boniteedi, kasvukoha ja lubatud raievõtete järgi ning see võimaldab arvestada tegelikku majandamise piirangutest tekkivat kahju. Toetussüsteem on loodud viisil, mis tagab, et toetust ei maksta nende metsaalade eest, millelt on tulu teenitud (raiutud).

Auditi neljandat, vääriselupaiku käsitlevat küsimust plaanisime osaliselt käsitleda ülevaatenä ning hinnangu andmisel lähtuti järgmisest kriteeriumist – vääriselupaikade kompensatsioonimehhanism tagab, et eramaade omanikud on motiveeritud inventeeritud vääriselupaiku oma maal kaitsema, st lepingud on riigiga sõlmitud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi fookusesse olid hõlmatud kaitstavad metsad, mille all peetakse silmas looduskaitsealade alusel kaitstavaid metsi kaitsealadel, hoiualadel¹²⁶ ja püsielupaikades ning metsaseaduse alusel kaitstavaid vääriselupaiku.

Auditi esimesele põhiküsimusele vastamiseks tehti kõigepealt päring Keskkonnaagentuurile. Kuna saadud vastused ei olnud täielikud ega tundunud usaldusväärsed, siis täpsustas Riigikontroll päringut korduvalt ning selgitas oma soove ka auditeeritavale, misjärel saadeti Riigikontrollile korduvalt uusi andmeid. Lõplikku selgitust, kuidas ning milliseid parameetreid arvesse võttes vastused saadeti, Riigikontroll ei saanud. Kuna Keskkonnaagentuuri andmed ja selgitused ei olnud veenvad, tegi Riigikontroll ristkontrolli ka Keskkonnaametilt, Riigimetsa Majandamise Keskuselt ning Maa-ametilt saadud andmetega.

¹²⁶ Kaitsealade ja hoiuala eripärade kohta vt selgitav joonis 6.

Auditi teisele põhiküsimusele vastamiseks koondati erinevate allikate andmeid metsade kaitstavate väärtuste seisundi kohta ning koostati ülevaade õigusaktides tehtud muudatustest. Analüüsi keskse osa moodustas Eesti Looduseuurijate Seltsilt tellitud eksperditöö, mille käigus hinnati kümne näidisjuhtumi põhjal kogu otsustusahelat, et selgitada välja, mis etappides on tehtud vigu, mille tõttu said lõpuks kaitstavad väärtused kahjustada. Analüüsi järgmist:

- 1) kaitseala loomise ekspertiisi ja selle tingimusi (millised tingimused on soovitud, millised raietüübid jms, intervjuu ja seisukohad ka ekspertiisi koostanud eksperdilt);
- 2) kaitse-eeskirja kooskõla ekspertiisiga (hinnati, kas ekspertiisis toodud soovitustega on arvestatud, milline on olnud eeskirja menetlusprotsess);
- 3) kas kaitse-eeskirja on viimastel aastatel muudetud ja kuidas (nt on raietingimused muutunud leebemaks);
- 4) kaitsereežiimi (leevenemisel) muutuse kooskõla Euroopa Liidu direktiividega (loodusdirektiiv, linnudirektiiv, maastikukonventsioon);
- 5) kas kaitsekorralduskavades on ette nähtud säästlikke metsaraievõtteid; kas kaitsekorralduskava uuendamisel hinnati eelmise kava tulemuslikkust ja seda, kas hinnangut on võetud uue kava koostamisel arvesse;
- 6) kas Keskkonnaameti väljastatud konkreetse ala raielubade tingimused vastasid kaitse-eeskirjale ja kaitsekorralduskavale; kuidas teatise väljastamine toimus – millistel kaalutlusel on raie lubatud, kuidas on raie lubamist põhjendatud, millised on raiele seatud tingimused, keda menetlusse kaasati;
- 7) kas raie tehti raieloa tingimusi järgides.

Kolmandale põhiküsimusele vastamiseks koguti andmeid erametsakeskuse Natura metsatoetuse saajate kohta. Tehti valim Natura metsatoetuste saajate nimekirjast, mida kõrvutati Maa-ameti ortofotodega, et selgitada, kas toetust makstakse ka aladele, mille loodusväärtused on juba kahjustada saanud (raied tehtud).

Tehti päring Maa-ametile ja Riigimetsa Majandamise Keskusele nende maaüksuste kohta, mille riik on omandanud looduskaitsepiirangute tõttu (kaitseala, maaüksuse katastriüksus, piirangute iseloom). Samuti tehti päring looduskaitsepiirangutega maa müügi kohta. Võrreldi looduskaitsepiirangutega seotud kompensatsioonide maksmise põhimõtteid (vääriselupaiga eest makstav kompensatsioon, riigile looduskaitsepiirangutega maa müügi aluseks olev metoodika), et selgitada välja, kas erinevused on põhjendatud ning reeglid läbipaistvad.

Viidi läbi intervjuud Keskkonnaametis, Riigimetsa Majandamise Keskuses, Keskkonnaministeriumis, Keskkonnaametis.

Experditöö raames osaleti neljal korral koos ekspertidega paikvaatlustel analüüsitava kaitse-elupaikade asukohtades. Lisaks osaleti Eestimaa Looduse Fondi ja Keskkonnaameti koostöös toimunud infopäeval, mis toimus Lahemaa metsades ja kus selgitati kaitsealade raieid, ning statistilise metsainventuuri kontrollvaatlusel koos Keskkonnaagentuuriga.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati oktoobris 2021.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Sigrid Rajangu ja Tuuli Rasso ning auditijuht Airi Andresson.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80085.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid metsanduse ja looduskaitse valdkonnas

27.03.2015 – Riigi tegevus looduskaitse korraldamisel poollooduslike koosluste säilimise tagamiseks

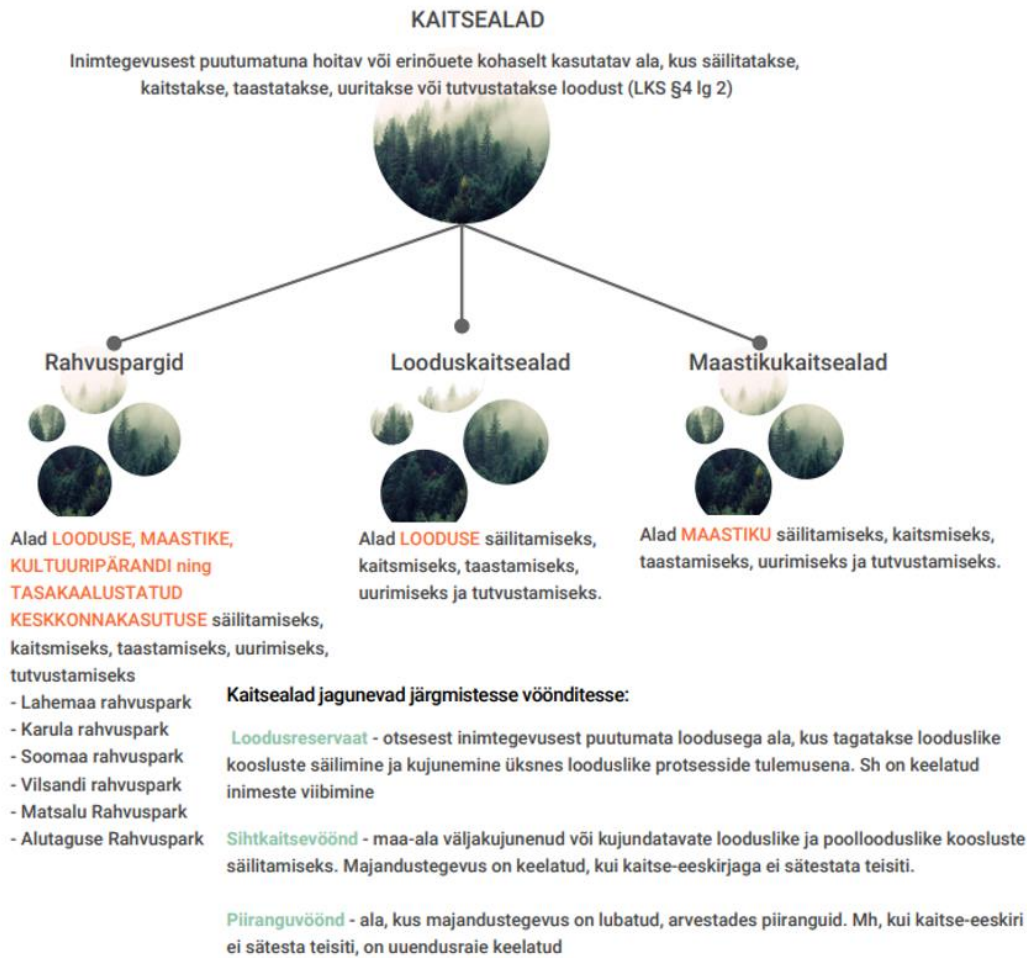
09.09.2010 – Riigimetsa majandamise jätkusuutlikkus

03.06.2010 – Arvestus riigimetsast raiutud puidukoguste üle

28.05.2008 – Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Kaitsealad ning nende jagunemine vööndite kaupa



Allikas: Riigikontroll looduskaitsealade alusel

Kaitstava loodusobjekti tüüp	Eesmärk	Kaitsemeetmed
Loodusreservaat	Loodusreservaat luuakse teaduslikel eesmärkidel, et selgitada koosluste/ökosüsteemide looduslike protsesside aladel, kus otsene inimtegevuse mõju peaaegu puudub.	Kõige rangema kaitsekorraga. Inimeste viibimine aasta ringi keelatud. Keelatud on majandustegevus ja loodusvarade kasutamine
Sihtkaitsevöönd	Looduslikes sihtkaitsevööndites kaitstakse looduslike protsesside loomulikku arengut (nt sood, loodumetsad).	Keelatud on majandustegevus, kehtestatud on ajalised liikumispiirangud, et vältida haruldaste või ohustatud liikide häirimist või koosluse kahjustamist.
	Hooldatavates sihtkaitsevööndites on loodusväärtuste säilitamiseks sageli vaja inimese kaasabi (nt puisniitude hooldamine, niitmine, rannakarjamaade karjatamine, võsa lõikamine).	Lubatud on tegevused, mis ei ohusta kaitseeesmärki, kohustuslikud hooldustööd, nagu niitmine, karjatamine, puu- ja põõsarinde harvendamine jm. Sihtkaitsevööndis võib kehtestada ka ajalisi liikumispiiranguid (nt lindude pesitsusajaks).
Piiranguvöönd	Piiranguvööndid on kõige leebema kaitsekorraga alad, mis määratakse juhul, kui loodusväärtuste säilitamiseks rangemaid piiranguid pole vaja. Põhinõudeks on maastikupildi säilitamine ja jätkusuutlik majandamine. Piiranguvööndid toimivad ka ühendusalana rangemalt kaitstavate vööndite sidumiseks ühtseks kaitsealaks.	Loodusvarade säästlik kasutamine, reguleeritakse uute ehitiste püstitamist, teede rajamist, maavarade kaevandamist ja muid tegevusi, mis muudavad loodust.

Lisa B. Riigikontrolli andmepäring „Kui palju on Eestis kaitstavaid metsi ja milliste vööndite vahel need jagunevad?“

Statistilise metsainventuuri (SMI) 2019 andmetel oli Eestis rangelt kaitstavaid metsi 328 800 ha ehk 14,1% metsadest. Kuna tegemist on koondarvuga, soovis Riigikontroll teada detailsemalt, kuidas need arvud on kokku saadud.

Aastaraamatus „Mets 2019“ on neid arve käsitletud ka veidi detailsemalt (vt järgnevat väljavõtet audititoimingute ajal kõige värskemast metsandusinfost aastaraamatus „[Mets 2019](#)“, kus peatükis 9 on käsitletud kaitstavate alade pindala ning esitatud järgmised tabelid), kuid needki on koondarvud.

Raiete kohta vööndite kaupa infot avalikkusele ei esitata ning Riigikontrolli päringu teine osa puudutas raieinfot kaitsevööndite kaupa, eraldi paluti välja tuua info ka Euroopa Liidu metsaelupaikades toimunud raie kohta.

Tabel 1. Kaitstava metsa pindala jagunemine kaitse põhjuste järgi (väljavõte aastaraamatust „Mets 2019“ tabel 9.1.2)

Kaitse põhjus	Kokku		Riigimetsa Majandamise Keskus		Teised	
	Pindala 1000 ha	%	Pindala 1000 ha	%	Pindala 1000 ha	%
Arvestades kattuvusi (rangem kaitsepõhjus välistab nõrgema kaitsepõhjuste)						
Reservaadid ja sihtkaitsevööndid	276,0	46,6	252,1	60,7	23,9	13,5
Piiranguvööndid	106,9	18,0	48,8	11,8	58,1	32,7
Püsielupaiga sihtkaitsevöönd	34,4	5,8	25,6	6,2	8,8	5,0
Püsielupaiga piiranguvöönd	48,6	8,2	35,2	8,5	13,4	7,5
Hoiualad	26,0	4,4	15,5	3,7	10,5	5,9
Veekaitsemetsad	82,3	13,9	25,1	6,0	57,2	32,2
Muud põhjused	18,7	3,2	12,9	3,1	5,8	3,3
Kaitstavad metsad kokku	592,8	100	415,1	100	177,7	100

Allikas: Keskkonnaagentuur

Riigikontroll tegi Keskkonnaagentuurile infopäringu, milles palus kajastada kaitsealade ja nende vööndite pindalade info ETAKi ja SMI järgi arvutatult ning eri omanike kaupa. Päringu tingimus oli, et kajastatud pindalad ei sisaldaks vööndite omavahelisi kattuvusi.

Riigikontroll eeldas, et kuna koondarvud (ehk erinevate alade pindalade summad) on SMI aastaraamatus toodud ja Riigikontrolli järgib oma päringus loogikat, mis Keskkonnaagentuur oma töös on juba kasutanud¹²⁷, siis on lihtne ka sellekohasele detailsele päringule vastata. Audititoimingud näitasid vastupidist.

Riigikontrollile laekunud esimesed andmed tekitasid küsitavusi. Näiteks sisaldas andmestik infot alade kohta, mida olemas ei saanud olla – üle 4000 hektari jagu kõige rangemat kaitsereežiimi – projekteeritavaid reservaatide. Kuna Keskkonnaagentuuri korduvalt esitatud andmetes sisaldasid endiselt küsitavused, tegi Riigikontroll kontrollpäringud nii Keskkonnaametile, Maa-ametile kui ka RMK-le.

Kuigi kõigile sai ette antud sama lähtetülesanne, saadi kordades erinevaid tulemusi. Pindalaandmed sõltusid sellest, kuidas andmebaasis olevaid andmeid tõlgendati ja kuidas metsa defineeriti ning kas ja millise meetodika abil alade kattumine välistati. Omakorda erinesid ka RMK ja Keskkonnaagentuuri

¹²⁷ Vt aastaraamatus „Mets 2019“, lk 218 kirjeldatud kaitsealade eri vööndite kattuvuste välistamise meetodika.

andmed, sest metsade pindalade arvestamiseks kasutatakse erinevaid meetodeid. Keskkonnaagentuur arvestab andmeid ETAKi ja SMI alusel, RMK aga enda infosüsteemis olevate inventeerimisandmete alusel. Samuti arvestab RMK range kaitsega alade arvestusse ka alad, mida riik range kaitse alla ei ole arvanud. RMK aastaraamatus 2020 toodud andmeid kajastab tabel 2.

Tabel 2. Väljavõte Riigimetsa Majandamise keskuse aastaraamatust (erinevate kaitstavate alade pindalad, ha)

Riigimetsa Majandamise Keskuse metsas asuvad kaitsealad* (ha)	
Kaitseala sihtkaitsevöönd	199 151
Kaitseala piiranguvöönd	70 246
Püsielupaiga piiranguvöönd	29 656
Püsielupaiga sihtkaitsevöönd	24 787
Hoiuala	19 004
Kaitse-eeskirjata kaitseala	562
Kaitseala loodusreservaat	3316
Looduse üksikobjekt	124

* Kaitseala vööndid võivad osaliselt kattuda.

Tabelis 3 on toodud viimane versioon Keskkonnaagentuuri edastatud andmetest kaitstavate metsade pindalade kohta erinevate piirangurežiimide kaupa.

Tabel 3. Keskkonnaagentuuri andmed kaitstavate alade erinevate piirangurežiimide kaupa. Tabelis toodud pindalad ei sisalda Keskkonnaagentuuri sõnul alade erinevaid kattuvusi. Esimesed 10, oranžil taustal olevad režiimid, loetakse range kaitse arvestusse.

Kaitstavad alad	ETAK				SMI			
	Metsamaa	Natura	Riigimaa	Eramaa	Metsamaa	Natura	Riigimaa	Eramaa
Reservaadid	3196,99	3196,99	3196,5	0,49	7169,41	7169,41	7169,41	0
Sihtkaitsevööndid	213578,38	178367,77	197213,84	16364,54	231699,68	191644,89	217890,9	13808,78
Püsielupaiga sihtkaitsevööndid	31061,61	12073,12	24014	7047,61	30226,75	8881,62	22135,68	8091,07
I kategooria isendite leiupaigad	6927,67	1025,2	3702,04	3225,63	9804,1	1677,12	5078,04	4726,06
VEP, lepinguga	599,04	35,65	14,63	584,41	208,31	0	0	208,31
VEP riigimaal	12818,96	2293,93	12818,96	0	12623,23	3516,36	12623,23	0
Projekteeritav reservaat	0	0	0	0	0	0	0	0
Projekteeritav sihtkaitsevöönd	35811,65	23494,07	33338,88	2472,77	44432,76	30752,91	41461,14	2971,62
Projekteeritav püsielupaiga-sihtkaitsevöönd	4960,44	131,45	4118,61	841,83	0	0	0	0
Piiranguvöönd	111630,84	101248,91	53002,39	58628,45	104652,48	93821,86	49401,79	55250,69
Püsielupaiga piiranguvöönd	33048,22	12393,5	25331	7717,22	39197,64	13603,6	31780,96	7416,68
Projekteeritav piiranguvöönd	2799,97	1124,68	1535,33	1264,64	1281,32	968,51	782,01	499,31
Projekteeritav püsielupaiga piiranguvöönd	4189,45	5,01	3567,32	622,13	0	0	0	0
Kohalikul tasandil kaitstav objekt	2455,36	0,44	2031,02	424,34	4840,2	0	4840,2	0

Hoiuala	28859,94	28711,02	13686,22	15173,72	32432,14	32432,14	15104,39	17327,75
Ranna piiranguvöönd	5674,4	21,8	1299,66	4374,74	3933,67	0	564	3369,67
Kalda piiranguvöönd	98596,65	251,42	35130,89	63465,76	80508,56	156,4	31102,95	49405,61
Projekteeritav hoiuala	564,6	0,02	488,76	75,84	1619,81	0	1619,81	0
VEP, muu	1775,87	3,7	1,38	1774,49	1981,3	0	0	1981,3
Kaitstav kokku	598550,04	364378,68	414491,43	184058,61	606611,36	384624,82	441554,51	165056,85

Allikas: Keskkonnaagentuur, 2021. a jaanuari seisuga

Keskkonnaagentuur märkis audititoimingute lõpuks, et sellisele päringule (SMI andmete kohta) ei olnud üldse õige vastata, kuna SMI metoodika ei võimalda andmeid esitada vööndite kaupa ning Riigikontrollile esitatud arvandmed ei ole tõesed.

Maa-amet koostas analüüsi tulemusel Riigikontrollile kokkuvõtte Eesti looduse infosüsteemi probleemidest ning analüüsi käigus tekkinud keerukustest.

Maa-ameti kasutatud sisendandmed:

- looduskaitsevööndid – Eesti Looduse Infosüsteem (EELIS), kitsenduste infosüsteem (KPOIS);
- mets – Eesti topograafia andmekogu (ETAK), metsaregister.

Töö lühikirjeldus:

Looduskaitsevööndite andmete ühtne kättesaamine ja mõistmine – selle analüüsi jaoks kasutati EELISE andmete kogumiseks EELISE avalikku WFS-teenust¹²⁸ ja Keskkonnaministeeriumi haldusala siseseks kasutuseks mõeldud WFS-teenust. Lisaks andmebaasi KPOIS väljavõtet ranna ja kalda piiranguvööndite jaoks. Algandmete kogumise tegi keerukaks andmete keerukas mõistmine (mis andmed on teenuses olevatel kihtidel, nt üldise sihtkaitsevööndi kihi saamiseks peab liitma omavahel looduslikud ja hooldatavad sihtkaitsevööndid või maatriksis toodud projekteeritavate teemakihtide saamiseks peab ise ühest üldisest kihist andmed välja filtreerima nime alusel). Kui Keskkonnaministeeriumi haldusala sisese teenusest oli võimalik saada kätte piiratud kasutusega info, siis ei olnud selles teenuses siiski kõiki neid kihte, mis on EELISE avalikus teenuses. Kõikide EELISE andmete saamiseks pidi kindlasti mõlemat teenust kasutama. Ühtselt on koondatud EELISE looduskaitse vööndid KPOISi, aga seal on tegu jällegi koondandmetega, kust peab kahest suurest andmekihist käsitsi nimede või koodide alusel filtreerima maatriksi teemakihi välja. Pärast esmast filtreerimist selgus, et mõne kihi võrdlusele EELISE avaliku WFS-teenuse andmetega oli KPOISi süsteemis rohkem objekte ja esines kattumist. Andmebaasi haldaja ei osanud seletada, kas tegu olid põhjendatud kattuvustega või oli tegu andmebaasis olevate topeltobjektidega, sest andmebaasi haldaja ei oska määrata looduskaitseandmete õigsust. Seega loobus analüüsi koostaja KPOISis olnud looduskaitsevööndite andmete kasutamisest EELISE avaliku ja Keskkonnaministeeriumi haldusala sisese WFS-teenuse kasuks.

- Metsa kui nähtuse erinevad mõistmised – esialgselt ETAKi kihi „E_305_puittaimestik_a“ filtreeringuga tüüp=10 ehk metsa kasutamisel oli probleemiks, et sealt võivad olla puudu teatud metsatüübid, mis on näiteks metsaregistris metsaks arvestatud. Heaks näiteks on ETAKis olev märgala, mis on metsastunud (E_306_margala_a, kus puis=10) ja võib olla metsaregistris arvestatud juba täielikult metsaks. Samuti on erinevuseks ajaline mõõde ehk kui ETAKi kaardiandmeid parandatakse visuaalse kontrolli kohaselt ortofotode alusel, siis metsaregister

¹²⁸ Avatud standardil põhinev kaarditeenus, mis võimaldab Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) andmete kasutamist erinevate GIS-tarkvaradega (sh mitmesuguste vabavaraliste tarkvaradega). <https://keskkonnaagentuur.ee/keskkonnaagentuuri-tegevusvaldkonnad/looduskaitse/kratt>

tegutseb peale orto- ja aerofoto kontrollile ka süsteemis toimunud sissekannete muutuse alusel. Selle kompenseerimiseks on analüüsi lisatud mõlemad metsad eraldi ja ka kokku liidetult.

Riigikontrolli korraldatud fookusrühma koosolek

Andmetega seotud segaduse ning „metsa“ ning „range kaitse“ mõistete mitmetähenduslikkuse tõttu korraldas Riigikontroll fookusrühma kohtumise, mille käigus otsiti Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnameti, Riigimetsa Majandamise Keskuse, Maa-ameti ja Keskkonnaagentuuri esindajate abil vastuseid tekkinud andmeprobleemidele. Riigikontrolli korraldatud kohtumise eesmärk oli saada vastus küsimusele, millisest allikast saab õige ja ajakohase teadmise, kui palju on Eesti kaitstavatel aladel erinevates režiimides metsa ning kui palju on seda raiutud. Milline tähendus on mõistritel „metsa“ ja „range kaitse“?

Riigikontrolli 05.10.2021. a fookusrühma „Metsainfo“ kokkuvõte

Andmepäring Keskkonnaagentuurile tõi ilmsiks mitmed andmekvaliteedi probleemid, millele ei olnud varem tähelepanu pööratud. Muu hulgas ilmnes, et samu algandmeid kasutades on võimalik ühele ja samale küsimusele vastata mitmeti. Peamised probleemid on järgmised:

- metsa mõiste erinevad tähendused (ETAK, metsaregister, SMI, RMK) ning tõlgendamisevõimalustest tekkiv segadus ja andmete võrreldamatus;
- EELISE andmebaasi info mitmeti tõlgendatavus ja puudused (EELISE kasutajaversioonides sisalduvad erinevad andmed);
- eri asutustel erinev meetodiline lähenemine (RMK eraldistepõhine arvestus, SMI, ETAK);
- puudub võimalus ajakohaste täpsete andmete saamiseks raiete kohta.

Riigikontrolli küsimustele on vastanud fookusrühmas osalejad järgmiselt:

Mis on mets? Kuidas leida kaitstavate metsade pindala ilma kattuvusteta?

Metsal on mitmeid tähendusi. On näiteks SMI, ETAKi ja metsaregistri tähenduses, rahvusvaheliseks aruandluseks on eraldi kriteeriumid LULUCF ja FRA (*Global Forest Resources Assessment*) mets.

Metsaseadus annab metsa tähenduse – metsamaana katastris, vähemalt 0,1 ha suurune maa-ala ja võrade liitus (ehk liitumise määr) vähemalt 30%. „Metsamaa“ katastris tuleb omakorda ETAKist (Eesti topograafia andmekogu, mis kaardistab Eesti põhikaardi tarvis maastikul asuvad objektid), kus kaardistatakse alad metsana, kui 30% võrade liitusega puud (mitte põõsad ega rabad) on 0,05 ha alal (sh raiutud alad). ETAK on lauseline uuring, mis saadakse lennuki pealt maapinda pildistades, piksli suurus on 50 cm.

SMI käsitleb metsana lisaks puudega kaetud aladele ka rabasid, mida ETAK metsaks ei pea. Metsaregister määratleb metsa metsaseaduse alamaktides toodud kriteeriumite kohaselt ning kus on metsas toimuvat kohapeal inventeeritud. FRA näeb metsana alasid, kus puud on vähemalt 5 m kõrgused, maa-ala on 0,5 ha ning võrade liitus 10% ning mets on see siis, kui vastab nimetatud kriteeriumitele praegu või on potentsiaalselt võimalik need saavutada. Metsa mõiste tähendus lähtub vajadusest, mida tahame selle kaudu näidata. Mõiste kasutus oleneb sellest, milleks ja kellele andmeid esitatakse. Fookusgrupis osalenud ei näe selles probleemi, et samal ajal on kasutusel metsa erinevad definitsioonid, kuna metsade majandamist see mõistete erinevus ei sega.

Iga definitsiooni kasutamiseks on oma eesmärk ja nii see peabki olema. Täpset ülevaadet kogu metsa olemi kohta pole võimalik saada. Infot selle kohta, kui palju on meil kaitstavaid alasid, on lihtne saada. Seda, kui palju on metsa kaitstavatel aladel, on juba keeruline öelda just mõistete erineva määratluse tõttu. SMI on statistiline meetodika väikesemahuline valikuuring, kus terve riigi metsade kohta antakse

statistiline hinnang proovitükkide mõõdistamise tulemusel. Üks proovitükk esindab ca 160 hektarit. Peab arvestama, et SMI meetodikaga tehtud järeldused on statistiliste vigadega. Mida väiksem on ala, mille kohta midagi järeldatakse, seda suurem on viga. Kui tahetakse kaitsereežiimide ja vööndite tasandile minna, siis selleks enam SMI ei sobi, tuleb kasutada ETAKit. Loodusreservaatide puhul näiteks ei tohiks SMI andmeid üldse kasutada, kuna statistiline viga on liiga suur.

ETAKi andmed põhinevad kaardimaterjalil. Roheline tingmärk ETAKis tähistab metsa, kuid seal ei ole sisulised andmed. Need nn metsa piirid pannakse paika ekraani taga olles, mitte metsas. Maamaksu kogutakse küll ETAKi alusel määratud metsamaadelt, kuid see mets ei tarvitse 100% kattuda metsaseaduse kohase definitsiooniga. Neid ei saa metsanduslikeks andmeteks pidada.

RMK ja metsaregistri info metsa kohta põhineb maapealse inventeerimise käigus saadud andmetel, kus pannakse tegelikud ja sisulised metsa piirid paika. Nende andmete täpsus võrreldes ETAKiga on palju suurem. Keskkonnaamet viitab, et oluline on n-ö tõlkida, kuidas need andmed on saadud – milliseid andmeid on kasutatud. RMK selgitab, et kui keset põldu asub väike puudesalu, on see ETAKi mõistes mets, ent metsaseaduse § 4 lõike (1) punkt 1) järgi on sellise lahustüki metsa mõiste alampiir 0,5 ha.

Metsa määratlemisel on oluline näitaja kõrgusindeks, mis peaks olema üle 7,5 m (s.o metsa eeldatav kõrgus 100 aasta vanuselt ehk 5a boniteedi alampiir). Sellest alates hakatakse rääkima majandatavatest metsadest.

RMK, Keskkonnaameti ja Keskkonnaagentuuri arvates ei saa päringute tulemusi võrrelda, kuna päringuid on teinud erinevad inimesed, tõenäoliselt erineval meetodil. Samuti ei saa eeldada, et kõik ETAKi ja EELISE andmete kasutajad neist andmetest ühtmoodi aru saavad. Andmeanalüüsijaks on Keskkonnaagentuur ja seega ei saaks eeldada, et Maa-amet oskaks samamoodi metsade pindala puudutatavat analüüsida. Riigikontroll peab tegema oma valiku, kuidas metsa mõiste sisustada, ning päringu peaks tegema Riigikontrolli määratud üks asutus ja Riigikontrolli antud tingimustel.

Maa-amet leiab, et ETAK on üldistav ja seni kõige täpsem andmestik, mis annab laiemad piirid. Info selle kohta, mis metsa sees toimub, annavad täpsemini satelliidi-, SMI ja inventeerimise andmed. ETAK on parim alus, mille järgi pindalalisi näitajaid (nt kui palju on metsa kaitstavatel aladel) saada. Maa-ameti huvi on, et ETAKi ja metsaregistri definitsioon saaks sarnasemaks. Eestis on üle 700 000 katastriüksuse, kus makstakse maamaksu ETAKi alusel. Võib-olla tehakse paljudele liiga – metsamaa on teatavasti kallim kui põllumaa. Maa-ameti hinnangul on siin oluline eri registrites sisalduvate andmete riskisutus ning kui teha andmed kättesaadavaks, lihtsasti jälgitavaks ja läbipaistvaks, siis on segadust vähem. Kui kõik kasutavad ETAKi andmeid, siis ei saa tekkida ebaselgust selles, mis on mets, kuna tegemist on avaandmetega. Oma olemuselt on kogu looduskaitset puudutav avaandmed, seal ei ole ärisaladust. Kui see muutub läbipaistvaks, siis see lihtsustaks olukorra keerukust kõigi jaoks. Seal saavad olla ainult mingid teatud aspektid, mis jäävad avalikkuse eest varjatuks (nt I kategooria liikide leiukohad, elupaigad).

Kattuvused tekivad, kuna ühel alal on korraga mitu kaitstavat režiimi. Olemasolev kaitseala võib kattuda projekteeritava kaitseala ja/või püsielupaiga või VEPiga. Neid kombinatsioone on mitmeid. Kõige probleemsem on kattuvus projekteeritavate aladega. Ka eespool toodud tabelist on näha, et nende alade andmed erinevad kõige enam. Siin on ka meetodiline lähenemine erinev. RMK näiteks arvestab projekteeritavate alade hulka ainult need, mis tulevad olemasolevatele juurde või on projekteeritav kaitsevöönd olemasolevast rangem, nt piiranguvööndi asemele kavandatakse sihtkaitsevöönd. Keskkonnaagentuur arvestab kogu tervikala projekteeritavaks. Jällegi on meetodika oluline, kuidas keegi olemasolevaid andmeid kasutab.

RMK ja Keskkonnaagentuuri ning ETAKi andmed ei ole võrreldavad. RMK on veendunud, et aastaraamatu rangete metsade üldarv on õige. Juhul, kui eraldisel on vähemalt üks ranget kaitset eeldav kaitsepõhjus, läheb see rangelt kaitstavate alade arvestusse. RMK saab enda arvestuse kohaselt lihtsalt öelda, kui palju on piiranguvööndeid ja sihtkaitsevööndeid, kuid need sisaldavad kattuvusi.

Metsamaa pindala on tegelikult lõplik suurus ETAKi ja metsaregistri mõistes. Peab valima selle, mille pinnalt saab teha üldistusi üle Eesti. Kui tahame teada, mis on range kaitse all, siis selle kohta saame üldistada ETAKi metsamaaks – geoinfosüsteemis range kaitsega kaardikiht ja lõikame sellega. Peaks olema metoodiliselt õige lahendus, kuidas kattuvusi vältida.

EELISes on vaja välja arendada kindlad nn standardaruandeid – igaühel on võimalik teha väljavõtte selle kohta, kui palju meil midagi on. Taoliste päringute vastus peaks olema kohe kättesaadav ja igal ajal väljavõetav, ilma et oleks vaja kuudepikkust analüüsi. Vajalik info (kaitsereežiimid, metsakiht jms) peavad olema sinna süsteemi sisse arendatud. Enne peaks olema kokku lepitud tingimused. Siis on sõltumata kasutajast võimalik ühene, usaldusväärne info kokku panna.

Millised andmed on riigis otsuste tegemise aluseks ning kas metsa mõiste andmete erinevusega seoses riigi jaoks probleeme ei ole?

Fookusgrupis osalejate hinnangul ei ole probleem, et samal ajal on erinevate otsuste tegemisel aluseks erinevad mõisted ning sellest tulenevalt erinevad lähteandmed. Riigisisest strateegilist otsust ning rahvusvahelised aruandlused tuginevad SMI-le. Näiteks metsanduse arengukava jm pikemaajalised otsused. Metsaregistri info on Keskkonnaameti üksikotsuste, peamiselt raielubade väljastamise aluseks.

Keskkonnaministeerium peab samuti ETAKi-põhiseid andmeid oluliseks. Keskkonnaagentuur koostab iga-aastaseid ETAKi-põhiseid koode, kus on kõik need erinevad statistilised näitajad – võõndid, omandi järgi jagunemine jms. See on alusandmestik, mille Keskkonnaministeerium igapäevatoos samuti aluseks võtab. Riigi metsa kohta oleks täpsem kasutada RMK andmeid, kuid praegu on Keskkonnaministeerium kasutanud ETAKi andmeid.

Riigikontrolli päring oli ka seesugune, mida igapäevaselt keegi ei tee ja mida pole kellelegi otseselt vaja, sest sellise detailsusega infot otseselt ei vajata.

Keskkonnaministeeriumi esindajate sõnul on otsuste tegemiseks praegu infot piisavalt, üldpildis on andmed õiged ning andmete õigsuses ei ole põhjust kahelda.

Maa-amet märkis, et metsa määratluse täpsustamine on vajalik maamaksu õiglasemaks määramiseks.

Mida tähendab range kaitse? Kas asjaolu, et range kaitse määratluse alla kuuluvad lagedaks raiutud alad või noorendikud, ei ole avalikkust eksitav? Inimestes tekitab mõiste „rangelt kaitstav mets“ ettekujutluse puutumatus vanast loodusmetsast, mida keegi ei raiu.

Range kaitse on režiim – see on pigem juriidiline määratlus. See tähistab ala, kus ei ole metsa-majanduslikku tegevust, v.a liigikaitselised tegevused – hooldustööd, looduskaitse tegevused, elupaikade taastamine, soode taastamine või raied, mis on vajalikud looduskaitse eesmärgi täitmiseks. Range kaitse ei võrdu alati loodusliku arenguga (st sellega, kus me ei sekku). Raieid hõlmavaid looduskaitseteid on tihti avalikkusele keeruline põhjendada. Seda ei mõisteta, miks looduskaitseteid tehakse, näiteks kui raiutakse metsise mängualadel või poollooduslike koosluste taastamiseks. Esimesel aastal ei pruugi taastatud alad üldse head välja näha ja see võib inimestes pahameelt tekitada.

Range kaitse režiimi alla hõlmatakse reservaadid, looduslikud ja hooldatavad sihtkaitsevööndid, püsielupaikade sihtkaitsevööndid, VEPid ning ka kõik projekteeritavad sihtkaitsevööndid.

Ei ole oluline, kas või kuidas sellel maal on varem metsa majandatud. Range kaitse tähendab, et sellest hetkest alates seal enam seda ei tehta. Range kaitse on pikaajaline vaade. Kui me ei oleks Lahemaal näiteks 1972. aastal noori metsi kaitse alla võtnud, siis ei oleks meil tänaseid männikuid.

RMK, Keskkonnaameti, Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaagentuuri hinnangul on kaitsealade süsteemis kaks kõige olulisemat aspekti – tulevikku vaatamine ja alade terviklikkus. Salumetsade täiendavate kasvukohatüüpide kaitse alla võtmisel olid tõepoolest raied seal juba tehtud, kuid Eestil oli neid alasid puudu ja vaja oli terviklikkust. See ei tähenda ega viita sellele, et oleme varem liiga palju

lubanud raiuda. Arvestame sellega, kui see ala jätta looduslikule arengule, siis pikemas perspektiivis kasvab asemele salumetsade elupaigatüüp, kujuneb just see loodusväärtus, mida kaitsta soovime.

Ei ole ka põhjust pidada probleemseks olukorda, kus rangelt kaitstavate metsade hulgas on vanu metsi alla poole (47%) ning suurem osa on nooremaid metsi. Ajas metsa väärtus suureneb ning ökoloogilisi funktsioone on erinevaid, ka noor mets on ökosüsteemi osa. Üks asi on metsa vanus, aga see ei tähenda seda, et kui mets ei ole sellesse vanusesse jõudnud, siis oleks see kooslus väärtusetu. Näiteks kotkas on pesitsenud ka alla 100aastasest metsas. Iga aastaga, mil noort metsa sihtkaitsevööndis hoiame, suureneb selle metsakoosluse väärtus järjest. Tuleb ka arvestada, et varem olid looduskaitse eesmärgid hoopis teised – tänased otsused lähtuvad hetketeadmistest ja -vajadustest.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on metsade range kaitse heas seisus. Eestil on suuri massiive ja üksikuid tükke, kui vaadata range kaitse protsente, siis on seis väga hea ka teiste riikidega võrreldes. Keskkonnaministeerium on teinud õigeid otsuseid. Vanade metsade kaitse suurel hulgal ja pikas perspektiivis suudetakse tagada, kui jäädakse kindlaks oma tänastele otsustele range kaitse alade hoidmisel. Keskkonnaministeeriumi hinnangul ei saa olemasolevat olukorda pidada inimesi eksitavaks.

Maailma Looduskaitse Liidu (IUCN) määratlus on range kaitse suhtes konservatiivsem – see tähendab ainult looduslikku arengut, välistades range kaitsereežiimiga alades ka hooldatavad sihtkaitsevööndid. Keskkonnaministeerium ei arva, et IUCN väljendaks meie arusaama range kaitse olemusest õigemini. IUCNi kokkuviiimine Eesti looduskaitse süsteemiga üksiheselt ei ole võimalik. Juba näiteks rahvuspargi termin on erinevalt tõlgendatav. Teatavasti on Euroopa Komisjon sisustamas sama küsimuse vastust. Komisjon arvestab ka IUCNi määratlusega, kuid Euroopa Liidu elurikkuse strateegia kaitseala eesmärgi täitmiseks (30% ELi kaitse all ja 10% range kaitse alla) ei piirdu Euroopa Komisjoni juhendmaterjal (Note on criteria and guidance for protected areas designations) range kaitse definitsioon üksnes IUCNi määratlusega, vaid defineerib seda laiemalt. Euroopa Komisjoni dokument on praguseks valminud.

Maa-ameti hinnangul võib olukorda vaadata ka nii, et meil on puutumatu konservatiivne kaitse (st looduslik areng) ja meil on tulevikku vaatav kaitse (juba raiutud alade kaitsmine, poollooduslike alade taastamine, hooldusraied jms). Ühiskonnas on tekkinud ärevus just seetõttu, et seda nn tulevikku vaatavat ranget kaitset on tänaseks palju, ca 50%. Oluline on hoida siin õiget proportsiooni. Inimestele peaks selle ka selgelt lahti selgitama, miks seda kaitset on vaja ja mis see kaitse on.

RMK jaoks on ranget kaitset rohkem, kui looduskaitse seaduse kohased kaitsereežiimid ette näevad. RMK rakendab ka vabatahtlikku ranget kaitset. Näiteks on RMK range kaitse all risupesa. Kui metsatöid tegev isik või taksaator tuvastab tundmatu liigi risupesa, siis enne metsatöödega ei jätkata, kui on tuvastatud, kas need kuuluvad kaitstavatele liikidele. Metoodiliselt on erinev, kuidas arvestame projekteeritavate sihtkaitsevööndite pindalad. Meie võtame projekteeritavatena arvesse ainult need alad, mis juurde tulevad või senisest rangemaks muutuvad.

Keskkonnaministeeriumi ja -ameti hinnangul ei ole ka probleeme projekteeritavate sihtkaitsevööndite raieetega. Projekteeritavate alade raie puhul võrreldakse teatisel kavandatud raie kavandatud kaitseala vööndi eesmärgiga ja hinnatakse, kas kavandatud raie võib kahjustada kavandatud kaitse-eesmärki, ja sellest lähtuvalt tehakse otsus. Raieloa menetlemiseks on aega 28 kuud. Selleks ajaks on reeglina juba sisu ära otsustatud, milline kaitsekord jääb ja kuidas edasi minnakse. Need teemad on ka kohtust läbi käinud. Keskkonnaametil on piisavalt juriidilisi aluseid, et otsustada, mida raiega tehakse. RMK projekteeritavatele sihtkaitsevöönditele teatise ei esita.

Keskkonnaamet peab oluliseks toonitada, et sõltumata sellest, kuidas Riigikontroll range kaitse mõiste oma aruandes sisustab, siis jääb alati kaks poolt – ühtedele on seda palju, teistele vähe. Keskkonnaamet on olnud kohtus mõlema poolega.

Meil on täna olukord, kus riigil puuduvad täpsed ja ajakohased andmed teostatud (lage)raiete kohta. SMI pakub kaks aastat vanu andmeid, Maa-ameti lidariandmed metsamuutuste kohta on kuni neli aastat vanad. Metsateatise järgi ei saa raiutud mahte arvestada, kuna me ei ole kohustanud maaomanikke tehtud raieid teatama. Keskkonnaagentuuri loodava seiresüsteemi

valmimine, mis pidi 2020. aasta lõpuks andma satelliidipilte kasutava ajakohase raieinfo, on teadmata ajaks edasi lükatud. Eri organisatsioonid ja huvirühmad toodavad oma analüüse ja arvandmeid olemasolevate avaandmete pinnalt.

Kuidas saada ajakohane ja täpne info metsaraiete kohta? Kas Keskkonnaministeeriumil ei ole vajadust värskemate andmete järele ja ei ole oma tööks neid vaja? Kui meil oleks olnud praktika ajakohasemate andmete kasutamises, kas see ei oleks säästnud meid rikkumismenetlusest?

Keskkonnaamet ja -ministeerium on veendumusel, et kogu Eestit puudutava kohta peaks ja tulebki (lage)raie info tulema SMI-st. Tänaste ostuste ja praktika elluviimiseks ei ole probleeme, et andmed kajastavad pidevalt kahe aasta tagust seisu. Praktilist vajadust täpsemate ja ajakohasemate andmete järele ei ole seni olnud. Keskkonnaametile ei ole ette antud aastast raie piirmäära metsades ning seda arvestust pidama ei pea ja seda arvestust ka ei peeta. Ei ole olnud vaja teha otsuseid, mis suunaks metsa majandamist operatiivselt.

Raielubasid väljastades võtab Keskkonnaamet aluseks aerofotod, mis on igapäevane tööriist metsaeraldise lageraie lubamisel, ning lähtutakse iga üksiku raieloa menetluse juures metsaseaduse parameetritest – 7 ha liituva langi suurus, metsa uuenemise kriteerium jms. Keskkonnaametile satelliidiandmetest piisab.

Kaitseala valitseja seisukohast lähtuvalt – kas raietel on kumulatiivne mõju, kas kaitseala eesmärgid on kahjustatud jne, neid otsuseid ja analüüse pole Keskkonnaamet teinud, sest sellist kohustust ei ole. See tuleb suure tõenäosusega kohustusena Euroopa Komisjoni rikkumismenetlusega seoses. Keskkonnaameti looduskaitseosakond on asunud analüüsima, kas kaitse-eesmärk on saavutatud.

Raiete lubamisel on Keskkonnaamet lähtunud kaitse-eesmärkide sõnastustest, kas ja milline raie on lubatud. Otsus käib eraldisepõhiselt, kaitse-eeskirjad ja -tingimused kumulatiivset mõju ei määratle ning ei ole kasutusel mingeid mehhanisme, kuidas katastriüksuste üleselt raieid suunata. Kui need oleks, siis oleks väga oluline teada, kui palju on raiutud ja kui palju veel tohib raiuda. Keskkonnaamet on lähtunud põhimõttest, et metsaelupaigatüüpe kaitstakse ainult sihtkaitsevööndis juhul, kui metsaelupaigatüübi hoidmine on kaitse-eesmärk. Piiranguvööndis on lubatud neid raiuda. See on lihtne ja kõigile selge lähenemine. Vana metsa tagavara on täna metsaregistrisse ehitatud päringu funktsioon ja see on maastikuskaalal arvutatav näitaja, mis võtab eraldiste ülese seisu kokku. Kui tekivad uued ootused, siis peab Keskkonnaamet kumulatiivset mõju hindama hakkama. See aga vajab uusi tööriistu ja olulist ümberkorraldust kogu kaitsealadega ning metsandusega seonduvas. Laiemalt vaadates seab ootused Keskkonnaametile ja paneb reeglid paika Riigikogu. Kui ei ole nähtud vajadust paremat andmete järele, siis seda ka ei pakuta. Sisuliselt vaadates ja isiklikult arvates võib ju mõelda, et oleks hea ja vajalik.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul tuleks arvestada, et oleme looduskaitse korralduse loonud teistsugusest loogikast lähtuvalt – mida me tahame, et igal juhul alles jääks. Kui tahame midagi kindlalt säilitada, siis on selle koht sihtkaitsevööndis. Keskkonnaameti põhimõte on, et seal, kus ollakse paindlikud ja räägitakse elurikkuse suunamisest, see jääb piiranguvööndisse, seal antakse soovitusi. See, mida me tahetakse säilitada, selle kahjustamist reguleeritakse eeskirjade kaudu.

Keskkonnaministeerium on seisukohal, et ajakohaste andmete puudumisel ja Euroopa Komisjoni rikkumismenetluse vahel puudub seos. Mitte info puudumine ei olnud probleemiks, vaid pigem see, kuidas kaalutusotsuseid tehakse. Komisjon pole veendunud, et loodusväärtusi säilitatakse piisavalt. Etteheide on Eestile see, et kaalutusotsuseid on tehtud ilma keskkonnamõju hindamata. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et siin on palju keerukaid nüansse ning erinevaid võimalusi direktiivi tõlgendamiseks, kuna direktiiv ei nõua elupaikade 100% kaitset.

RMK hinnangul tuleb metsaressurssi ja selle kasutust kajastavate andmete vajadus senisest järjest enam esile muutuvate olude tõttu. Kliima kontekstis peab hakkama täpselt arvestama süsiniku sidumist. Tulenevalt sellest tulvad ka piirangud metsa kasutusele. Riik peab leidma, kuidas neid andmeid võimalikult kuluefektiivselt toota. Kas selleks on SMI tempo tõstmine, lidari- või satelliidiandmete kasutamine kaugseirena, metsaregistrisse teostatud raiete raporteerimise kohustuse seadmine vms. Seni

pole vajadust olnud, kuna praegu pole Eestis tervikuna jõutud metsanduse arengukavas seatud raiemahu piirini. Pole olnud vajadust kontrollimiseks ja n-ö piduri tõmbamiseks. Metsaseaduses puudub ka mehhanism, kuidas piirata raiemahtu, kui jõutakse mingi hüpoteetilise piirini ja peaks raied peatama. Isegi kui tekiks olukord, et on oht aastast raiemahtu ületada, siis praegu saaks raiete peatamist rakendada retrospektiivis, kahe aasta taguste andmete pealt. Siin on andmetes lünk ja selle lünga peaks täitma.

Raieinfo kogumiseks oleks võimalus ka metsaregistris tagasisidestada tehtud raied. Kas või lihtsas vormis – raieloas lubatud maht on raiutud – „jah/ei“ ning milline oli maht. Keskkonnaameti sõnul on see info tegelikult olemas Maksu- ja Tolliametil läbi maksustamise. Kõikide raiete kohta deklareeritakse andmeid tihumetri täpsusega. Kui omaniku vaatepunktist lähtuda, siis miks peaks maaomanik sama asja kahte kohta deklareerima. Sellist koormust ei saa maaomanikule panna. See võiks olla automatiseeritud infovahetus Maksu- ja Tolliameti ja metsaregistri vahel. See link on tegemata, et milline tihumeeter, millise metsateatise alusel ja kelle poolt raiutud.

RMK hinnangul oleks see väga keeruline ja kulukas, kui tahta täpseid andmeid, kuna ametnik peab pärast metsa minema ja hindama, mis pilt seal avanes. Vastasel korral ei ole usaldusväärsed andmed.

Maa-ametil oleks teostatud raiete kohta infot väga vaja. Maa ostu-müügi tehingu toimumise hetkel on vajalik teada, kas raie on toimunud või mitte.

Maa-ametil olev ressurss – metsamuutuste kaart – pole praegu kasutuses kui analüüsimeetod riigi jaoks, küll aga on informatiivne kaart eraisikutele ja huvirühmadele. Keskkonnaagentuuri algatatud projekt siduda kaugseire ja SMI (projekt, mis pidi praktikasse rakenduma juba 2020. aasta lõpuks). Selle toimimist alles katsetatakse. Ei ole võimalik öelda, millisel hetkel saab valmis funktsioneeriv lahendus.

Maa-amet näeb, et SMI on vajalik, kuid peab aktsepteerima ja mõistma, et see jääbki suhteliselt väikesemahuliseks valikuuringuks. Raieandmete kohta on kasutamata võimalusi. Näiteks on metsamuutuste kohta peale lidariuuringu andmete kättesaadavad ka satelliidiandmeid, mis erinevalt lidariuuringu kohati nelja aasta tagusest infost uuenevad mitu korda nädalas. Need annavad ajakohase ja kiire suurepinnalise kumulatiivse hinnangu väga kiiresti. Täiendavalt oleks võimalus kasutada Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) radariandmete alusel loodud rohumaade kaardi analoogi, mis on kohandatud metsanduse jaoks. Selline rakendus tuleks arendada ja selleks on vaja raha.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on see hea info ja see on sama suund, mille kallal Keskkonnaagentuur ise töötab. Eestis on praegu raiemahtude kohta väga palju erinevaid arvandmeid erinevate ametkondade ja organisatsioonide poolt välja käidud. Seda näitas ka rikkumismenetlus, et andmed raieandmete kohta varieerusid – alates 86 000 ha lageraieid oli maksimum pindala, mis välja käidi. Ametkonnad ei teagi, mis see maht tegelikult on. PRIA kogemuse kasutamine ja Keskkonnaministeeriumi süsteemi ületoomine on vajalik.

Lisa C. Eesti Looduseuurijate Selts. Loodusväärtuste kahjustamise juhtumid. Eksperditöö kokkuvõte

Käesoleva töö raames on käsitletud metsaraie juhtumeid kümnel alal, mis asuvad Eesti erinevates piirkondades: Põhja-Eestis (Nabala-Tuhala looduskaitseala (LKA) ja Lahemaa rahvuspark), Loode-Eestis (Läänemaa Suursoo maastikukaitseala ja Nõva LKA), Hiiamaal (Prählamäe), Saaremaal (Pahapilli), Kirde-Eestis (Sirtsu LKA), Lõuna-Eesti (Otepää looduspark), Edela-Eesti (Massumetsa ja Kõveri-Ilvese piirkond). Juhtumid on valitud varem teadaolevalt probleemsete juhtumite hulgast nii, et need käsitleksid mõnevõrra erinevaid probleeme, samas esindavad need alad väga paljusid sarnaseid juhtumeid viimaste aastate jooksul üle terve Eesti. Alljärgnevad kokkuvõtlikud tähelepanekud põhinevad uuritud juhtumite analüüsil.

Kokkuvõtte asjaoludest, mille tulemusel raiuti seal, kus poleks tohtinud raiuda:

- kaitseala moodustamise menetlusprotsess on vastuolus looduskaitseseadusega (Kõveri-Ilvese piirkond);
- looduskaitsealal puudub kaitsekorralduskava (Nabala-Tuhala LKA, Saaremaa jugapuude elupaik);
- kaitsekorralduskava on osaliselt vastuolus kaitse-eesmärkidega (Tänavjärve);
- Natura elupaiga nõudeid on eiratud, sh on jäetud tegemata keskkonnamõju hindamine (Nabala-Tuhala LKA, Otepää looduspark, Lahemaa rahvuspark, Sirtsu LKA, Nõva LKA, osaliselt Kõveri-Ilvese püsielupaik);
- kaitsealal on tehtud lageraie, kuigi kaitseala eesmärk on kaitsta vanu loodusmetsi. Natura metsatoetust on makstud ka pärast raiet ja see annab sõnumi, et vana kaitsealuse metsa raiumine on lubatud praktika (Nabala-Tuhala LKA);
- Natura elupaigatüüp on inventeerimata (Nabala-Tuhala LKA);
- I kategooria looduskaitsealuse liigi kaitse-eesmärke on eiratud (Prählamäe, Sirtsu LKA);
- II kategooria kaitsealuse liigi elupaiga ja -tingimustega ei ole arvestatud (Nabala-Tuhala LKA, Otepää looduspark, jugapuude elupaik Saaremaal, Lahemaa rahvuspark, Sirtsu LKA);
- raiete kumuleeruv mõju on jäetud hindamata nii metsateatiste andmisel kui ka kaitse-eeskirjades (nt Nabala-Tuhala, Otepää);
- lubatud on suuremahulisi kombineeritud raieid ilma tingimusi seadmata (lage-, sanitaar- ja aegjärkne raie) (Nabala-Tuhala LKA, Kõveri-Ilvese). Nabala-Tuhala LKA Ülejõe maaüksusel kauni kuldkinga elupaigas (piiranguvöönd, II kat liigi elupaik) tehti ulatuslik kombineeritud raie, kuigi selle elupaiga kaitse on kaitseala eesmärk;
- looduskaitseala piiranguvööndis kaitseala eesmärkidest lähtuvate piirangute mitteseadmine võimaldab seal raiuda sama moodi nagu tavalises majandusmetsas (Nabala-Tuhala LKA, Lahemaa rahvuspark, Otepää looduspark);
- puudub kaitsealuse liigi tegevuskava, mis reguleeriks muuhulgas ka raiet (jugapuude elupaik Saaremaal);
- Natura alal on tehtud sanitaarraiet (Nabala-Tuhala LKA);
- kaitse-eeskirja ekspertiisi soovitusi on osaliselt või täielikult eiratud (Nabala-Tuhala LKA, Otepää looduspark);

- looduskaitseala kaitse-eeskiri on vastuolus kaitse-eesmärkidega (Nabala-Tuhala LKA, Lahemaa rahvuspark, Otepää looduspark);
- kaitsekorralduskavas on jäetud käsitlemata raiete mõju kaitse-eesmärkidele (Otepää looduspark, Lahemaa rahvuspark);
- elupaiga vaatlusandmed kanti registrisse pika viitajaga, mistõttu jõuti ala enne kaitse alla võtmist lagedaks raiuda (Nabala-Tuhala Ülejõe maaüksuse kuldkinga elupaik – vaatlus 30.06.2018, registrikanne 13.08.2019. Raie tehti kevadel 2019);
- metsateatiste (st raielubade) menetlussüsteem ei suuda alati eristada, kui teatise alal asub kaitsealune liik, ning seetõttu antakse automaatteatis (jugapuude elupaik Saaremaal);
- metsateatistes on ebaõige info (Nabala-Tuhala LKA);
- metsateatis on vastuolus kaitse-eesmärkidega (Sirts LKA, Nõva LKA);
- metsateatistes on osa tingimusi jäetud märkimata (vältida tuleb müra ja elupaiga killustumist Sirts LKA-l);
- metsateatiste kooskõlastamisel on jäetud vääriselupaikade olemasolu kontrollimata (Kõveri-Ilvese püsielupaik, Prählamäe);
- raiumisel on eiratud metsateatise soovitusi (Kõveri-Ilvese, Tänavjärve);
- vähene või puuduv järelevalve (Nabala-Tuhala LKA, Kõveri-Ilvese, Prählamäe, Tänavjärve, Nõva). Ka kaitsealuse liigi leiupaigas ei kontrollitud, et raie tehtaks nõuetele vastavalt (jugapuude elupaik Saaremaal);
- muu tegevusega kaasnes raie, mis on vastuolus kaitse-eesmärkidega (Prählamäe kuivendus-süsteemide rekonstrueerimine, Sirts soo taastamisprojekt, Tänavjärve);
- enne kaitse alla võtmist on tehtud lageraie ja seejärel on ökoloogiliselt väheväärtuslik kannustik võetud range kaitse alla (Massumetsa);
- raie on tehtud hooletult (jugapuude elupaik Saaremaal);
- raie on tehtud ajal, kui maapind ei olnud külmunud (Tänavjärve, Nõva LKA);
- raie on tehtud pesitsusrahu ajal (Nõva LKA).

Kokkuvõtteks võib öelda, et praktiliselt kõigi juhtumite puhul esitas Keskkonnaamet kaitstavate liikide säilimiseks väga leebeid miinimumnõudeid, vormistades need soovitusena.

Keskkonnaamet (või endine Keskkonnainspektsioon) tegi minimaalselt järelevalvet enda seatud raie tingimuste täitmise üle ja puudulik järelevalve ei suutnud rikkumisi ära hoida ka riigimetsas, mida majandab Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK).

Natura loodusaladel on Keskkonnaamet lubanud kaitse-eesmärgiks olevate elupaigatüüpide ja liikide elupaikade hävitamist ja seisundi halvenemist põhjustavaid tegevusi. Sellise tegevuse lubamine ei ole kooskõlas loodus- ja linnudirektiiviga.

Metsateatised on lühikese aja jooksul väljastatud naabereraldistele, võimaldades raiuda kumuleeruvalt palju suuremal alal, kui kaitse-eeskiri lubab üksikute lankide puhul. Selle tulemuseks on loodusväärtuste kahjustumine või isegi hävimine, kusjuures juriidilist rikkumist justkui ei ole.

Raietingimusi ja nende kumuleeruvat mõju saab kaaluda kaitse-eeskirja koostamise raames, kuid seda ei ole kaalutud.

Kaitse-eeskirjad on liialt üldsõnalised ja jätavad kaitseala valitsejale liiga suure tõlgendamise ruumi ja vastutuse. Mitmed juhtumid näitavad, et ekspertide hinnanguid ei võta ametnikud arvesse, kusjuures puudub vastav põhjendus.

Kaitsekorralduskavad on olulised selleks, et täpsustada konkreetsete tegevuste eesmärki ja analüüsida võimalikke ohutegureid. Samas ei saa ükski ülddokument ette näha kõiki võimalikke aspekte. Seetõttu on väga oluline iga suuremamahulise tegevuse hindamiseks käivitada keskkonnamõju hindamine.

Trassiraiete ja taastamistööde teostamisel on kahjustada saanud teised kaitseala eesmärgiks olevad metsaelupaigatüübid ja liikide elupaigad. Oluline on hinnata tegevuste mõju komplekselt, mitte ainult ühe tegevuse keskselt.

Kaitsealade õiguslik regulatsioon peaks kaitseala valitseja rolli ja vastutust selgemalt määratlema, et tagada piisav metsade kaitse.

Kokkuvõtted juhtumitest

Nabala-Tuhala juhtumikirjeldus

- Nabala-Tuhala looduskaitsealale ei ole koostatud kaitsekorralduskava.
- Raiuti Natura metsaelupaigatüübis, mis on loodusala kaitse eesmärgiks.
- Raiuti inventeerimata Natura metsaelupaigatüübis.
- Raiuti II kaitsekategooria liigi (kaunis kuldking) elupaigas.
- Natura metsatoetust makstakse ka raiutud aladele.
- Raieliikide kombineerimisel saab piiranguvööndis raiuda suurel alal.
- Piiranguvööndis on suurtel aladel lageraiutud, mis kahjustab looduskaitseala kaitse-eesmärke.

Keskkonnaamet ei telli üldjuhul elupaigatüüpide inventuure piiranguvöönditesse, kuigi Natura loodusaladel tuleks elupaigatüübid inventeerida kogu alal, et planeerida ja korraldada korrektselt elupaikade kaitset.

Kaitse-eeskirja alusel on lubatud kõik raieliigid: uuendus-, turbe- ja hooldusraied. Kaitse-eeskirjaga on piiratud ainult uuendusraiet (lageraiet) 2 ha ja turberaiet 5 ha suuruse langina, mis võimaldab piiranguvööndi metsi majandada sisuliselt nagu tavapäraseid majandusmetsi (keskmine lageraielangi pindala on Eestis riigimaal u 2 ha).

Kaitse-eeskirja seletuskirjas ei ole raiete (sh kumuleeruvat) mõju kaitse-eesmärkidele käsitletud.

Kaitse-eeskirja seletuskirjas pole selgitatud, miks otsustati ekspertide soovitusi mitte arvestada.

Piirnevate raiete liitumisel ja raieliikide kombineerimisel on siiski võimalik looduskaitsealale tekitada ulatuslikke lagedaid alasid, mis sealset elustikku kindlasti ei säilita. Kaitsealade piiranguvööndis erinevate raieliikide kasutamine annab võimaluse kaitse-eeskirja reeglitest mööda minna (2 ja 5 ha piirang) ja teha korraga maksimaalne väljaraie. Sisuliselt ei täida sellisel juhul piiranguvööndid enam oma kaitse-eesmärki, sest raieintensiivsus on sarnane majandusmetsa omaga.

Jugapuude ja nende elupaikade raie Saare- ja Hiiumaal

- Saaremaal on kaitsealused jugapuud maha raiutud ja piirnevate lageraietega alles jäänud jugapuude seisundit kahjustatud.
- Hiiumaal on piirnevate lageraietega kahjustatud jugapuude seisundit.

Jugapuu seisundi tagamiseks ja kaitsekorralduslike tegevuste planeerimiseks ei ole kinnitatud liigi kaitse- ja tegevuskava, kuigi vastav eelnõu projekt koostati juba 2010. aastal.

Jugapuu elupaikade kaitseks ei ole moodustatud püsielupaikasad, kuigi nende moodustamise menetlust alustati juba kümmekond aastat tagasi ja viimane ekspertiis valmis 2017. aastal. Kuna liik on piiratud levikuga, elupaigad on ainult Lääne-Eestis, ja liik on vähearvukas, siis oleks igati põhjendatud jugapuu püsielupaikade moodustamine.

Piiranguvööndis asuvate jugapuude ja neile sobivate kasvutingimuste säilitamine sõltub eelkõige Keskkonnaameti seatud tingimustest raieatiste menetlemise käigus.

Raied Otepää looduspargis

- Raiutud on Natura metsaelupaigatüüpides, mis on loodusala kaitse-eesmärgiks, kokku 115 ha ulatuses.
- Lageraie kaitse-eesmärgiks oleva liigi elupaigas.

Otepää looduspargi kaitse-eeskirja muudeti 2016. aastal ja uuendatud eeskirjas lubati varasemaga võrreldes lageraie, sätestades küll erinevaid piiranguid lageraie tegemiseks. Kaitse-eeskirjas on mõned metsaelupaigatüüpide hävimist välistavad tingimused, kuid need võimaldavad siiski elupaikade kahjustamist.

Kaitse-eeskirja ekspertiisis nenditakse, et kaitse-eeskirja uuendamisega kaasnev lageraie lubamine ei ole kaitse-eesmärkide saavutamise seisukohast vajalik. Ekspertiisiga ei arvestatud ning kinnitatud kaitse-eeskirjaga on lubatud lageraie. Lageraiele on seatud erinevad piirangud, sh arvestades osaliselt ekspertiisis välja pakutud tingimustega. Seletuskirjas ei ole selgitatud, miks ekspertide arvamusega täielikult ei arvestatud.

Ekspertiisis esitatud tingimustest hoolimata lubas kaitseala valitseja kaitse-eeskirja alusel maha raiuda ka kaitse-eesmärkidena nimetatud elupaigatüüpe.

Otepää looduspargi kaitsekorralduskavas ei ole käsitletud metsaraiete mõju kaitse-eesmärgiks olevatele elupaigatüüpidele ja liikidele. Piiranguvööndis asuvale alale eraldi täiendavat hindamist kaitstava liigi laanerähni elupaiga säilitamiseks ei tehtud.

Raied Lahemaa rahvuspargis

- Raiutud on Natura metsaelupaigatüüpides, mis on loodusala kaitse-eesmärgiks. Lageraie hävitab otseselt metsaelupaigatüübi ja on seetõttu vastuolus ala kaitse-eesmärkidega.
- Lageraie kaitse-eesmärgiks olevate liikide elupaikades.

Lahemaa kaitse-eeskirja muudeti 2015. aastal, mille alusel on lubatud lageraie kuusikutes kuni 0,5 ha ja hall-lepikutes kuni 1 ha, lisaks on lubatud turberaie kuni 2 ha suuruse langina. Varem kehtinud kaitse-eeskirja alusel olid lageraie Lahemaa rahvuspargis keelatud ja lubatud oli ainult turberaie.

Piiranguvööndi puhul ei ole seatud eraldi tingimusi laanerähni elupaiga kaitseks. Vanad raieküpsed kuusikud on laanerähni elupaigaks, millest osal juhtudel on Keskkonnaamet lubanud lageraie.

Raiete, sh lageraiete kumuleeruvat mõju ei ole metsateatiste väljastamisel arvestatud kogu Lahemaa rahvusparki piiranguvööndite raiete puhul.

Piiranguvööndites on raiutud vastavalt kaitse-eeskirjale ja juriidilist rikkumist tõenäoliselt ei ole, kuid elupaigatüüpide lageraie ei ole kooskõlas loodusdirektiiviga ning metsalindude elupaikade raie ei ole kooskõlas linnudirektiiviga.

Raied Kõveri-Ilvese püsielupaigas

- Kaitstava liigi elupaiga kahjustamine raiete ja kuivendusega.

Metsise kaitsmine on Rail Balticu mõjualasse jääva Luitemaa LKA ja ühtlasi Natura 2000 kaitseala kaitse-eesmärgiks ja raudtee rajamisega kaasneb oluline negatiivne keskkonnamõju ka Natura alale.

Sellele looduskaitsevajadusega alale kooskõlastatud raieteatiste puhul ei ole isegi eel hinnatud mõju Luitemaa Natura alale, samuti ei ole seatud tingimusi, mis aitaks negatiivsest mõjust hoiduda.

Raiete lubamise tagajärjel tekkivat ajalist ja ruumilist koosmõju ei ole arvestatud, kuigi on olemas põhjalik eksperdiuuring. Tulemuseks on kaitstava liigi elupaiga kahjustamine ulatuslike raiete ja kuivendusega olukorras, kus on ette näha, et Rail Balticu rajamisega kaasneb täiendav väga oluline mõju kaitstavale liigile. Koosmõju on ekspertide hinnangul sedavõrd suur, et selle tulemusel võib tõenäoliselt hävida kogu Luitemaa Natura linnuala metsise asurkond.

Keskkonnaministeeriumi kõrged riigiametnikud ületasid volipiire, andes ebaseaduslikke kaitstava ala piiride muutmise korraldusi, mis on toonud kaasa loodusväärtuste kahjustamise.

Ekspertide esitatud uuringute tulemusi, samuti Keskkonnaameti enda eksperditeadmisi ei arvestatud ja loodusväärtuste kaitsmise otsuste aluseks võeti hoopis majandaja (RMK) ettepanekud.

Kuivendussüsteemide rekonstrueerimise kooskõlastamise käigus ei toimunud täiemahulist keskkonnamõju hindamist. Kuivendussüsteemide rekonstrueerimise eel hinnangud, sh Natura mõju eel hinnangud, on pinnapealsed ja eksperditeadmisi mittekaasavad. Puudu on loodusväärtusi tundva eksperdi pädevus.

Metsaraiete keskkonnamõju ei hinnatud isegi eel hinnangu tasemel, kuigi Natura ala ümbruses toimub massiivne raiete koondumine.

Vääriselupaikade olemasolu ei kontrollitud keskkonnaregistrisse kantud kaitstavate liikide elupaikades, mis on ühtlasi vääriselupaiga tunnusliigid ja viitavad suurele tõenäosusele, et tegu on arvele võtmist ootava kaitstava metsaosaga.

Keskkonnaamet esitas kaitstavate liikide säilimiseks väga leebeid miinimumnõudeid, sõnastades need „soovitustena“.

Raied Prählamäel kaitsealuse liigi püsielupaigas

- Kuivendussüsteemide rekonstrueerimise käigus kahjustati kaitsealuse liigi elutingimusi.

Kuivendusprojektide keskkonnamõju ei hinnatud, kuigi mõjud olid ilmsed, mõjutataval alal leidis rohkelt arvel olevaid loodusväärtuseid ja looduskaitse ekspert hindas tööde negatiivse mõju oluliseks.

Keskkonnamõju hindamise algatamise kaalumise juures ei arvestatud uute kraavide rajamisega kaasneva eesvoolude veerežiimi muutumisega, eriti põuaperioodil tekkiva madalvee või täieliku kuivamise mõjuga. Samuti ei arvestatud kuivenduse ja lageraiete koosmõjul toimuva toitainete ärakandega.

Kuivenduse Natura ala või üldise keskkonnamõju hindamise algatamise kaalumisel ei arvestatud parima eksperditeadmise mõju ulatuse osas ja eeldati aluseta mõju puudumist.

Vääriselupaikade olemasolu ei kontrollitud keskkonnaregistrisse kantud kaitstavate liikide elupaikades, mis on ühtlasi vääriselupaiga tunnusliigid ja viitavad suurele tõenäosusele, et tegu on arvele võtmist ootava kaitstava metsaosaga.

Raied Sirtsilooduskaitsealal kaitsealuste liikide elupaikades

- Kuivenduskraavi rekonstrueeriti Sirtsilooduskaitsealal läbi sihtkaitsevööndi, mis on ühtlasi lendorava elupaigaks. Kraav ja selle rajamiseks tehtud trassiraie kahjustavad lendorava elupaiga kvaliteeti.
- Lendorava elupaigas kuivenduskraavide likvideerimisel häiriti lendoravaid, mistõttu jätsid nad maha oma kasutuses olnud pesad/varjupaigad.
- Metsise elupaikade kahjustamine raietega, hinnanguliselt ca 1/3 antud alade soometsa elupaikadest.

Suurprojekti (soo taastamise) käigus rikuti teisi olulisi loodusväärtusi, mis on ühtlasi selle kaitseala kaitse-eesmärgiks.

Metsateatise menetlusel märgiti küll tegevuse ajapiirang ja lendorava pesapuudeks sobivate puude säilitamise vajadus, kuid ei märgitud, et tuleb vältida häirivat müra ja elupaiga killustamist.

Raadamiste mõju metsisele on taastamiskavas analüüsima.

Peale pealiskaudsete kooskõlastuste andmist jäeti kogu vastutus RMK-le, kes ei ole aga pädev hindama võimalikku mõju loodusväärtustele.

Keskkonnaamet pole järelkontrolli pidanud vajalikuks.

Raied Massumetsa piirkonnas

- Raiutakse väärtuslikke metsaelupaiku enne, kui need ametlikult kaitsealaks vormistatakse.
- Erinevad meetodikad (Eesti topograafiline andmekogu (ETAK), statistiline metsainventuur (SMI)) arvestavad rangelt kaitstavate metsade hulka erineva ökoloogilise väärtusega metsaalasid.
- Kuigi rangelt kaitstava metsa pindala on statistiliselt viimastel aastatel eelkõige tänu laane- ja salumetsade kaitse alla võtmisele suurenenud, sisaldavad need noorendikke ja väheväärtuslikke alasid.

Aastatel 1999–2001 läbi viidud Eesti metsakaitsealade võrgustiku projekti üheks eelvalikualaks oli Massumetsa piirkond. Kõrge väärtusega metsaalad raiuti Massumetsa piirkonnas 15 aasta jooksul läbi, nii et kaitseala moodustamise hetkeks 2019. aastal oli nende metsade väärtus väga palju langenud.

Sellegipoolest tzoneeriti need läbiraiutud metsad sihtkaitsevööndisse ja ametlikus statistikas kajastuvad need „rangelt kaitstud metsadena“.

Massumetsa suur kaitseala tehti peale raieid, mis on oluliselt juba kahjustanud metsamassiivi terviklikku ökosüsteemi. Samas täidavad sellised noorendikud range kaitse all olevate metsade pindala ja protsenti, kuigi ökoloogiliselt väärtuslik mets kujuneb sinna ehk alles 100 aasta pärast.

Trassiraie Läänemaa-Suursoo maastikukaitsealal

- Laiendatud on teed, mille kasutamine sõiduautodele ei ole põhjendatud ja pigem ohustab loodusväärtusi.
- Raiuti maha kõrge väärtusega elujõulised vanad männid.
- Raiega kahjustati pinnast.

- Raiuti veekaitsevööndis.

RMK ei täitnud metsateatise ettekirjutust ega veeseadust ning raius vahetult järvekaldal kasvavad puud.

Külmumata pinnasel sõideti raskete masinatega, rattarööpad on näha veel mitu aastat hiljemgi.

Keskkonnaameti ametnike suhtumine oli pealiskaudne, ei märgitud ära konkreetseid puid, mida tohib maha raiuda.

Kuigi rikkumistele juhiti tähelepanu, ei pidanud Keskkonnaamet vajalikuks ise Keskkonnainspeksiooni teavitada.

Kujundusraie Nõva looduskaitsealal

- Raiuti külmumata pinnasega ja ei arvestatud kaitsealuste liikide häiringutega pesitsusperioodil.

Luidetevahelises nõos Natura elupaigatüübi raiel rikuti seatud tingimusi.

Järelevalvet ei alustatud ka siis, kui keskkonnaorganisatsioon teavitas raie probleemidest. Keskkonnaameti ametnik ei näinud rikkumistes probleemi.

Keskkonnaameti ametnikud ületasid oma pädevuse piire, esitasid järelepärimisel vastuolulisi vastuseid. Kooskõlastusdokumente tehti tagantjärele, pärast rikkumise toimumist.