



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Auditi „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ järeltegevused

Kas Keskkonnaamet tagab loodusväärtuste kaitse metsaraiete lubamisel?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Metsaraied aladel, mis olid välja valitud Rail Balticu raudteetrassi rajamisel tekitatava kahju hüvitamiseks, näitasid seda, et Keskkonnaamet ei järgi endiselt Riigikontrolli 2023. aasta soovitus¹ veenduda, et raie mõju loodusväärtustele on enne raieloa² kinnitamist hinnatud. Rail Balticu juhtum näitas, et Keskkonnaameti töökorraldus võimaldab jätkuvalt teha raieid aladel, mille suur loodusväärtus on ametile teada ja vajalik info kahju vältimiseks on ametil olemas.

Peamised tähelepanekud

Selle tagajärjeks oli nii loodus- kui ka majanduslik kahju. Hävitati ühe liigi jaoks kõige sobivamad asenduselupaigad ja tekitatud kahju kompenseerimiseks tuli täiendavalt kaitse alla võtta 26 korda rohkem metsamaad, mida ei ole enam võimalik tavapärasel viisil majandada. Lisaks viibis Rail Balticu arendamiseks vajaliku Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu vastuvõtmine üle poole aasta.

Teadmiseks, et

Riigikontrolli avaldas 2023. aastal auditiaruande „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“.

Aruande põhisoõnum oli, et Kliimaministeeriumi tegevus ei taga piisavalt looduse kaitset, kuna

- loodusväärtusi on kahjustatud raietega nii kaitsealade piirangu- kui ka sihtkaitsevööndites ja
- raiete mõju ei olnud enne raieloa kinnitamist analüüsitud.

Keskkonnaamet kinnitas load raiuda metsi, mis olid välja valitud aladeks, millega hüvitada Rail Balticu raudteetrassi rajamise tõttu hävivaid metsise elu- ja mägupaiku (Natura hüvitusalad) ning mis olid kavas koos Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu vastuvõtmisega kinnitada. Nii Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK), kes raiesoovi avaldas, kui ka Keskkonnaamet, kes raieload kinnitas, osalesid mõlemad hüvitusalade väljavalimise protsessis ja raielubade väljastamises ning olid planeeritud piirangutest ja asupaikadest teadlikud.

RMK planeeris raieid kokku 1108 hektaril Natura hüvitusaladel ja nende ümber olevates puhveraladeks planeeritud metsades, kuigi oli teadlik hüvituskava sisust ja sellega nõustunud. Raielubade taotlemise ajal oli RMK andmas kooskõlastust ka maakonnaplaneeringule, mis hüvituskava piirangud kehtestanuks. Sellega eiras RMK keskkonnaõigusest tulenevat ettevaatuspõhimõtet.³ RMK õigustas raielubade taotlemist selgitusega, et ametlikult polnud piirangud veel kehtestatud.

RMK jõudis kokku teha raieid 282 hektaril, millest 62 ha asus kavandatud hüvitusaladel. 17 hektarit sellest omakorda asus metsaalal, mis oleks tingimuste poolest Rail Balticu rajamise tõttu hävinevaid metsise elupaiku kõige paremini asendanud.

¹ Riigikontrolli audit „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ (2023).

² Sõna „metsateatis“ asemel kasutatakse lihtsuse huvides siin ja edaspidi sõna „raieluba“.

³ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 11; Oliver Kask. Põhiseaduse § 53 kommentaar, komm 11. – Ülle Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, Tartu, sihtasutus Iuridicum; [Communication from the Commission on the precautionary principle](#).

Riigikontrolli soovitused

Reiu piirkonna raiega tekkinud kahju suurust näitas see, et 17 hektaril tehti niivõrd suur ja pöördumatu kahju, et samaväärse kaitse tagamiseks tuli kaitse alla võtta kordades suurem ala RMK hallatavat metsamaad (443 ha), sest raiutud metsaga samaväärset metsa lähikonnas enam polnud. Kuna see tekitas vajaduse alustada hüvituskava muutmist ja uute piirangute seadmist, viibis Rail Balticu arendamiseks vajaliku Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu vastuvõtmine ligikaudu seitse kuud.

Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile:

- veenduda Keskkonnametis enne raieloa kinnitamist, et raie mõju metsaala ja selle ümbruses asuvate alade loodusväärtustele on hinnatud. Muu hulgas arvestada Keskkonnaametile tegelikult teada olevat infot raiutava ala loodusväärtuste kohta.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaametis on kinnitatud reeglid, mille järgi tuleb raieloa väljastamisel kontrollida, kas alal on looduskaitselisi piiranguid. Kui need on, suunatakse raieluba menetlemiseks spetsialistile, kes võtab otsuse tegemisel aluseks konkreetse kaitseala kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava ning kaitsealuste liikide esinemise korral metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise.⁴ Neist dokumentidest lähtumine tagab, et raieloa kinnitamisel on hinnatud, kuidas mõjutab raie puutumuses olevaid loodusväärtusi.

Natura aladel metsaraiumise taotluse korral teeb spetsialist kaalutlusotsuse või viib läbi Natura mõjude eelhindamise, lähtudes muu hulgas loodusväärtustest ja kavandatud raieviisist. Mõlemal juhul lähtutakse Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) andmebaasis olevast infost ning vajaduse korral (näiteks vanad või puudulikud andmed) tehakse täiendav välitöö ning küsitakse sisendit looduskaitse valdkonna osakondadest.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Rail Balticu sarnaste juhtumite vältimiseks peab Keskkonnaamet võtma arvesse ka infot, mida pole veel EELISesse kanda jõutud, kuid mis on määrava tähtsusega metsaraie lubamise üle otsustamisel.

Riigikontrolli soovitus kliimaministrile:

- muuta looduskaitseseadust ja metsaseadust ning luua reeglid, et vältida loodusväärtuste kahjustamist aladel, mille suhtes on algatatud hüvitusala loomine. Täpsustada, millises planeeringu või loa menetluse etapis tuleb Keskkonnaametiga oma tegevus kooskõlastada ning millistel juhtudel ja millal tuleb kavandatavad alad kanda EELISesse.

⁴ Juhis on ka avalikult kättesaadav [Keskkonnaameti kodulehel](#).

Kliimaministri vastus: ministeerium on ette valmistanud looduskaitseseaduse muudatuse, mis vastab Riigikontrolli ettepanekutele.

Näeme ette, et juhul kui on vaja rajada hüvitus- või leevendusala, kirjeldab seal rakendatavad meetmed koos ala eesmärgi, põhjenduse ja piiridega:

- 1) Keskkonnaamet juhul, kui kahjustatakse kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse-eesmärki;
- 2) planeeringu koostamise korraldaja või tegevuseks vajaliku loa taotleja, välja arvatud punktis 1 nimetatud juhul. Hüvitus- või leevendusala ettepaneku planeering või tegevuseks taotletav luba tuleb esimese võimaluse korral esitada Keskkonnaametile kooskõlastamiseks ja alade andmete ja sobivuse kontrollimiseks.

Lisaks on eelnõus säte, mille järgi on haldusorganil, kellelt taotletakse haldusakti (nt raieluba) andmist, mis võib mõjutada EELISesse kantud hüvitus- või leevendusala seisundit ja eesmäärke, õigus peatada haldusakti andmise menetlus või seada selle andmisel tingimusi, mille järgimine tagab hüvitus- või leevendusala eesmärkide saavutamise. Menetlus peatatakse kuni loodusobjekti kaitse alla võtmise või sellest keeldumise otsuse tegemiseni, kuid mitte kauemaks kui 28 kuuks menetluse peatamise otsuse tegemisest arvates.

Seaduse eelnõu on kooskõlastamisel Justiitsministeeriumis ja esitatakse Vabariigi Valitsusele 2025. aasta I kvartali jooksul.

Seni kui seadusemuudatus ei ole jõustunud ja eraldi andmekihti veel ei ole, esitab Keskkonnaamet, kes on kaasatud hüvitus- ja leevendusala määramise protsessi, Kliimaministeeriumile ettepaneku võtta looduskaitseseaduse § 8 alusel ala kaitse alla ja ettepanekualad kantakse EELISesse projekteeritavate alade kihile. Keskkonnaamet tagab ka selle, et kui hüvitus- ja leevendusala piire edasise menetluse käigus muudetakse, uuendatakse ka kaitse alla võtmise ettepanekut.

Sisukord

Looduväärtuste kaitse tagamine	5
Riigikontrolli 2023. aasta audit näitas, et Keskkonnaamet ei hinda raie mõju loodusväärtustele enne metsa raiumiseks loa andmist	5
Rail Balticu raudtee ehitamise käigus loodusväärtustele tekitatav kahju on vaja hüvitada	6
Keskkonnaameti töökorralduses on endiselt olulisi puudujääke raiete mõju hindamisel	8
Hüvitusalade kaitse alla võtmise kord on ebaselge	17
RMK eiras hüvitusaladele raieid planeerides ettevaatuspõhimõtet	22
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	28
Auditi iseloomustus	36
Riigikontrolli varasem audit keskkonna valdkonnas	38
Lisa A. Rail Balticu trassi ja looduskaitsetegevuste planeerimine	39
Lisa B. Geoinfopõhine analüüs Rail Balticu hüvitusalade raiete intensiivsusest	41

Looduväärtuste kaitse tagamine

Riigikontrolli 2023. aasta audit näitas, et Keskkonnaamet ei hinda raie mõju loodusväärtustele enne metsa raiumiseks loa andmist

Sihtkaitsevöönd – kaitseala maa- või veeala looduslike ja poollooduslike koosluste säilitamiseks. Sihtkaitsevööndis on keelatud majandustegevus ja loodusvarade kasutamine.

Piiranguvöönd – kaitseala maa- või veeala, kus majandustegevus on lubatud, arvestades looduskaitse- seaduses sätestatud kitsendusi. Muu hulgas on piiranguvööndis keelatud uuendusraie, kui kaitse- eeskiri ei näe ette teisti.

Allikas: looduskaitse seadus

Eesti looduse infosüsteem (EELIS) – riigi infosüsteemi andmekogu loodusandmete kogumiseks, haldamiseks ja kasutamiseks, näiteks info kaitsealade, liikide, Natura alade kohta ja kaitse- korralduskavad. Planeerimisel kajastuvad kaitsealad nn projekteeritaval kihil.

Allikas: Keskkonnaagentuur

Asurkond ehk populatsioon on üht liiki isendite kogum, kellel on ühine asustusala (levila) ja ühesugune geenifond.

Allikas: Eesti Entsüklopeedia

1. Riigikontroll tuvastas 2023. aasta auditis „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“, et Kliimaministeeriumi tegevus ei taga piisavalt loodusväärtuste kaitset, kuna raieid on tehtud nii kaitsealade piirangu- kui ka sihtkaitsevööndites.

2. Probleeme esines kaitse korraldamisel, raie planeerimisel ja ka raie käigus. Muude probleemide hulgas toodi auditis esile järgmised olulisemad puudused:

- **Eesti looduse infosüsteemis (EELIS)** ei ole andmed piisavad ega ajakohased. Info planeeritavate alade, liikide vms kohta ei ole leitav;
- loodusväärtuste kaitse alla võtmise menetlusega venitatakse aastaid, mistõttu jõutakse loodusväärtusega mets enne kaitse alla võtmist maha raiuda;
- kaitsealade loomisel ei arvestata ekspertide soovitusetega ning muudetakse kavandatavate kaitsealade piire ilma põhjendusega või jäetakse üldse loodusväärtustele kaitsestaatus määramata;
- Keskkonnaamet ei pea kinni iseenda juhendist „Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhis“⁵, mis on loodud selleks, et raielube väljastades oleks väärtuslikud liigid ja elupaigad kaitstud;
- raielubade väljastamisel ei arvesta Keskkonnaamet raie kumulatiivset mõju taime- ja loomaliikide ning nende elupaikade seisundile ning Natura aladele.

3. 2024. aasta kevadel tuli ilmsiks⁶, et Keskkonnaameti loal on Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) teinud raieid metsaaladel, mis on välja valitud aladeks, millega hüvitada Luitemaa Linnualal (Natura 2000) Rail Balticu rajamise tõttu hävinevat metsiste elupaiku (Natura hüvitusala). Need olid metsise asurkonna kahjustamise hüvitamiseks välja valitud aladest kõige sobivamad ja seetõttu kõige väärtuslikumad. Sellest ajendatuna analüüsis Riigikontroll, kas Keskkonnaamet on Riigikontrolli 2023. aasta audit soovitusi ellu viinud ja kuidas on taganud, et seesuguseid juhtumeid enam ei esineks.

⁵ Juhise eesmärk on esitada otsustusprotsessi kirjeldus ja suunised seadustest ning kaitse-eesmärkidest lähtuvate metsamajanduslike otsuste tegemiseks, sh piirangute ja tingimuste seadmiseks ning soovitude andmiseks kaitsealuste liikide elupaiku ja kasvukohti sisaldavate metsade väärtuspõhisel majandamisel ja looduskaitseliste tööde teostamisel.

⁶ Aivar Pau. Suur looduskahju Pärnumaal. RMK korraldas keskkonnaameti loal metsise kaitsealadel ulatuslikke lageraieid. – Eesti Päevaleht, 06.03.2024, lk 20.

Teadmiseks, et

Rail Balticu trassi valimine toimus Pärnumaa maakonnaplaneeringu koostamise käigus. Planeerimine jõudis lõpule esimesel korral 4 aastat tagasi, kuid Riigikohus tühistas 19.05.2020 osaliselt Rail Balticu trassi Pärnu maakonnaplaneeringu, kuna trassi mõju Natura alale oli jäetud hindamata.

Seejärel hinnati muu hulgas metsistele tekkivat kahju ning koostati kahjude hüvitamise kava, milles osalesid nii Keskkonnaamet kui ka RMK. Kava oli valmis 2023. aasta oktoobris ning selle sisus kokku lepitud. 18.12.2023 esitati planeeringulahendus, mis sisaldas kavast tulenevaid tingimusi, kooskõlastamiseks kõigile osapooltele.

Reiu piirkonna metsiste kaitse eellugu ulatub juba aastasse 2019, kui Keskkonnaamet üritas sinna kaitseala luua

4. Täpsemalt vaatas Riigikontroll, kas on täidetud 2023. aasta auditis⁷ esitatud soovitus veenduda, et raie mõju loodusväärtustele on enne raieloa väljastamist hinnatud, ning seda, mis põhjusel said raied Natura hüvituseladel aset leida.

5. Keskkonnaamet kinnitas 2023. aasta auditile vastates, et kaitstavatel aladel hinnatakse raie mõju kaitseväärtustele ja luba väljastatakse kaalutusotsusena ning negatiivse mõju korral raiet ei lubata.

Rail Balticu raudtee ehitamise käigus loodusväärtustele tekitatav kahju on vaja hüvitada

6. Suurprojektide rajamine toob endaga enamasti kaasa looduskahju. Euroopa Liidu loodusdirektiiv⁸ ja looduskaitse seadus näevad ette, et eriti oluliste liikide puhul, mis paiknevad nt Natura aladel, peab eelisseisus olema loodus. Ainult riiklikult oluliste tegevuste puhul, kus on tuvastatav ülekaalukas avalik huvi, võib erandeid teha juhul, kui puuduvad alternatiivsed lahendused. Üldine printsiip on, et tekitatavat kahju tuleb vältida ja võimalikult palju leevendada. Kui kahju tekitamist pole võimalik vältida, tuleb tekitatav kahju hüvitada. Lisa A annab ülevaate hüvituskava koostamise protsessist.

7. Rail Balticu trassi rajamisel oli juba 2019. aastal teada, et trass hakkab kahjustama metsise elupaiku ning tulevikus võib tekkida vajadus metsiste elupaigakadu hüvitada. Selleks tegi Keskkonnaamet juba toona ettepaneku kaitse alla võtta 7337 ha metsaalasid Reiu metsapiirkonnas. Ettepanek oli ameti sõnul tehtud keskkonnaõigusest tulenevast ettevaatuspõhimõttest⁹ lähtudes ning põhines ekspertteadmistel.¹⁰ Eesmärk oli, et ajaks, kui hakatakse realselt planeeringulahendust välja töötama, oleks vajalikud metsaalad piirkonnas alles ja raiumata.

8. Toona kaitse alla võtmiseks välja pakutud ala kattus 4371 ha (63%) ulatuses 2023. aastal loodud hüvitusala piiridega. Kirjeldatud ettepaneku vastu oli sel ajal RMK ning toonase Keskkonnaministeeriumi suuniste kohaselt vähendada kaitse alla võetud ala 7337 ha asemel ca 234 ha suuruseks.¹¹

9. Rail Balticu trassi rajamise käigus koostatud Natura hindamine leidis, et muu hulgas killustab raudtee rajamine Luitemaa linnuala metsiste

⁷ Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades. Riigikontroll, 2023.

⁸ Euroopa Liidu nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21.05.1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 11; Oliver Kask. Põhiseaduse § 53 kommentaar, komm 11. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, Tartu, sihtasutus Iuridicum; [Communication from the Commission on the precautionary principle](#).

¹⁰ Rail Balticu metsise elupaikade seire ja elupaikade taastamise programm. Piirkonna metsise asurkonna soodsa seisundi tagamise strateegia. Eesti Ornitoloogiaühing, 2018.

¹¹ Nimetatud juhtumit on kirjeldanud ka Riigikontroll 2023. aasta auditaruandes „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ – Kõveri-Ilvese juhtum.

Teadmiseks, et

Rail Balticu raudtee trassi ametlik planeerimine algas 12 aastat tagasi, kui 12.04.2012 algatati Pärnu maakonna-planeering koos keskkonnamõju strateegilise hindamise protsessiga.

Juba toona oli teada, et kavandatav raudteetrass hakkab oluliselt mõjutama nii ökosüsteemi laiemalt kui ka paljusid kaitsealuseid liike.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 12.04.2012. a korraldus nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks“

elupaigad, jätab neile eluks liiga vähe ruumi ja halvendab juba niigi ebasoodsas seisundis oleva metsisepopulatsiooni olukorda.¹²

10. Ainus võimalus suurprojektiga jätkamiseks oli teha Natura erand¹³ ja koostada looduskahju hüvitamiseks kava.¹⁴ See tähendas, et hävivite elupaikade asemele tuleb leida uued alad, mida metsised saaksid asustada. Lisaks elupaigakaole hüvitatakse ka alade killustumisest tekkiv kahju. Kuna metsised vajavad liigina väga spetsiifiliste tunnustega metsaalasid – niiskusraie, puu- ja puhmarinde osakaal jm kombinatsiooni poolest –, olid just väljavalitud metsaalad kõikide sobilike tunnustega ning seetõttu eriti väärtuslikud.

11. Hüvituskava, mis koostati, näeb ette järgmist:

- moodustada riigi maadele 11 uut metsise püsielupaika¹⁵ kogupindalaga 4371 ha. Uued püsielupaigad kuuluvad tulevikus Natura 2000 võrgustikku;
- muuta kaitsekorda kahes¹⁶ metsise olemasolevas püsielupaigas (kokku 945 ha), määrates need sihtkaitsevööndiks;
- teha elupaiga taastamise töid 11 alal.

12. Hüvituskava kohaselt tuleb luua puhveralad 3 km raadiuses, arvestades hüvitusaladel ja nn astmelauladel asuvate metsisemängude keskosast. Puhveralade loomise eesmärk on aidata kaasa, et püsielupaikades oleksid metsistel võimalikult head elutingimused. Puhveraladel on metsade majandamise reeglid hüvitusaladest küll leebemad, kuid arendus- ja majandustegevuste kavandamisel tuleb hinnata muu hulgas mõju metsisele ning kõik tegevused kooskõlastada Keskkonnaametiga. Puhveralad seati ainult riigimaadele ning seal tuleb edaspidi raiete lubamisel lähtuda konkreetsetest hüvituskavas määratud tingimustest.¹⁷

13. Natura hüvituskava koostamises¹⁸ osalesid Keskkonnaamet, Rail Baltic Estonia OÜ, RMK ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Kohalikud omavalitsused kaasati kava kooskõlastamise käigus. Lisaks

¹² Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Balticu raudtee trassikoridori asukoha määramine“ uuendamine trassilõikude 3A, 4A ja 4H osas, Natura hindamine. Elle OÜ, 2023.

¹³ Kui Natura hindamise käigus selgub, et kavandatav tegevus mõjutab eeldatavasti ebasoodsalt Natura 2000 võrgustiku ala terviklikkust, võib otsustaja alternatiivsete lahenduste puudumise korral ning avalikkuse jaoks esmatähtsate ja erakordselt tungivate põhjuste olemasolul algatada Natura erandi tegemise menetluse.

¹⁴ Rail Balticu Pärnu maakonnaplaneeringu, Lõuna-Pärnumaa planeeringu, Natura hindamise hüvitusmeetmete kava. (Viites on toodud 2023. a.)

¹⁵ Rabaküla, Maarjapeaksi, Venemurru, Nepste, Saki, Reiu, Kaugoja, Kurgoja, Marana, Lodja, Jaamaküla püsielupaigad.

¹⁶ Mõtuse, Kotisoo-Marina püsielupaigad.

¹⁷ Näiteks vähemalt 40aastaste metsade kogupindala ei tohi puhveraladel väheneda, uuendusraiet (ja metsa vanust mõjutavat muud raiet) lubada vaid mahu, kui palju puhveraladel lisandub igal aastal vähemalt 40aastast metsise poolt enam kasutatavate kasvukohatüüpide metsa jm.

¹⁸ Rail Balticu Pärnu maakonnaplaneeringu, lõuna-Pärnumaa planeeringu Natura hindamise hüvitusmeetmete kava, Rail Baltic Estonia OÜ, 29.05.2024.

Teadmiseks, et

Rail Balticu hüvitusalade väljavalmisel osalesid Keskkonnaameti looduskaitsevaldkonna eest vastutavad töötajad ja raielubasid väljastava metsaosakonna töötajad. Hüvitusmeetmete kava sisust olid teadlikud mõlema valdkonna töötajad.

Allikas: 2024 aasta intrvjuu Keskkonnaametiga, Natura hüvituskava koostamise dokumentatsioon

Keskkonnaameti tegevusetus tõi kaasa loodusväärtuste kahjustamise

sellele, et RMK ja Keskkonnaameti töötajad osalesid töörühmades ning olid kava sisust teadlikud, korraldati enne ametlikku kooskõlastust kava tutvustus RMK-le oktoobris 2023. Rail Balticu juhtrühma koosolekul 27.11.2023 kinnitas RMK esindaja, et RMK on kavandatud piirangute kehtestamisega nõus.¹⁹ (Vt lähemalt lisa A.)

Keskkonnaameti töökorralduses on endiselt olulisi puudujääke raiete mõju hindamisel

14. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium sai 28.01.2024 info, et kavandatud hüvitusaladel, neist metsiste jaoks kõige väärtuslikumal alal, Reiu metsise-püsielupaigas raiumiseks on 2024. aasta jaanuaris RMK esitanud ja Keskkonnaamet kinnitanud raieload (vt tabel 1, 2). Avalikkus kuulis raietest esimest korda ajakirjanduse vahendusel märtsi alguses.²⁰

Tabel 1. RMK-le antud load teha raieid kavandatud hüvitusaladel (metsistele planeeritud elupaikades)

Raie tüüp	Teatiste arv	Pindala (ha)	Raiutud pindala (ha)
Lageraie (LR)	63	77,5	12 (17,35*)
Harvendusraie (HR)	96	139,11	45 (73,93*)
Raadamine (RD)	3	0,37	0
Sanitaarraie (SR)	5	5,02	5,02
Kokku	167	222	62,02 (91,28*)

* Pindala, millel raietöid alustati ja jõuti enne raiete peatamist pöördumatult kahjustada (nt puud olid raiutud, kuid veel lankidel) ning metsistele sobimatuks muuta. Kõige suurem kahju tehti 17 hektaril, kus väärtuslik metsiste elupaik hävis.

Allikas: Keskkonnaamet

Teadmiseks, et

puhveralad on metsise elupaikade ümber olevad alad, mis peavad tagama elupaikadele parimad tingimused.

Puhveraladel ei tohi väheneda vähemalt 40 aasta vanuste metsade osakaal.

15. Lisaks lubas Keskkonnaamet RMK-l raieid teha ka hüvitusalade puhveraladel (vt tabel 2).

Tabel 2. RMK-le antud load teha raieid metsistele kavandatud püsielupaikade ümbruse puhveraladel

Raie tüüp	Teatiste arv	Pindala (ha)	Raiutud pindala (ha)
Lageraie (LR)	160	244	105
Harvendusraie (HR)	208	485	82
Raadamine (RD)	45	33	7
Sanitaarraie (SR)	53	124	26
Kokku	466	886	220

Allikas: Keskkonnaamet

¹⁹ Kliimaministeeriumi koostatud Rail Balticu juhtrühma 27.11.2023 kohtumise protokoll.

²⁰ [Suur looduskahju Pärnumaal. RMK korraldas keskkonnaameti loal ulatuslikke lageraieid metsise kaitsealadel](#). Aivar Paju, Delfi 06.03.202.

16. RMK ja eramaadel raiumiseks väljastati lube kokku 1183 hektari ulatuses. Raiete tegemine tuli välja juhuslikult. 28.01.2024 palus Regionaal- ja Põllumajandusministeerium RMK-l raied peatada ning RMK peatas raietööd 29.01.2024.

Teadmiseks, et

metsise kaitse on Euroopa Liidu liikmesriikidele (sh Eestile) kohustuslik. Eesti ohustatud liikide punase nimestiku andmetel kuulub metsis 2019. aasta hinnangu alusel ohustatud liikide nimekirja.

Kehtiva metsise kaitse tegevuskava kohaselt on lühiaja (5 aasta) kaitse-eesmärgid järgmised:

- säilitada kõigi püsivalt asustatud mägukohtade ja metsiste hetkearvukus;
- säilitada kvaliteetsed metsise elupaigad tuumaladel ja ökoloogilistel astmelaua-aladel;
- parandada teadmistest lähtudes elupaikade kvaliteeti, et peatada levila ja arvukuse kahanemine.

17. Kui tegu on riiklikult olulise projektiga, nagu on Rail Baltic, siis eeldab see kõigilt asjaomastelt asutustelt parimat koostööd ja kohaseid meetmeid planeerimise ja keskkonnamõjude hindamise menetlemisel. Keskkonnaameti ja RMK tegevuse tõttu pikenes aga Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu menetlus kokku ligikaudu seitse kuud²¹ niigi äärmiselt ajakriitilises maakonnaplaneeringu koostamise protsessis.

18. Pärast raiete ilmnemist analüüsis Keskkonnaamet tekkinud kahju ning leidis, et metsise asurkonna säilimise võimalusi on eriti Reiu piirkonnas suuresti kahjustatud. Lageraiete piirkonnas paiknesid mitme metsisekana territooriumid (vt joonis 3). Ameti hinnangul raiuti hüvitusala kõige suurema väärtuse ja potentsiaaliga metsaalad, mis oleks metsisepopulatsioonile Rail Balticu ehitamisega tekkivat kahju parimal moel hüvitanud.

Joonis 3. Lageraiete piirkonnas paiknenud metsisekanade territooriumid. Punase joonega on markeeritud püsielupaiga piir, punane värv tähistab lageraiutud ala ning roosa harvendusraiet.



Allikas: Keskkonnaamet

²¹ Hüvitusmeetmete kava täiendamise järel täiendati Rail Balticu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruannet ja planeeringu seletuskirja ning kooskõlastati materjalid uuesti asjasse puutuvate asutustega. Kui algselt oli eesmärk planeering vastu võtta jaanuaris, siis tegelikkuses võeti see vastu 30.08.2024.

Teadmiseks, et

Keskkonnaametil puudub raielubade suure arvu tõttu enda sõnul võimekus, et kõiki väljastatud raielube kontrollib inimene.

Kui loodusväärtused ei ole ametlikult kaitse alla võetud või ei ole algatatud kaitse alla võtmise menetlust ja vastavale kaardikihile kantud, siis kinnitab raielood automaatne süsteem.

Rail Balticu trassi hüvitus-aladeks planeeritud metsades raiumise load väljastas automaatsüsteem, kuna need alad polnud veel kaitsealade kaardikihile kantud.

Allikas: Keskkonnaamet

Raielube väljastasid ametnikud, kuna osal aladel olid juba olemasolevad piirangud

19. Ainsa lahendusena nägid eksperdid ette, et hüvitusala kahjustamine tuleb omakorda hüvitada ning võtta täiendavalt kaitse alla 443 ha metsaala, et kompenseerida lage- ja harvendusraiega tekkinud alade killustumist ja hävimist.

20. Keskkonnaamet pidas enda väljastatud raielubasid aga juriidiliselt korrektseteks. Ameti selgituse kohaselt ei olnud kahjustatud alad kantud Eesti Looduse Infosüsteemi (EELIS) kaardirakenduse projekteeritavale kihile ja selle tõttu ei saanud raiete menetlusega tegelevad ametnikel mingil moel olla teavet kavandatud hüvitusalade piirangutest ning raielube väljastati nn tavapärasel viisil.

21. Keskkonnaameti selgitusel oli Rail Balticu juhtumi puhul peamiseks probleemiks see, et info ei jõudnud õigel ajal õigesse kohta. Metsa-registri automaatne tööriist ei leia vastuolu üles, kui hüvitusalad pole projekteeritavate alade kihile kantud. Lisaks juhtis amet tähelepanu sellele, et ameti metsaosakonnast polnud keegi teadlik, et RMK kavandab hüvitusaladel raiuda. Keskkonnaamet kinnitas, et nüüdseks on uue hüvituskava alad EELISi kaardirakendusse kantud ja tehniliselt ei tohiks enam juhtuda, et automaatsüsteem kinnitab mõne raieloa uuele hüvitusalale.

22. Riigikontroll leiab, et infosüsteemi puudulikkuse tõttu tekkinud eksimust ei ole asjakohane põhjenduseks tuua, kuna ka see tekkis Keskkonnaameti enda töökorralduse puudujääkide tõttu. Keskkonnaamet peab oma asutusesisest tööd korraldades tagama, et raielube väljastavate ametnikeni jõuab kogu info, mis loa väljastamist puudutab.

23. Riigikontroll võttis analüüsida detailsemalt Rail Balticu metsise hüvitusaladele 2024. aasta jaanuaris väljastatud raielube.²² Analüüs näitas, et 86 loast olid roboti väljastatud 31 ning ametnike kaalutleda oli suurem osa raiet lubavatest otsustest. Neist enamik olid lageraie loa taotlused.

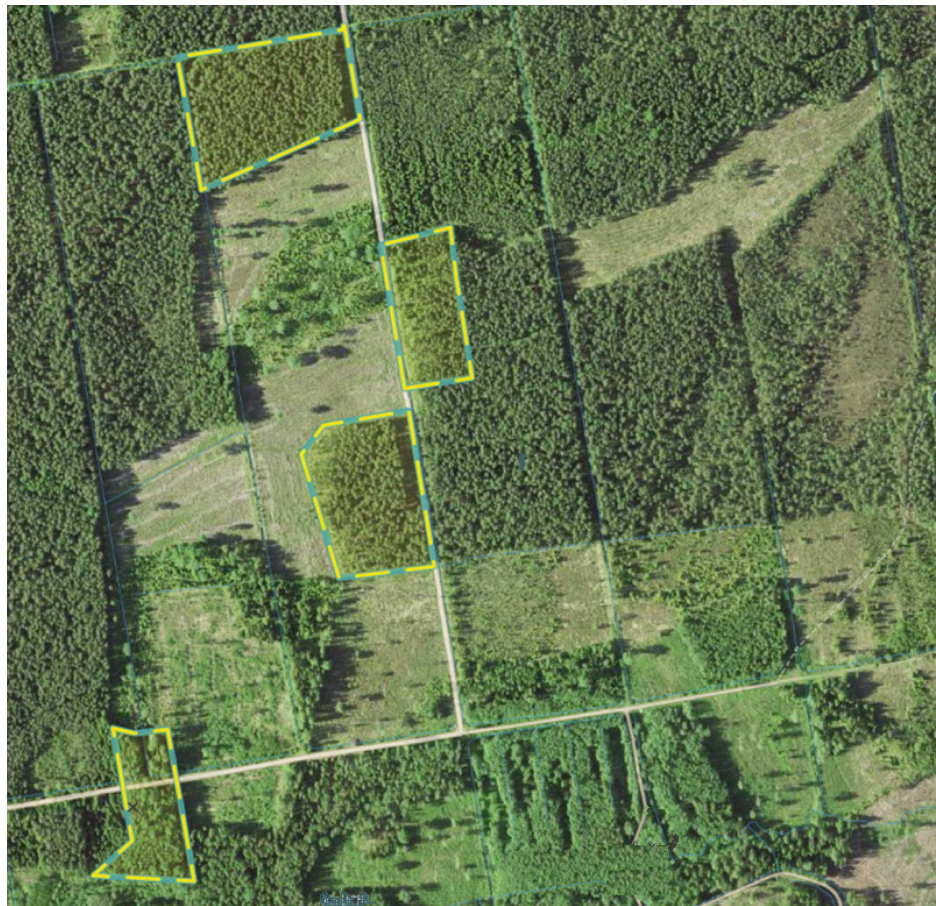
24. Põhjus, miks ametnikud neid raielube menetlesid, oli selles, et raieid sooviti teha juba varasemast EELISes olevatel metsise elupaikades ning püsielupaiga piiranguvööndites. Osa raielubadega planeeriti raiuda alasid, mille kõrval oli juba varem tehtud lageraiet. Koos piirnevate raiesmikuga (sh kuni 5 aasta vanuseid raiesmikud) ületas kavandatud raie lubatud maksimaalset lageraie pindala²³ (vt joonis 4). Keskkonnaameti selgituste kohaselt peab taoliste juhtumite puhul

²² Kuigi raielube väljastati hüvitusaladele ka juba 2023. aasta lõpus, valis Riigikontroll detailsemaks analüüsiks raielood, mis olid väljastatud alates 01.01.2024 ehk ajal, kui nii RMK-le kui ka Keskkonnaametile oli ametlikult kooskõlastamiseks edastatud Pärnu maakonnaplaneering, mis kõnealusel piirangud kehtestanuks. Planeering edastati kooskõlastamiseks 18.12.2023.

²³ Keskkonnaameti selgituse kohaselt suunab robot sellised juhtumid spetsialisti menetlusse.

spetsialist inventeerimisandmete või välitöö põhjal hindama, kas varasemad raiesmikud on uuenenud.

Joonis 4. Näide lubatud RMK lageraiete kohta Rail Balticu hüvitusosal, kus asuvad metsise elupaigad juba olid varem EELISesse kantud



Allikas: metsaregister

25. Riigikontroll soovis teada, kas ja kuidas oli hinnatud nende raiete puhul kumulatiivset mõju nii metsiste elupaigale kui ka laiemates ökoloogilistes aspektides. See oli Riigikontrolli 2023. aastal valminud auditi²⁴ üks olulisemaid ettepanekuid Keskkonnametile raielubade menetluses. Keskkonnaameti selgituse kohaselt ei hinnatud raiete kumulatiivset mõju, kuna amet eeldas, et metsise kaitseks loodud kaitsekord on selleks piisav, ehk kumulatiivsed mõjud on arvesse võetud metsise kaitsekorra väljatöötamisel, kehtestades selleks vajalikud piirangud kaitsekorras. Amet oli veendunud, et kuna raieload väljastati kaitsekorra reeglite kohaselt, polnud nende väljastamisel ka millegi vastu eksitud.

26. Samuti selgitas amet, et lageraiete kumuleerivate negatiivsete mõjude vältimiseks metsise püsielupaikade piiranguvööndites olid juba 2005. aastal²⁵ metsise püsielupaikade piiranguvööndi lageraielankidele

²⁴ Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades. Riigikontroll 2023.

²⁵ Keskkonnaministri 13.01.2005. a määrus nr 1 „Metsise püsielupaikade kaitse alla võtmine“, § 4 lg 7 ja 8.

Keskkonnaamet ei arvestanud raielube väljastades teadusinfot ega ala tegelikku kaitsevajadust

Teadmiseks, et

Eesti ornitoloogiaühing koondab enda alla teadureid ning teisi spetsialiste. Ühingu eksperttöid teevad Eesti Maaülikooli, Tartu Ülikooli teadlased jt erialaekspertid.

seatud piirangud – langi suurusele, metsa vanuselisele koosseisule ja raielangi kujule –, mida raielubade väljaandmisel arvestatakse.

27. Riigikontrolli hinnangul ei ole need põhjendused paikapidavad. Esiteks on nii Keskkonnaameti spetsialist kui ka hüvituskava koostanud ekspert viidanud, et kirjeldatud piirangud on tegelikult ebapiisavad ja ei taga liigi asurkonna kaitset. Sel põhjusel muudeti väärtuslikumad hüvitusalad tervikuna sihtkaitsevöönditeks, et vajalik kaitse oleks tagatud.

28. Teiseks on Keskkonnaameti käsutuses olnud juba 2021. aastast Rail Baltic Estonia OÜ tellimisel valminud ekspertuuring „Rail Balticu metsise asurkonna kaitsemeetmete seire ja elupaikade taastamise programm“²⁶. Aruandes analüüsiti muu hulgas kõnealuseid hüvitusalasid. Eesti Ornitoloogiaühingu koostatud aruanne järeldas, et kõikidel hüvitusaladel tuleb kiiresti kehtestada kohane kaitsekord ja et riigimetsa majandaja peaks rakendama neil aladel raiepiiranguid ja vältima enne kaitsekorra kehtestamist väärtuse hävitamisest, sest iga hävitatud elupaik tuleb hiljem kompenseerida täiendavate meetmete leidmise teel.

29. Kolmandaks näeb Keskkonnaameti enda juhend²⁷ ette, et pärast raieloa laekumist peab ametnik kontrollima, kas alal on teadaolevaid looduskaitselisi väärtusi. Juhend kirjeldab samm-sammult toiminguid, kuidas on vaja väärtuste esinemist kontrollida, ja kui andmed väärtuse kohta on olemas ja kinnitust leidnud, tuleb juhendi järgi väärtuse kaitseks asjakohased meetmed tarvitusele võtta ja vajaduse korral metsamajandamist piirata. Seda antud juhul ei tehtud, viidatud töös olemasolevat infot ei arvestatud. Lisaks oli Keskkonnaamet ise otseselt kaasatud hüvituskava koostamisse ning raielubade väljastamise hetkeks oli amet koos teiste osapooltega hüvituskava sisus kokku leppinud ning seega oli tal kogu asjakohane info kavandatavate piirangute kohta.

30. Hüvituskava koostamisel osalenud ekspert toonitas Riigikontrollile, et isegi juhul, kui ametil ei oleks olnud teada Rail Balticu hüvitusalade tõttu tekkinud kaitsevajadus, siis pidanuks amet vältima kaitstava liigi elupaiga olulist kahjustamist tulenevalt infost, mis oli juba varem kogutud kavandatud hüvitusalade kohta. Ka teine ekspert²⁸, kes selle piirkonna kavandatud ja teha jõutud raieid Riigikontrolli palvel analüüsis, leidis, et kavandatud mahus raiete lubamine oli metsise asurkonda potentsiaalselt kahjustav ning Keskkonnaamet ei arvestanud raielubade väljastamisel liigi vajadusi. Ekspert toonitas ka kumulatiivsete mõjude hindamata jätmise probleemi, mitte ainult nimetatud raiete, vaid ka

²⁶ Rail Baltica metsise asurkonna kaitsemeetmete, seire ja elupaikade taastamise programm. Rakendusplaan. Eesti Ornitoloogiaühing, 2021. Uuringu lähteülesanne ja tulemused arutati Keskkonnaametiga läbi.

²⁷ Metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhised. Keskkonnaamet, 2024.

²⁸ Ivar Ojaste, PhD, Eesti Maaülikool.

varasemate aastate raiede koosmõju kontekstis. Kavandatud raiede intensiivsus (ehk lageraielankide tihedus) oli eksperdi hinnangul liiga suur ning metsise elupaiku oluliselt kahjustav.

31. Riigikontroll leiab, et kirjeldatud juhul ei olnud küsimus mitte selles, et ametil ei olnud infot, vaid et olemasolevat infot alade kaitsevajaduse ja loodusväärtuste kohta ei võetud arvesse. Arvestades ala tähtsust metsise asurkonna soodsa seisundi tagamisel, mida tõendas Rail Baltica metsise asurkonna kaitsemeetmete seire ja elupaikade taastamise programm²⁹, pidanuks Keskkonnaamet tagama alade kaitsestaatuse³⁰ ning metsise elupaigas lageraied keelama ka juhul, kui ei oleks olnud teada, et alad on plaanitud hüvitusaladeks.

32. Keskkonnaamet jäi auditi lõpuni eriarvamusele ning kindlaks enda seisukohale, et uurimiskohustus piirdus vaid sellega, et tuvastada, kas piirangud on EELISE kaardikihile kantud, ning nimetatud eksperttöö sisu ei olnud mingil viisil raie lubamisel kaalutusotsuse tegemiseks seetõttu siduv ega kasutatav. Samuti nähtub Keskkonnaameti vastustest Riigikontrollile, et juhul, kui esineks taoline olukord sarnastel asjaoludel uuesti, kordaks Keskkonnaamet oma tegevust.

33. Riigikontroll toonitab, et raieloa väljastamine on kaalutusotsus, mille andmisel tuleb Keskkonnaametil lisaks metsaseaduse nõuete täitmisele arvestada ka keskkonnaseaduse üldosa seadusest tuleneva kohustusega vältida keskkonnoahtu. Ametil on kohustus rakendada uurimisprintsipi asjakohase info kogumisel. Seda on leidnud oma lahendis ka Riigikohus³¹. Ei saa asjakohaseks pidada Keskkonnaameti seisukohta, et EELISE kardikih puudumine õigustab raiede lubamist, kuna ka see on ameti enda töökorralduse puuduse tõttu tekkinud puudujääk, mitte objektiivne põhjus.

34. Täiendav puudus, mille Keskkonnaamet nimetatud alade raielubade väljastamisel tegi, oli see, et kaalumata jäeti raietegevuse mõju rohevõrgustiku toimimisele. Mitmed alad olid ka Pärnu maakonnaplaneeringus ja Saarde ning Häädemeeste valdade üldplaneeringutes määratud rohevõrgustiku alaks. Riigikohus on oma lahendis³² leidnud, et raieloa menetluses tuleb Keskkonnaametil kaaluda erinevaid huve, sh tuleb vajaduse korral kaaluda huvi metsa majandada ja võimalikku olulist negatiivset mõju rohevõrgustiku eesmärkidele,

Teadmiseks, et

Pärnu maakonnaplaneeringu kohaselt tuleb

- säilitada roheline võrgustiku terviklikkus, sidusus ja vältida loodusalade killustamist;
- tagada, et looduslike alade osatähtsus tuumaladel ei langeks alla 90% pindalast ning koridorides alla 70% koridori keskmisest läbimõõdust;

Allikas: Pärnu maakonnaplaneeringu seletuskiri

²⁹ Rail Baltica metsise asurkonna kaitsemeetmete, seire ja elupaikade taastamise programm. Rakendusplaan. Eesti Ornitolooogiaühing, 2021.

³⁰ Keskkonnaametil olid kõik võimalused teha ettepanek ala kaitse alla võtmiseks.

³¹ Riigikohtu lahendis asjas 3-21-979 on leitud, et metsaseaduse § 41 lõikes 8 nimetatud „õigusakti nõudeks“ on ka KeÜS § 10, mille järgi tuleb keskkonnoahtu vältida. Keskkonnoaht on KeÜS § 5 kohaselt olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Riigikontrolli nõustanud eksperdid tuvastasid, et tehtud raietega oli kahju juba tekkinud ning see oleks kumuleerunud veelgi suuremaks kõigi planeeritud (raied, mida ei jõutud veel teha) raiede tegemisel.

³² Riigikohtu halduskolleegiumi 28.09.2023. aasta otsus Päraküla seltsi kohtuasjas (3-21-979).

arvestades konkreetseid asjaolusid. Riigikohus kohustas, et Keskkonnaametil tuleb rohevõrgustiku alal raieloa registreerimisel metsaseaduse § 41 lg 8 alusel kontrollida, kas raie lubamisel on koos teiste mõjudega tagatud rohevõrgustiku säilimine, toimimine, terviklikkus ja sidusus. Seda kirjeldatud juhul ei tehtud.

Rikutud hüvitusasad tuli asendada kehvemas ökoloogilises seisus olevate aladega

Teadmiseks, et

ökosüsteemi teenustega arvestamist on oluliseks pidanud ka Riigikohus, kes toonitas, et riiklike looduskaitse-eesmärkide saavutamiseks tuleb loodusressursside kasutamise lubamisel arvestada majanduslike argumentide kõrval ka ökosüsteemi teenuste väärtust.

Allikas: RKHKo 14.03.2024, otsus nr 3-20-1657, p 22

Riigikontrolli järeldus

35. Keskkonnaagentuur analüüsis Riigikontrolli palvel hüvitusalade ning planeeritud raiealade ökoloogilist seisundit, sidusust ja ökosüsteemi hüvesid³³. Analüüs näitab, et raiutud ala oli mitme analüüsitud näitaja (seisund, sidusus, elupaigahüve) järgi väärtuslikum kui raiete järel lisatud hüvitusala, mistõttu on põhjendatav, et lisatud hüvitusala on märgatavalt suurem kui raietega kahjustatud ala.

36. Riigikontroll leiab, et Keskkonnaametil tuleks oma kaalutusotsuseid langetades võtta arvesse parimat olemasolevat infot, milleks on muu hulgas tänaseks ka Keskkonnaagentuuri käsutuses olev info ökosüsteemide teenuste ning seisundite kohta³⁴. Otsused, mis on kaalutlemata ja parimat olemasolevat infot mittearvestavad, toovad kaasa kahju nii ökosüsteemile kui ka kokkuvõttes suurema majanduskahju. Antud juhul pidi RMK oma hallatavatest aladest 17 ha asemel loobuma hoopis 443 ha majandusmetsast, et kuidagigi saavutada samaväärset ökoloogilise väärtuse kaitset. Seda oleks saanud vältida.

37. Riigikontroll leiab, et Keskkonnaameti töökorraldus ei taga endiselt loodusväärtuste kaitset raielubade väljastamisel. Amet lubas raiet, kuigi oli teadlik, et alad on metsistele väärtuslikud elupaigad ja eksperdid soovitasid need alad kiiresti kaitse alla võtta. Keskkonnaamet ei hinnanud piisavalt raiete mõju loodusväärtustele, sh kumulatiivset mõju, nagu on soovitatud Riigikontrolli 2023. aasta auditis, ning ei võtnud kasutusele ühtegi abinõu looduskahju vältimiseks.

38. Keskkonnaameti põhjendus, et raieid ei saanud vältida, kuna raielubade väljastamise hetkel ei olnud teada hüvitusaladest tekkivad piirangud, on eksitav. Amet oli kaasatud hüvituskava koostamisse ning tal oli igakülgne info kavandavate piirangute kohta. Põhjendust, et info ei jõudnud raieluba väljastavate ametnikeni, ei saa pidada asjakohaseks,

³³ Töö eesmärk oli uurida Rail Balticuga seotud hüvitusalade ökoloogilisi näitajad nagu ökosüsteemide seisund, sidusus, elupaigahüve pakkumine, mulla orgaanilise süsiniku kogus ja ökosüsteemi teenuste hind. Analüüsiti muu hulgas, kas raiete järel täiendavalt hüvitusalasse arvatud ala kompenseerib rikutud ala. Selle analüüsiga on võimalik tutvuda Riigikontrolli kodulehel.

³⁴ Keskkonnaagentuuri tellimusel kaardistasid Tartu Ülikooli ja Eesti Maaülikooli tippteadlased aastatel 2021–2023 Eesti nn ELME2 projekti (riigihange nr 235366 „Majamaaökosüsteemiteenuste üleriigiline rahaline hindamine, sh metoodika väljatöötamine (tellija Keskkonnaagentuur“) raames peamiste majamaaökosüsteemide (metsad, sood, niidud, põllumajanduslikud ökosüsteemid) hüvede ehk ökosüsteemi-teenuste väärtuste, sh majandusliku väärtuse. Töö lõpparuanne: „Eesti majamaa-ökosüsteemide hüvede (ökosüsteemiteenuste) majandusliku väärtuse üleriigiline hindamine ja kaardistamine“. Hiljuti jõustus ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 691/2011 (Euroopa keskkonnamajandusliku arvepidamise määrus) muudatus, mis kohustab liikmesriike andma aru ökosüsteemiteenuste arvepidamise ja seisundite kohta.

tegu oli Keskkonnaameti töökorralduse olulise puudujäägiga. Asjaolu, et pärast metsaraiete avastamist suudeti töökorraldust kiiresti muuta ning hüvituslad EELISesse kanda, näitab, et selleks polnud takistusi ka varem.

39. Keskkonnaameti tegevusetus Rail Balticu hüvituslade juhtumist tõi kaasa metsise elupaikade hävimise ja ohustas riiklikult olulise projekti elluviimist. Riigikontroll rõhutab, et kaitstavate loodusobjektide valitsejana³⁵ peab Keskkonnaamet korraldama oma tööprotsessid viisil, mis välistab seesugused juhtumid tulevikus.

40. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- Veenduda enne raieloa kinnitamist, et raie mõju metsaala ja selle ümbruses asuvate alade loodusväärtustele on hinnatud. Muu hulgas arvestada Keskkonnaametile tegelikult teada olevat infot raiutava ala loodusväärtuste kohta.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaametis on kinnitatud reeglid esitatud metsateatise kontrollimisel looduskaitse kitsendusi sisaldavate andmekihtide osas. Kitsenduste olemasolul suunatakse metsateatis menetlemiseks spetsialistile. Spetsialist võtab metsateatise otsuse tegemisel aluseks konkreetse kaitseala kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava ning kaitsealuste liikide esinemise korral metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise. Juhis on ka avalikult kättesaadav Keskkonnaameti kodulehel <https://keskkonnaamet.ee/elusloodus-looduskaitse/looduskaitse/liigikaitse>

Ülalmainitud dokumentidest lähtumine tagab, et metsateatise kinnitamisel on hinnatud mõju sellega puutumuses olevatele loodusväärtustele. Natura aladele esitatud metsateatiste korral teeb spetsialist otsuse lähtuvalt loodusväärtustest ja kavandatud raieviisist kas kaalutusotsusena või viib läbi Natura mõjude eelhindamise. Mõlema juhul lähtutakse EELISE andmebaasis olevast infost ning vajaduse korral (näiteks vanad või puudulikud andmed) teostatakse täiendav välitöö ning küsitakse sisendit looduskaitsevaldkonna osakondadest.

Keskkonnaamet uuendab pidevalt liigitegevuskavasid ning kaitsekorralduskavasid, mille raames lepitakse kokku kaitse ja majandamise põhimõtted. Kõigi eelpool mainitud õigusaktide, kavade, juhiste ning registrikannete pideva uuendamise eesmärk on tagada ajakohased ning korrektsed otsused.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Rail Balticu sarnaste juhtumite vältimiseks peab Keskkonnaamet võtma arvesse ka

³⁵ Keskkonnaameti põhimäärus, § 7.

infot, mida pole veel EELISesse kanda jõutud, kuid mis on määrava tähtsusega metsaraie lubamise üle otsustamisel.

- Parandada info liikumist ja koostööd Keskkonnaameti osakondade vahel (metsaosakond ja looduskaitseosakond), et välistada raiete lubamine metsades, mille raiumise üle otsustamisel pole arvestatud olemasolevat teaduslikku infot loodusväärtuste kohta.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet lähtub oma otsuste tegemisel parimast teadmisest. Selle aluseks on valideeritud andmete õigeaegne ja korrektne kandmine andmebaasidesse ning lähtumine kehtivatest juhistest. Nagu audit õigesti viitab antud RB hüvitusalade näitel, siis Eesti õigusruumis puudus kokkulepe hüvitamisalade andmebaasidesse kandmise osas ning selle tulemusel sai raie võimalikuks. Et vältida sarnaseid juhtumeid, on Keskkonnaamet juba 19.04.2024 leppinud kokku korra, mille alusel toimub analoogsete hüvitamisalade info kandmine EELISesse võimalikult varases etapis. Viimase näiteks on Nursipalu arenduste menetlemine.

Keskkonnaamet lähtub põhimõttest, et otsuste tegemisel peame võtma aluseks kehtiva õigusruumi, millega on sätestatud piirangud, EELISesse kantud kontrollitud andmed ning kinnitatud tegevuskavad või juhised, et olla läbipaistvad kõikidele partneritele ning et igal ajahetkel igas Eesti otsas tehtav otsus tehtaks sarnastel printsiipidel.

Ka õiguskantsler on enda 17.10.2024. a kirjas nr 7-4/241278/2406044 Kliimaministeeriumile juhtinud tähelepanu, et piirangute seadmiseks peab olema seaduslik alus.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et otsuste tegemiseks peab alati olema seaduslik alus, kuid toonitab, et raieloa väljastamine on kaalutusotsus ning arvestama peab ametil olemasolevat teadusinfot ning ekspertide soovitusi. Samuti peab Keskkonnaamet olema valmis algatama operatiivselt ametliku protsessi loodusväärtuse kaitse alla võtmiseks, kui see on teadaoleva info kohaselt põhjendatud. Kõnealuse juhtumi puhul oli sellekohane info Keskkonnaametil olemas juba mitu aastat. Vaja on ka parandada Keskkonnaameti osakondade koostööd, et välistada olukord, kus lubatakse raieid aladel, mis on plaanis kaitse alla võtta.

- Rakendada Riigikohtu lahendis toodud kohustust hinnata kavandatavate raiete mõju rohevõrgustiku aladele.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on teadlik Riigikohtu lahendis toodud kohustusest ning otsib võimalusi selle kohustuse parimal viisil täitmiseks. Kohustuse täitmiseks teeb Keskkonnaamet tihedat koostööd Kliimaministeeriumiga, et oleks tagatud kohustuse täitmiseks vajalikud eeldused – masinloetaval andmekihil rohevõrgustik, seadusandlikul tasandil kinnitatud

kriteeriumid kavandatud raiete mõju hindamiseks, metsaregistri IT-arenduse korraldamiseks rahalised ressursid.

Hüvitusalade kaitse alla võtmise kord on ebaselge

Ebamäärasus looduskaitseseaduses päädis sellega, et ala EELISE kaardi-rakendusele ei kantud

41. Rail Balticu projekti hüvituskava koostamise protsessis ei olnud ühemõtteliselt selge see, kes ja millal oleks pidanud algatama hüvitusalade kaitse alla võtmise. Keskkonnaamet selgitas, et laiapõhjalises Rail Balticu hüvitusmeetmete kava töögruppis ei tunnetatud riski ja seetõttu ei planeeritud ka jätkutegevusi, et metsise püsielupaigad kohe EELISesse kanda. Oodati kõigilt osapooltelt kooskõlastust hüvitusmeetmete kavale, millele oleks järgnenud püsielupaikadega alade kaitse alla võtmine, nagu oli seni tehtud.

42. Looduskaitseseaduse § 8 kohaselt võib kaitse alla võtmise ettepaneku teha igaüks, kes on avastanud olulise loodusväärtuse. Samas, looduskaitseseadus ei määratle, kelle kohustus on kaitse alla võtmise ettepanek teha, sh juhul, kui on tegemist riikliku tähtsusega planeeringuga või Natura 2000 hüvitusalaga.

Teadmiseks, et

kui tavaolukorras võib EELISE kaardirakendusele info kandmine võtta mitmeid kuid, siis avalikustatud skandaali mõjul jõudis info EELISesse kahe päevaga.

43. Rail Balticu arenduse puhul oleks kaitse alla võtmise taotluse saanud teha kas Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rail Baltic Estonia OÜ või Keskkonnaamet. Looduskaitseseaduse kohaselt ei olnud veel alust kaitse alla võtmise avaldust teha, kuna kõik asutused polnud veel kooskõlastusi hüvituskavale andnud. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ja Rail Baltic Estonia OÜ hinnangul oleks kaitse alla võtmise ettepaneku saanud teha Keskkonnaamet oma vastavas rollis. Juhul kui Regionaal- ja Põllumajandusministeerium või Rail Baltic Estonia OÜ oleks kaitse alla võtmise avalduse teinud, oleks Keskkonnaamet pidanud algatama aeganõudva ekspertiisi. Keskkonnaamet oli seisukohal, et nad oleks ise kaitse alla võtmise algatanud pärast hüvituskava ametlikku kinnitamist. Sel juhul poleks uut ekspertiisi vaja olnud.

44. 12.08.2024 koostati looduskaitseseaduse muudatuse eelnõu, mis hakkab reguleerima hüvitusala loomist liigile või elupaigale tekitatava kahju kompenseerimiseks.³⁶ Eelnõu kohaselt peab vastava loa andja või planeeringu kehtestaja tegema ettepaneku ala piiride sissekandmiseks EELISE süsteemi. Eelnõus on kirjas, et hüvitusalade määramisel kooskõlastatakse sellekohane ettepanek planeeringu või tegevuseks taotletava loa menetluse võimalikult varases etapis Keskkonnaametiga. Amet kontrollib alade andmeid ja esitab need EELISesse kandmiseks ning tagab hilisema menetluse käigus selguvate paranduste andmekogusse kandmise.

45. Eelnõu annab ebamäärase määratluse „võimalikult varajases staadiumis“, mis võimaldab laia tõlgendusruumi, millal see toiming peab

³⁶ Eelnõude infosüsteem.

olema ette võetud. Ei ole antud ühtegi sisulist kriteeriumit, näiteks, kas ala piirid võivad olla esialgsed, nn broneering, või peab ala piirid kokku leppima asjaomaste osapooltega. Keskkonnaamet viitas, et amet juhindub kaitse alla võtmise algatamisel Keskkonnaministeeriumi 2016. aastal saadetud kirjast³⁷.

46. Riigikontroll märgib esmalt, et Keskkonnaametil peaks endal olema ajakohane haldusakt, mis reguleerib seda, milliste kriteeriumite järgi kaitse alla võtmise algatamine käib. Teiseks, ka ameti viidatud ministeeriumi 2016. aasta kirja järgi on oluliste loodusväärtuste olemasolul vaja kohe kaaluda haldusakti peatamist viidates looduskaitseseadusele.

Riigikontrolli järeldus

47. Riigikontroll leiab, et menetluse reegleid on vaja looduskaitseseaduse muutmise eelnõus oluliselt täpsustada, kuidas tagada hüvitusalade kaitse enne, kui neid jõutakse kahjustada. Rail Balticu juhtum näitas, et reeglid ja Keskkonnaameti töökorraldus on puudulikud.

48. Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- selleks et vältida loodusväärtuste kahjustamist aladel, mille suhtes on algatatud hüvitusala loomine, algatada looduskaitseseaduse ja metsaseaduse muutmine, et täpsustada, millises planeeringu või loa menetluse etapis tuleb Keskkonnaametiga konsulteerida ning millistel juhtudel ja millal tuleb kavandatavad alad kanda EELISE süsteemi;
- luua tehniline lahendus, et vältida aladel, mille kaitsevajadus on tuvastatud, kuid mille kohta kaitse alla võtmise algatamist ei ole veel jõutud teha, raiete võimalikku intensiivistumist või koondumist (nt luua EELISesse asutusesisene kaardikiht). Selline lahendus annaks ametile lisainfot otsustamiseks, millistel juhtudel tuleks raied keelata;
- kanda kõik asupaigad, mis teadaolevalt võivad vajada kaitset, esimese võimaluse korral vähemalt sisemiseks kasutamiseks mõeldud kaardikihile, mille puhul tuleb asjaolude hindamiseks vältimatult kaasata keskkonnaametnik ehk välistada selliste alade puhul raielubade automaatne kinnitamine.

Kliimaministri vastus: Kliimaministeerium on ette valmistanud looduskaitseseaduse muudatuse, mis vastab teie ettepanekutele. Näeme ette, et juhul kui on vajalik rajada hüvitus- või leevendusala, kirjeldab seal rakendatavad meetmed koos ala eesmärgi, põhjenduse ja piiridega:

- 1) keskkonnaamet juhul kui kahjustatakse kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse-eesmärki;

³⁷ Keskkonnaministeeriumi 05.12.2016. aasta kiri nr 8-2/16/10721.

2) planeeringu koostamise korraldaja või tegevuseks vajaliku loa taotleja välja arvatud punktis 1 nimetatud juhul. Planeeringu koostamise korraldaja või loa taotleja esitab hüvitus- või leevenduslade ettepaneku planeeringu või tegevuseks taotletava loa menetluses esimesel võimalusel Keskkonnaametile kooskõlastamiseks ja alade andmete ja sobivuse kontrollimiseks.

Keskkonnaamet esitab hüvitus- ja leevenduslaid Eesti looduse infosüsteemi kandmiseks ning tagab hilisema menetluse käigus selguvate paranduste infosüsteemi kandmise.

Lisaks on eelnõus säte mille järgi haldusorganil, kellele on esitatud taotlus haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada Eesti looduse infosüsteemi kantud hüvitus- või leevendusala seisundit ja eesmärkide täitmist, on õigus peatada haldusakti andmise menetlus või seada tegevuseks loa andmisel tingimusi, mille järgimine tagab hüvitusala või leevendusala eesmärkide täitmise.

Hüvitus- ja leevenduslaid kantakse EELIS-esse selleks eraldi loodud hüvitus- ja leevenduslade andmekihile, mille arendamisega infosüsteemis hetkel tegeletakse.

Seaduse eelnõu on kooskõlastamisel Justiitsministeeriumis ja esitatakse Vabariigi Valitsusele käesoleva aasta I kvartali jooksul.

Seni kui seadusemuudatus ei ole jõustunud ja eraldi andmekihti veel ei ole, esitab Keskkonnaamet, kes on kaasatud hüvitus- ja leevenduslade määramise protsessi, ettepaneku looduskaitseseaduse § 8 alusel ala kaitse alla võtmiseks Kliimaministeeriumile ja ettepanekualad kantakse EELIS-esse projekteeritavate alade kihile. Keskkonnaamet tagab ka selle, kui hüvitus- ja leevenduslade piirides tehakse edasises menetluses muudatusi, uuendatakse ka ettepanekut kaitse alla võtmiseks. Ettepanekualal on vastavalt looduskaitseseaduse § 8 lõikele 6 haldusorganil, kellele on esitatud taotlus muu haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada ettepanekus nimetatud loodusobjekti seisundit, õigus peatada haldusakti andmise menetlus. Haldusakti andmise menetlus peatatakse kuni loodusobjekti kaitse alla võtmise või kaitse alla võtmisest keeldumise otsuse tegemiseni, kuid mitte kauemaks kui 28 kuuks haldusakti andmise menetluse peatamise otsuse tegemisest arvates.

Tehnilise lahendusena pakuvad EELIS ja metsaregister juba praegu võimalusi andmete haldamiseks ja analüüsimiseks ning hetkel on koostamisel hüvitus- ja leevenduslade andmekiht. Uut tehnilist lahendust meie hinnangul vajalik luua ei ole. Haldusakti sh raieatsete peatamise võimalus on olemas nii menetluse algatamise otsusest kui kaitse alla võtmise ettepaneku laekumise hetkest alates.

49. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile:

kehtestada juhend, mis reguleeriks, kuidas ja millise info alusel teeb amet ettepaneku kaitseala piiride muutmise või uue kaitseala

moodustamis kohta ja kuidas korraldada paremini osakondade infovahetust ja koostööd.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: vastavalt looduskaitseseaduse § 9 lõikele 1 teeb kaitsealade piiride muutmise või uue kaitseala moodustamise kohta otsuse Kliimaministeerium ning Keskkonnaamet lähtub Kliimaministeeriumi otsusest.

28.11.2024 Keskkonnaameti poolt saadetud tagasisides auditi aruande eelnõule palusime Riigikontrollilt ka täpsustust, mida Riigikontrolli hinnangul see juhend sisaldama peaks, aga kahjuks ei ole seda täpsustust saadetud.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Keskkonnaamet lähtub kaitse alla võtmise algatamisel aastatetagusest Keskkonna-ministeeriumi kirjast (vt auditiaruande p 45). Täpsem töökorraldus tuleb Riigikontrolli hinnangul aga Keskkonnaametil endal kui vastutaval ametiasutusel vastava õigusaktiga (nt juhendiga) kehtestada.

Kliimaministeeriumil
tuleb raielubade
menetluse
regulatsiooni muuta

Teadmiseks, et

haldusorganid väljastavad oma ülesannete täitmisel haldusakte, mis võivad olla korraldused, otsused, ettekirjutused, käskkirjad või muud õigusaktid.

Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.

Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Allikas: haldusmenetluse seadus, §-d 51 ja 56

50. Riigikohus on kinnitanud, et Keskkonnaameti väljastatud raielood (metsateatised) on tavapärased haldusaktid, mille puhul tuleb otsust põhjendada. Juhul kui otsusel on oluline keskkonnamõju, tuleb avalikkust enne selle kinnitamist teavitada.³⁸ Seevastu Keskkonnaamet on seisukohal, et raieluba pole tavaline haldusakt selles mõttes, et seda ei pea põhjendama ega avalikkust teavitama. Raieloas ei ole kirjas, mis kaalutlustel otsused tehti, samuti pole avalikkus raieloa andmise protsessist informeeritud.

51. Tulenevalt sellest, et raieluba on kohtupraktika kohaselt tavaline haldusakt, peab see täitma kõiki haldusaktidele seadusega kehtestatud nõudeid.³⁹ Näiteks leidis riigikohus Päraküla seltsi kohtuasjas, et avalikkust oleks tulnud teavitada, kuna polnud välistatud oht rohevõrgustikule. Riigikohus rõhutas, et 15päevase menetlustähtaja sees peab avalikkusel olema võimalus raieloale enne selle kinnitamist vastuväiteid esitada⁴⁰. Ka Rail Balticu trassi hüvitusaladel raiutud alad asusid rohevõrgustikus. Avalik info Rail Balticu trassi hüvitusalade raielubade kohta enne nende kinnitamist oleks andnud avalikkusele võimaluse ohtu loodusväärtustele märgata enne raielubade kinnitamist ja raiet.

52. Metsaseaduse muudatuse⁴¹ kohaselt ei tohi metsa raiuma hakata enne, kui on möödunud 10 päeva raieloa väljastamisest. Kliimaministeerium ja Keskkonnaamet on seisukohal, et muudatus lahendab olukorra, sest raiega viivitatakse 10 päeva. Praegu on raieloa

³⁸ Raielubade andmise vaidluse kohtupraktikas 2020–2023. Keskkonnaõiguse Keskus, 2024.

³⁹ RKHKm 28.10.2020, asjas nr 3-20-580, p 9.

⁴⁰ RKHko 28.09.2023 asjas nr 3-21-979, p-d 29–36.

⁴¹ Jõustunud alates 01.07.2024.

kohtus vaidlustamine avalikkuse ainus võimalus loodusväärtuste kahjustamist vältida, kuid selleks ajaks on raieluba väljastatud. Juhul kui raie on toimunud, on loodusväärtuse kaitse ebaõnnestunud. Kui haldusakti saaks aga vaidlustada enne väljaandmist, siis saaks haldusorganilt taotleda haldusakti välja andmata jätmist ja seda ei peaks vaidlustama hakkama staadiumis, kus raiela on juba luba antud.

Riigikontrolli järelendus

53. Riigikontroll on seisukohal, et raiega 10 päeva viivitamine pole piisav meede, millega kaitsta loodusväärtusi rohevõrgustiku aladel, kuna võimalus juba väljastatud raielubasid vaidlustada ei asenda avalikkuse kaasamist, mis peaks toimuma menetluse käigus enne raieloa väljastamist.

54. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile: ettevaatuspõhimõtte paremaks rakendamiseks ja avalikkuse võimalikult varajases etapis kaasamiseks algatada metsaseaduse muutmine ja sätestada selles kohustus avalikustada rohevõrgustiku aladel raiumise taotlused enne, kui raieloa antakse kooskõlastus.

Kliimaministri vastus: Avalikkuse võimalikult varajases etapis kaasamiseks lisatakse metsaseadusesse (§ 41) erisus Natura hindamise korral antava teabe avalikustamise kohta. Avalikustatakse eelhindangud, mille kohaselt ei ole Natura asjakohane hindamine vajalik. Sellise eelhindangu avalikustamise tähtaeg metsateatise menetluses oleks seitse päeva. Seega, nendel aladel on võimalikult varajane kaasamine põhjendatud, kuna riskid Natura ala loodusväärtuste kahjustamiseks on kõige suuremad.

Riigikohus on sedastanud (3-21-979, p 32), et keskkonnaühenduste kaebeõigus oleks illusoorne, kui keskkonnaühendustel poleks metsateatisest praktiliselt võimalik teada saada enne selle registreerimist, sest registreeritud metsateatis jõustub kohe. See võidakse realiseerida kiiresti ning metsa raiumine ei ole tagasi pööratav. Seetõttu oleme teinud ettepaneku metsaseadusesse, et raiet võib alustada kümne päeva möödumisel metsateatise registreerimisest metsaregistris. Sellisel moel on avalikkusel võimalus metsateatisega tutvuda ning oma arvamus edastada enne raie toimumist.

Riigikohtu hinnangul (RK 3-21-979, p 28, 29) tuleb Keskkonnaametil rohevõrgustiku alal metsateatise registreerimisel MS § 41 lg 8 alusel kontrollida, kas raie lubamisel on koos teiste mõjudega tagatud rohevõrgustiku säilimine, toimimine, terviklikkus ja sidusus. Erandlike asjaolude puudumisel võib Keskkonnaamet raie lubatavust rohevõrgustiku vaates eeldada, kui kohalik omavalitsusüksus on üldplaneeringus seadnud raietele asjaomasel rohevõrgustiku osal üldjoonteski rohevõrgustiku eesmärkidest lähtuvad kitsendused ning raie vastab nendele kitsendustele.

Keskkonnaametil on loomisel rohevõrgustiku andmekiht, et hinnata maakondade lõikes raiete kumulatiivseid mõjusid rohevõrgustiku toimimisele. Üldplaneeringus rohevõrgustiku eesmärkidest lähtuvate kitsenduste puudumisel saab Keskkonnaamet oma tulevastest otsustes tugineda mainitud andmekihile.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et raie alustamisega viivitamine pärast metsateatise kinnitamist pole rohevõrgustiku aladel piisav. Ka Riigikohus leiab nimetatud lahendi (RK 3-21-979) punktis 31, et: „Keskkonnaamet peab KeÜS § 28 lg 2 kohaselt teavitama avalikkust rohevõrgustikuga hõlmatud metsa raiumiseks esitatud metsateatisest enne selle registreerimist“.

RMK oli kavandatud hüvituslabeledest teadlik ja nendega nõus

RMK eiras hüvituslabeledele raieid planeerides ettevaatuspõhimõtet

55. RMK peab riigitulundusametina riigile tulu teenimise kõrval arvestama oma raieplaanide tehes riiklike huvidega ning kehtivast õigusest tulenevate nõuetega. RMK-l tuleb käituda ruumilise planeerimise (nt maakonnaplaneeringu koostamine) protsessis koostööle suunatult, arvestada ülekaaluka avaliku huviga, Rail Balticu projekti arendamise vajadusega ja ka keskkonnaõigusest tuleneva ettevaatuspõhimõttega⁴².

56. RMK osales Pärnumaa maakonnaplaneeringu (mille üheks osaks oli hüvituskava koostamine) protsessis osapoolena, kellele edastati planeerimisseaduse kohaselt planeeringulahendus (sh hüvituskava) ametlikuks kooskõlastamiseks⁴³ detsembris 2023. Eelnevate kuude jooksul oli RMK osalenud ka detailse hüvituskava koostamise protsessis, andnud sinna oma sisendi, ettepanekud ja arvamused.

57. Kuigi hüvituskava töötati välja koostöös RMKga⁴⁴ ning riigitulundusametile oli teada, millised piirangud alale ja mis põhjusel tulevad, esitas RMK raieloa taotlused kavandatud hüvituslabeledele pärast seda, kui oli hüvituskavaga põhjalikult tutvunud ning sellega nõustunud ja oli saanud Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu (mille hulgas oli ka hüvituskava) kooskõlastamiseks.

58. Järelauditi käigus kogutud dokumendid ja faktid viitavad sellele, et RMK oli hüvituskava planeerimise ja koostamise materjalid detailselt läbi töötanud ning kogu dokumentatsiooniga tutvunud. Seda kinnitab asjaolu, et RMK oli hüvituskava koostamise kestel kriitiline kavandatava hüvituskava sisu ja Rail Baltic Estonia OÜ kaasatud eksperdi ning tema

Teadmiseks, et

RMK seadis Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile edastatud kirjas kahtluse alla hüvituskavas seatavate piirangute asjakohasuse ning tõi muu hulgas välja rahalise kahju, mis hüvituslabeledele raiepiirangutest tekib. Rahalise kahju koguväärtuseks hindas RMK 24,25 miljonit eurot.

⁴² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 11; [Communication from the Commission on the precautionary principle](#).

⁴³ Planeerimisseaduse (RT I, 30.12.2011, 23) § 17 lg 2 punktis 4 nimetatud riigiasutus.

⁴⁴ Riigikontrollile esitatud dokumentidest ja kirjavahetustest nähtub, et RMK oli kogu protsessi kestel pidevalt kaasatud. Dokumendid näitavad nii planeeringu koostajate head tahet selgitada piirangute sisu ning piirangute põhimõtteid.

tehtud valikute suhtes ja arvutanud välja hüvitusosaladega kaasneva kahju, mis tekib hüvitusosalade raietest loobumisega.

59. Riigikontrolli hinnangul oli RMK-l Rail Balticu hüvituskava koostamise protsessis menetlusse kaasatud haldusorganina olemas seega kogu vajalik info mõistmaks, et planeerides raieid kavandatud hüvitusosaladele, tekitab see kahju loodusväärtustele, mis olid plaanis kaitse alla võtta, takistab kooskõlastamisele esitatud planeeringu-lahenduse realiseerumist ning seetõttu oleks RMK pidanud ettevaatuspõhimõtet ise rakendama. Samuti olid raied planeeritud ja osaliselt tehtud juba olemasolevates piiranguvööndites ning ka metsiste elupaikades.

60. Juhtumi avalikuks tulles väitis RMK ajakirjanduses⁴⁵, et nad ei olnud hüvituskavade valimisse kaasatud ning hüvitusmeetmete pakett sai poolte kooskõlastuse alles 2024. aasta jaanuari teises pooles.

61. Riigikontrollile järelauditi alguses antud selgitustes väitis RMK, et kuigi nende poolt anti ametlik kooskõlastus hüvituskavale siiski 2023. aasta lõpus, ei saanud nad kooskõlastust andes aru, millised kavandatavad piirangud sisuliselt olid, st milliste raiete tegemine on välistatud. RMK lähtus eeldusest, et niikaua kui kava on eelnõu kujul, siis piiranguid veel ametlikult ei ole.

62. Järelauditi lõpufaasis põhjendas RMK raiete õigsust Riigikontrollile järgmiselt:

- Ajal, kui raielube taotleti (jaanuar, 2024), ei olnud kehtivat Rail Balticu hüvitusmeetmete kava edastatud, olid vaid ainult esimesed mustandversioonid. Samuti ei olnud ka kehtivat maakonna-planeeringut, mis oleks hüvituskava sisu ametlikult kinnitanud.
- Rail Balticu Reiu hüvitusala näitel ei olnud tegemist liigi elupaigaga, mille tõttu ei näinud RMK raietegevuses sellist keskkonnaohtu, mille tõttu oleks pidanud ettevaatuspõhimõtet järgides raiet vältima.

63. RMK selgitas veel, et kirjutas korduvalt 2018. aastal nii Keskkonnaministeeriumile (alates 01.07.2023 Kliimaministeerium), Keskkonnaametile kui ka Rail Baltic Estonia OÜ-le, et teada saada, milliste metsamajandamise piirangutega tuleb riigitulundusasutusel Rail Balticu arendusaladel arvestada, kuid ei saanud nendele pöördumistele ammendavaid vastuseid. RMK sõnul lähtus asutus metsaraiete kavandamisel 14.04.2020 ministeeriumi asekantsleri kirjust⁴⁶, milles ministeerium teatas Rail Baltic Estonia OÜ-le, et edasised otsused

⁴⁵ Aivar Pau. Suur looduskahju Pärnumaal. RMK korraldas keskkonnaameti loal metsise kaitsealadel ulatuslikke lageraieid. – Eesti Päevaleht, 06.03.2024, lk 20.

⁴⁶ Keskkonnaministeeriumi 14.04.2020. aasta kiri nr 8-2/19/193-3 „Keskkonnaministeeriumi arvamus Rail Baltica metsise elupaikade seire ja elupaikade taastamise programmi vahearuandele „Piirkonna metsise asurkonna soodsa seisundi tagamise strateegia” (versioon 3)“.

RMK on andnud hüvitusaladel toimunud raiete kohta vastuolulisi selgitusi

metsisepopulatsiooni seisundi säilitamiseks ja parendamiseks projektialal tehakse siis, kui on selgunud Rail Balticu keskkonnamõtjude hindamise tulemused. Hüvituslade raiede keelu kohta ootas RMK suuniseid Kliimaministeeriumilt, kuid keeldu sealt ei tulnud.

64. RMK selgituste kohaselt oli raiutud metsaala raiesse kavandatud juba pikalt ette ning metsaala tuli raiuda soodsate ilmastikuolude tõttu. Riigikontrollile ei saanud antud väidet raiede planeerimise kohta tõendada, kuna väidetavalt toimub metsade raieplaanide ümberplaneerimine jooksvalt, plaan kogu aeg muutub ning varasemat planeeritud raieplaanide infot ei säilitatavat.

65. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi (maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja) hinnangul ei ole väide piirangute sisust mitteamusaamise kohta usutav, kuna RMK palus menetluses ajapikendust viitega materjalide läbitöötamise vajadusele ning 27. novembril 2023 toimunud Rail Balticu juhtrühma koosolekul kinnitas RMK ka piirangutega nõustumist. Ministeeriumi sõnul ei olnud neil kahtlust, et kava sisu ei oleks RMK jaoks arusaadav, mistõttu eraldi kirja teel RMK-le üle ei korratud, et Rail Balticu hüvituslale ei tohi raiuda.

Teadmiseks, et

RMK rõhutab oma vastuses Riigikontrollile, et RMK kooskõlastas planeeringu alles 12.07.2024, kuid jätab tähelepanuta, et planeeringu menetlus pikenes RMK tehtud raiede tõttu.

66. Riigikontroll leiab, et RMK ei järginud hüvituslale kavandatud raielubade taotlemisel ja raiede läbiviimisel ettevaatuspõhimõtet ning RMK väide selle kohta, et riigitulundusasutus ei saanud aru kehtivast planeerimisalasest õiguslikust regulatsioonist, ei ole tõsiseltvõetav. Planeerimisseaduse kohane maakonnaplaneeringu koostamise protsess ei sõltu Kliimaministeeriumi suunistest, vaid RMK oleks pidanud suutma ise hinnata, kas metsise elupaikades ja hüvitusladel kavandatud raied lähevad vastuollu kavandatava planeeringulahenduse ja hüvituskava sisuga.

67. Riigikontroll rõhutab, et isegi siis, kui riigitulundusasutus ei saanud aru piirangute sisust, oluks RMKl looduskahju vältimise põhimõttest ja hea koostöö põhimõtetest tulenevalt asjakohane enne raiede planeerimist kavandatavatele hüvituslale hüvituskava koostajatelt täiendavat infot küsida selle kohta, kas viidatud aladel metsamajandamine võib loodusväärtusi kahjustada ja hüvituskava elluviimise plaanitud kujul võimatuks muuta.

68. Riigikontroll uuris, kas hüvituslale kavandatud ja ellu viidud raied olid koondunud või pigem hajutatud ja kas planeeritud raiede intensiivsus oli võrreldav teistes piirkondades planeeritud raietega.

69. Riigikontroll tellis geoinfoanalüüsi (vt lisa B), et tuvastada, kas hüvituslale planeeritud raiede intensiivsus (planeeritud raiede tihedus ehk raieatistega kaetud ala summaarne pindala raiesse minevate eraldiste ümbruses) erines mujal Eestis (sh majandusmetsas) rakendatavast praktikast. Analüüs näitas, et 2024. aasta oli Reiu ja Kurgoja piirkondade raielankide tihedus planeeritud märkimisväärselt

RMK hinnangul olid Reiu ja Kurgoja planeeritud raied nende tavaline praktika

Teadmiseks, et

RMK strateegias aastateks 2024–2028 on võetud suund senisest säästlikumale metsade majandamisele. Muu hulgas on välja toodud, et hoitakse looduse mitmekesisust ning nähakse end eeskujuna säästlikus metsa-majandamises ja öko-süsteemide elurikkana hoidmises. Samuti võeti suund raieid senisest enam hajutada, et need ei koonduks ühte piirkonda.

suureks ning see oli suurem kui maakondades planeeritud raie intensiivsus keskmiselt. Seega, kui võrrelda hüvitusaladele planeeritud raieid RMK tavapraktikaga erinevates maakondades, siis antud juhul oli lageraieid hüvitusaladele planeeritud keskmiselt tihedamalt (vt joonis 5).

Joonis 5. Näide planeeritud raielankidest erinevatel hüvitusaladel (helepunane on hüvitusala, pruun metsise elupaigaga kattuv puhverala ning helesinine puhverala. Mustaga on tähistatud lubatud lageraie, kollase ja punasega muud raieliigid)⁴⁷.



Allikas: geoinfoanalüüs metsaregistri alusel

Teadmiseks, et

RMK selgitas, et selle piirkonna puhul on tegemist märja pinnasega metsadega, mille raie saab toimuda soodsatel ilmastikuoludel, ja 2024. aastal toimusid hüvitusaladel raied just seetõttu, et ilmastikuolud seda soosisid.

Aastatel 2017–2024 on RMK sõnul Reiu planeeritava metsise püsielupaiga aladel varasematel aastatel korduvalt raieid tehtud, kokku 65 ha.

Allikas: RMK

70. RMK pidas joonisel 5 toodud infot ekslikuks, kuna ei nõustunud analüüsiga, mis võtab aluseks alale väljastatud raielube, mitte reaalselt tehtud raieid. RMK tõi kõrvale teise metoodika alusel tehtud arvutuse⁴⁸ ning järeldas, et hüvitusaladega kattuvates planeerimispiirkondades on raie osakaal RMK keskmisest planeerimispiirkonna raie osakaalust väiksem. RMK viitas, et kõik väljastatud raieload ei pruugi realiseeruda, näiteks juhul, kui ilmastikuolud on ebasoodsad.

71. Riigikontroll leiab, et metoodikate põhimõttelise erinevuse tõttu ei ole kaks analüüsi omavahel võrreldavad⁴⁹. Vaatamata RMK selgitusele, et kõiki raielubasid praktikas ei pruugita realiseerida, jääb Riigikontroll seisukohale, et kirjeldatud juhul on kavandatud raie intensiivsuse hindamine kinnitatud raielubade alusel põhjendatud. Esiteks peab Keskkonnaamet arvestama ja hindama kõiki asjassepuutuvaid mõjusid

⁴⁷ Analüüs arvestas hüvitus- ja puhveraladele väljastatud raielube ning intensiivsust puudutav hinnang on antud ainult hüvitusalade kohta. Analüüsis eraldi metsise elupaika ei käsitletud ja vastav markeering joonisel on informatiivse iseloomuga.

⁴⁸ Lageraie keskmine kontsentratsioon planeerimispiirkondades, mida võrreldi Rail Balticu kavandatavate metsise hüvitusaladega kattuvate planeerimispiirkondade keskmise lageraie kontsentratsiooniga.

⁴⁹ RMK analüüs arvutab teatiste summaarse pindalana suurema ala (RMK planeerimispiirkond, mida on Eesti peale kokku 1305) kohta ning see ei iseloomusta täpselt seda, kuidas teatiseid ala sees paiknevad (millisel määral raied koonduvad). Lisaks on RMK analüüsis kasutatud pikemat ajaperioodi kui Riigikontrolli analüüsis, mis mõjutab ka tulemust, sest näiteks aastatel 2021 ja 2022 oli Reiu alal väga vähe lageraieid planeeritud. Riigikontroll uuris kavandatud raie koondumist väiksemal alal (vt lisa B).

juba metsaraietele loa andmise menetluses (vt p-d 33–34), sh peab amet raiete mõjude hindamisel lähtuma eeldusest, et kõik taotletavad raieload võidakse tegelikkuses ka realiseerida. Teiseks peatas antud aladel RMK raied pärast Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastavasisulist pöördumist (vt p 16).

72. Riigikontroll küsis ka seisukohta Eesti Ornitoloogiaühingu rakenduskava ja Rail Balticu hüvituskava koostanud ekspertidelt, milliseks võib hinnata joonisel näidatud kavandatud raiete intensiivsust ja mõju metsise elupaigas juhul, kui raied teostatakse. Ekspertide hinnangul on antud alad olnud olulised metsise asurkonnale ning seda ka juhul, kui seal ei peaks hüvitama Rail Balticu mõju ning joonisel 5 toodud raieplaani saab pidada intensiivseks ning metsise asurkonda kahjustavaks.

Riigikontrolli järeldus

73. Riigikontroll järeldab, et RMK kavandas ja teostas raied Natura hüvituskava aladel, kuigi oli teadlik hüvituskava sisust ning oli ka samal ajal andmas kooskõlastust maakonnaplaneeringule. RMK ei arvestanud keskkonnaõigusest tuleneva ettevaatuspõhimõttega ning tema tegevuse tõttu sattus ohtu riikliku tähtsusega Rail Balticu projekti elluviimine.⁵⁰

74. Riigikontrolli soovitusel Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele:

- rakendada raiete planeerimisel ettevaatuspõhimõtet ning võtta tarvitusele meetmed, mis hoiaksid ära raied aladel, mille looduskaitse alla võtmise menetlust ei ole veel jõutud algatada;
- tagada asutusesiselt ja vajaduse korral kehtestada selleks asjakohane juhendmaterjal, et raieid planeerivad asutuse töötajad saaksid õigel ajal asjakohase info võimalike plaanitavate kaitsealade ja RMK metsades asuvate loodusväärtuste kohta. See võimaldab RMK-l rakendada keskkonnaõigusest tulenevat ettevaatuspõhimõtet õigel ajal.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus:

Nõustume. Soovitus on rakendatud alates 19.04.2024. Selgituseks: RMK lähtub raiete planeerimisel ja teostamisel Eesti looduse infosüsteemis (EELIS) olevatest piirangutest. EELIS-es olevad piirangud jõuavad RMK infosüsteemidesse igapäevaselt. Juhul kui raielank on planeeritud enne piirangu EELIS-esse sisestamist, siis peale EELIS-esse langiga kattuva piirangu lisandumist saadetakse vastutavale RMK töötajale automaatselt teavituse. Teavituse saamise järel viib RMK vastutav töötaja planeerigu vastavusse kehtestatud piiranguga, mis praktikas tähendab planeeringu

⁵⁰ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 11.

kehtestatud piirangutega vastavusse viimist (raie planeeringu kustutamist või muutmist).

Looduskaitse alla võtmise protsessi reguleerib looduskaitseseadus. Rail Balticu juhtumi valguses selgus, et kompensatsioonialade kaitse alla võtmine ei ole seadusandlikul tasandil piisava täpsusega reguleeritud. 12.08.2024 koostati looduskaitseseaduse muudatuse eelnõu, mis hakkab reguleerima hüvitusala loomist liigile või elupaigale tekitatava kahju kompenseerimiseks. Eelnõu kohaselt peab vastava loa andja või planeeringu kehtestaja tegema ettepaneku ala piiride sissekandmiseks EELIS-e süsteemi.

Seaduse muudatuse kehtima hakkamiseni lähtutakse Kliimaministeeriumi, Keskkonnaameti ja RMK vahel kokku lepitud töökorraldusest, mis tagab sarnaste olukordade vältimise. Uus töökorraldus näeb ette, et edaspidi jõuab hüvitusalade informatsioon vajalikule kaardikihile kohe pärast kompensatsiooniks sobilike alade väljavalimist ja enne hüvitusalasid sisaldavate planeeringumuudatuse kooskõlastamisele saatmist. Ennetava meetmena vastutab Keskkonnaamet hüvitusalade EELIS-esse kandmise eest ja nii jõuab hüvitusalade info tulevikus kiiresti ka metsaregistrisse. Kui rohkem aega võtva ametliku kooskõlastusprotsessi tulemusel võivad alad teatud määral muutuda, siis tehakse hiljem kaartidel vastavad korrektuurid.

/allkirjastatud digitaalselt/
Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kliimaministeeriumile, Keskkonnaametile ja Riigimetsa Majandamise Keskusele (RMK) mitmeid soovitusi. Ministeerium ja asutused saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovistele ajavahemikul 15.–17. jaanuar 2025.

Auditeeritute üldised kommentaarid aruande kohta	Riigikontrolli kommentaar
Lk 1. Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest Riigikontroll: RMK planeeris ja jõudis osaliselt ka teha raieid kokku 1108 hektaril, sh ... RMK: Auditi kokkuvõttes 1108 hektari esiletõstmine on eksitav, kuna auditi tekstist ei selgu, millistel aladel ja mis ajal sel pinnal teatised esitati. Eelnevast lähtuvalt palume kokkuvõttes käsitleda ainult raiutud pindasid või raiutud hektareid plaanitud hektaritest.	Riigikontroll: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ning kajastab aruandes väljastatud raielubadega seonduvaid pindalasid. See väljendab lubatud tegevuse mastaapi ja RMK kavatsust. Raiutud ala ei olnud sama suur, kui väljastatud lubadega lubati, kuna RMK raie tegevus peatati ning RMK ei jõudnud veel ala täielikult raiuda.
Punkt 55 Riigikontroll: RMK peab riigitulundusasutusena riigile tulu teenimise kõrval arvestama oma raieplane tehes riiklike huvidega ning kehtivast õigusest tulenevate nõuetega. RMK-l tuleb käituda ruumilise planeerimise (nt maakonnaplaneeringu koostamine) protsessis koostööle suunatult, arvestada ülekaaluka avaliku huviga, Rail Balticu projekti arendamise vajadusega ja ka keskkonnaõigusest tuleneva ettevaatuspõhimõttega. RMK: RMK lähtub oma tegevustes riiklikust huvist ja kehtivast õigusest. Rail Balticu (RB) juhtumi valguses selgus, et kompensatsioonialade kaitse alla võtmine ei ole seadusandlikul tasandil reguleeritud.	Riigikontroll: RMK-l oli antud juhul võimalik toimida riigi huve rohkem arvestavalt ja aidata projekti realiseerumisele kaasa. Asjaolu, et hüvituslade kaitse alla võtmine ei olnud seadusandlikul tasemel täpselt reguleeritud, ei muuda olematuks hüvituskava ja planeeringu koostamise protsessi, milles RMK osales, ning teavet, mis oli RMK-l ala piirangute kohta olemas.
Lk 19. „Teadmiseks, et“ Riigikontroll: RMK seadis Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile edastatud kirjas kahtluse alla hüvituskavas seatavate piirangute asjakohasuse ning tõi muu hulgas välja rahalise kahju, mis hüvituslade raiepiirangutest tekib. Rahalise kahju koguväärtuseks hindas RMK 24,25 miljonit eurot. RMK: Riikliku tähtsusega projektide puhul peavad hüvitusmeetmed olema asjakohased, proportsionaalsed ja tuginema selgetele põhjendustele. Seetõttu on üheks hüvitusala kava koostamise oluliseks osaks ka võimaliku saamata jääva tulu ja majandusliku kahju (aladele jääva taristu jääkväärtus) väljaselgitamine, mille käigus edastas RMK REPÕM-i ettepanekul nende hüvituslade kohta majanduslikud arvutused, mis kajastasid metsamaterjali hetkeväärtust, aastast saamata jääva tulu hinnangut ja taristuobjektide jääkmaksumust. RMK ei ole taotlenud kompensatsioonialade muutmist majanduslike argumentide alusel.	
Punkt 65 Riigikontroll: Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi (maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja) hinnangul ei ole väide piirangute sisust mitteamusaamise kohta usutav, kuna RMK palus menetluses ajapikendust viitega materjalide läbitöötamise vajadusele ning 27. novembril 2023 toimunud	

Rail Balticu juhtrühma koosolekul kinnitas RMK ka piirangutega nõustumist. Ministeeriumi sõnul ei olnud neil kahtlust, et kava sisu ei oleks RMK jaoks arusaadav, mistõttu eraldi kirja teel RMK-le üle ei korratud, et Rail Balticu hüvitusosalal ei tohi raiuda. Punkt 66 Riigikontroll: Riigikontroll leiab, et RMK ei järginud hüvitus-aladele kavandatud raielubade taotlemisel ja raiete läbiviimisel ettevaatuspõhimõtet ning RMK väide selle kohta, et riigi-tulundusasutus ei saanud aru kehtivast planeerimisalasest õiguslikust regulatsioonist, ei ole tõsiseltvõetav. Planeerimis-seaduse kohane maakonnaplaneeringu koostamise protsess ei sõltu Kliimaministeeriumi suunistest, vaid RMK oleks pidanud suutma ise hinnata, kas metsise elupaikades ja hüvitusaladel kavandatud raied lähevad vastuollu kavandatava planeeringulahenduse ja hüvituskava sisuga. Punkt 67 Riigikontroll: Riigikontroll rõhutab, et isegi siis, kui riigi-tulundusasutus ei saanud aru piirangute sisust, olnuks RMK-l looduskahju vältimise põhimõttest ja hea koostöö põhimõtetest tulenevalt asjakohane enne raiete planeerimist kavandatavatele hüvitusaladele hüvituskava koostajatelt täiendavat infot küsida selle kohta, kas viidatud aladel metsamajandamine võib loodus-väärtusi kahjustada ja hüvituskava elluviimise plaanitud kujul võimaluks muuta. RMK: RMK ei olnud ainuke menetlusosaline, kellel puudus kava kinnitamisprotsessis teadmine teiste menetlusosaliste lõplikest ettepanekutest, kokkulepetest ja võimalike muudatuste sisust. RMK vajab igaks raieks luba. Raieid lubavad metsateatiseid kinnitati Keskkonnaameti (KeA) poolt, seega ei saanud ka KeA planeeritavatest piirangutest aru. RMK-le teadaolevalt koos-kõlastas KeA kava hiljem ja seetõttu ei olnud selge, kas ja millisel kujul kava lõppversioonina jääb. Lisaks täiendasid 2024. aasta jaanuaris kava koostajad KeA palvel puhveraladel raietele seatavaid konkreetseid piiranguid. Lõplikuks ja kooskõlastatuks saab lugeda dokumenti, mida enam ei täiendata ning mis on kõikidele osapooltele üheselt selge ja mõistetav.	
Punkt 69 Riigikontroll: Riigikontroll tellis geoinfoanalüüsi (vt lisa B), et tuvastada, kas hüvitusaladele planeeritud raiete intensiivsus (planeeritud raiete tihedus ehk raieteatistega kaetud ala summaarne pindala raiesse minevate eraldiste ümbruses) erines mujal Eestis (sh majandusmetsas) rakendatavast praktikast. Analüüs näitas, et 2024. aasta oli Reiu ja Kurgoja piirkondade raielankide tihedus planeeritud märkimisväärselt suureks ning see oli suurem kui maakondades planeeritud raiete intensiivsus keskmiselt. Seega, kui võrrelda hüvitus-aladele planeeritud raieid RMK tavapraktikaga erinevates maakondades, siis antud juhul oli lageraieid hüvitusaladele planeeritud keskmiselt tihedamalt (vt joonis 5). RMK: Nimetatud geoinfoanalüüs kirjeldab kõiki esitatud metsateatise, mitte reaalselt teostatud raieid. Rõhutame, et esitatud metsa-teatis (s.t planeeritud raie) ei võrdu raiega ning esitatud metsateatiste põhjal ei saa teha tõeseid järeldusi tegeliku	Riigikontroll: Riigikontrollile on teada, et väljastatud raieluba ei võrdu kohe teostatud raiega. Riigikontrolli analüüsi eesmärk oli hinnata, kui palju ja kuhu raielube väljastati ja mis oleks olnud selle mõju, kui raied oleks teostatud. Keskkonnaamet peab raielube väljastades hindama kavandatud tegevuse mõju ja selle mõju hindamise aluseks saab olla see, mida taotletakse. RMK raied peatati kolmanda osapoole sekkumise tõttu, mitte RMK enda initsiatiivil.

raieintensiivsuse kohta. Raieintensiivsuse hindamiseks on vaja analüüsida tegelikult teostatud raieid.

Reiu planeeritava metsise püsielupaiga aladel on varasematel aastatel korduvalt raieid (mh ka lageraieid) teostatud. Järgnevas tabelis (tabel 1) on alaga „Reiu“ kattuvate ning reaalsetl raiutud raielankide pindalad.

Tabel 1. Alaga „Reiu“ kattuvad teostatud raied (ha)

Raied, ha	2017	2020	2021	2022	2024
Lageraie	14	20	6	2	23
Harvendusraie	16				16
Sanitaarraie	23				
Kokku	53	20	6	2	39

Kõnealusel alal on peamine raiet võimaldav või piirav tegur ilmastik – tegemist on valdavalt märgade metsakasvukohatüüpidega, nagu tarna, karusambla, sõnajala, sinika ja raba kasvukohatüübid (<https://kasvukohatyybid.emu.ee/skeem>). Sellistes metsades on pinnase säästmiseks oluline teha raieid pikaajalistel kuivadel või stabiilsete miinuskraadidega perioodidel. RMK jagab metsaosad nende kasvukohatüüpide veerežiimi alusel tinglikult märgadeks, niisketeks ja kuivadeks. Järgnevas tabelis 2 on esitatud alal „Reiu“ teostatud raiete jagunemine vastavalt raiutud eraldiste kasvukohatüüpide veerežiimi (niiskustaste) jaotusele.

Tabel 2. Alaga „Reiu“ kattuvate teostatud raiete pindala jagunemine niiskustaste lõikes

Niiskustaste, %/ha	2017	2020	2021	2022	2024	Kokku
Kuiv	19%	18%	0%	0%	42%	25%
Märg	81%	72%	100%	100%	58%	73%
Niiske	0%	10%	0%	0%	0%	2%
Kokku	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nagu eelnevast tabelist ilmneb, on raieid läbi aastate teostatud valdavalt märgadel eraldistel. Reiu ala kuivad eraldised majandatakse talvisel, stabiilse külmaga perioodil peaaesjalikult seetõttu, et nendele puudub tavapärast ligipääs, sest need on muul ajal ümbritsetud märgade ning seega majandamiseks liigpehme pinnasega eraldistega.

Tulenevalt soodsatest ilmaoludest (madalad temperatuurid) 2024. aasta jaanuarikuu alguses ja piirkonna niiskustastest, võimaldasid sobivad ilmaolud planeerida alale raieid kohalikke tingimusi arvestavalt ja kahjustusi vältivalt. Samuti ei iseloomusta metsateatist täieliku kavatsust raieid teostada, vaid loob võimaluse rakendada ilmastikoludele sobivaid raiealade valikute alternatiive. Seega, eelnevale tuginedes, on Riigikontrolli järeldustest loodud seosed kavandatavate hüvitusalade ning RMK planeeritud raiete intensiivsuse vahel meelevaldsed – tegemist on vastavalt võimalustele pidevalt majandatud metsadega ja Riigikontrolli väitel keskmisest

suurema intensiivsusega planeeritud raie põhjal ei ole võimalik teha järeldusi tegeliku raieintensiivsuse kohta.	
Punkt 71 Riigikontroll: Riigikontroll leiab, et meetodikate põhimõttelise erinevuse tõttu ei ole kaks analüüsi omavahel võrreldavad. Vaatamata RMK selgitusele, et kõiki raielubasid praktikas ei pruugita realiseerida, jääb Riigikontroll seisukohale, et kirjeldatud juhul on kavandatud raie intensiivsuse hindamine kinnitatud raielubade alusel põhjendatud. Esiteks peab Keskkonnaamet arvestama ja hindama kõiki asjassepuutuvaid mõjusid juba metsaraie teel loa andmise menetluses (vt p-d 33–34), sh peab amet raie mõjude hindamisel lähtuma eeldusest, et kõik taotletavad raielood võidakse tegelikkuses ka realiseerida. Teiseks peatas antud aladel RMK raied pärast Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi vastavasisulist pöördumist (vt p 16). RMK: RMK jääb seisukohale, et kavandatud raie intensiivsuse hindamine kinnitatud metsateatiste alusel ei ole meetoodiliselt korrektne, raie tegeliku intensiivsuse hindamiseks tuleb arvesse võtta teostatud raied. Nagu RMK selgitas, võetakse kinnitatud metsateatise rohkem, et maastikul säiliks võimalus teha raie paigutamisel valikuid, et arvestada muutuvaid ilmastikuolusid. Varasemalt tabelites 1 ja 2 käsitletud ala „Reiu“ näitel realiseeris RMK sel alal viimase kümne aasta jooksul kinnitatud metsateatistest vaid 63%. Kompensatsioonialade vaates ei oma raie kontsentratsioon tähtsust, kuna igasugune raie mõjutab kompensatsiooniala.	
Punkt 72 Riigikontroll: Riigikontroll küsis ka seisukohta Eesti Ornitoloogiaühingu rakenduskava ja Rail Balticu hüvituskava koostanud ekspertidelt, milliseks võib hinnata joonisel näidatud kavandatud raie intensiivsust ja mõju metsise elupaigas juhul, kui raied teostatakse. Ekspertide hinnangul on need alad olnud olulised metsise asurkonnale ning seda ka juhul, kui seal ei peaks hüvitama Rail Balticu mõju, ning joonisel 5 toodud raieplaani saab pidada intensiivseks ning metsise asurkonda kahjustavaks. RMK: Joonisel 5 pruuni värviga kajastatud alad ei olnud osaks kavandatavatest hüvitusladest – tegemist on uute, alles 24.01.2024 metsise kaitse tegevuskava koostamise käigus EELIS keskkonda kantud metsise elupaikadega. Metsise elupaigad EELIS objektidena ei ole hüvitusmeetmete kava koostamise üheski etapis olnud hüvitusesmärgi kandvateks objektideks. Seega, elupaikade alles raiejärgsele moodustamise faktile tuginedes jääb selgusetuks ekspertide hinnangute andmise võimalus raie paiknemise ajal elupaikades. Lisaks paikneb näiteks hüvitusala „Reiu“ (joonisel 5 „ALA 1“) selle lõuna- ja kaguosast 70 ha ulatuses (sh ka mitmed metsateatistid) väljaspool tänast EELIS-esse kantud metsise elupaika. Seega on veelgi kummastavam, kuidas on jõutud järelduseni, et „joonisel 5 toodud raieplaani saab pidada intensiivseks ning metsise asurkonda kahjustavaks“.	Riigikontroll: Riigikontrolli fookus oli analüüsis hüvitusaladele väljastatud raielood. Joonisel 5 on hüvitusaladena kajastatud punased alad. Pruunide alade puhul on tegu nii puhverala- kui ka metsise elupaigaga, kuid metsise elupaiga info on informatiivse iseloomuga ning ei mõjuta analüüsi tulemusi. Riigikontrollile hinnangu andnud eksperdid on olnud juhtivekspertid nende alade metsisepopulatsiooni uurimisel ning Riigikontroll ei sea kahtluse alla ekspertide teadmisi ega hinnanguid. Keskkonnaametil on tegevust lubavate otsuste tegemisel kaalutusõigus ning ka kohustus lähtuda kogu olemasolevast infost. Aruande p-des 27–33 on toodud kirjeldus, milliseid probleeme tuvastas Riigikontroll Keskkonnaameti töös ning mistõttu ei saa RMK väitega – Keskkonnaametil puudus õiguslik alus raie piiramiseks, mis tulenes sellest, et suurprojekti hüvitusalade varajaseks EELIS-esse kandmiseks puudus õiguslik alus ja menetluspraktika – nõustuda.

Enne piirangute kehtestamist peab Keskkonnaamet veenduma info õigsuses, sest antud asutusel lasub vastutus tegutseda õigusaktidega etteantud raamides ja veenduda, et piirangud põhinevad seaduslikel alustel. Eesti Ornitoloogiaühingu puhul on tegemist huvikaitseorganisatsiooniga, kellel sellist vastutust ei ole. Keskkonnaametil puudus õiguslik alus raiete piiramiseks, mis tulenes sellest, et suurprojekti hüvitusalaade varajaseks EELIS-sse kandmiseks puudus õiguslik alus ja menetlus-praktika. Selgeid reegleid ei olnud ja sellele juhib Riigikontroll tähelepanu ka auditi peatükis „Hüvitusalaade kaitse alla võtmise kord on ebaselge“.	
Punkt 73 Riigikontroll: Riigikontroll jäeldab, et RMK kavandas ja teostas raied Natura hüvituskava aladel, kuigi oli teadlik hüvituskava sisust ning oli ka samal ajal andmas kooskõlastust maakonna-planeeringule. RMK ei arvestanud keskkonnaõigusest tuleneva ettevaatuspõhimõttega ning tema tegevuse tõttu sattus ohtu riikliku tähtsusega Rail Balticu projekti elluviimine. RMK: vt RMK eelnevad vastuseid.	Vt Riigikontrolli eelnevaid vastuseid.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Kavandatava raie mõju hindamine 40. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile: veenduda enne raieloa kinnitamist, et raie mõju metsaala ja selle ümbruses asuvate alade loodusväärtustele on hinnatud. Muu hulgas arvestada Keskkonnaametile tegelikult teada olevat infot raiutava ala loodusväärtuste kohta;	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaametis on kinnitatud reeglid esitatud metsateatise kontrollimisel looduskaitsete kitsendusi sisaldavate andmekihtide osas. Kitsenduste olemasolul suunatakse metsateatis menetlemiseks spetsialistile. Spetsialist võtab metsateatise otsuse tegemisel aluseks konkreetse kaitseala kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava ning kaitsealuste liikide esinemise korral metsade väärtuspõhise kaitse korraldamise ja majandamise juhise. Juhis on ka avalikult kättesaadav Keskkonnaameti kodulehel. Ülalmainitud dokumentidest lähtumine tagab, et metsateatise kinnitamisel on hinnatud mõju sellega puutumuses olevatele loodusväärtustele. Natura aladele esitatud metsateatiste korral teeb spetsialist otsuse lähtuvalt loodusväärtustest ja kavandatud raieviisist kas kaalutusotsusena või viib läbi Natura mõjude eelhindamise. Mõlema juhul lähtutakse EELISse andmebaasis olevast infost ning vajaduse korral (näiteks vanad või puudulikud andmed) teostatakse täiendav välitöö ning küsitakse sisendit looduskaitsevaldkonna osakondadest. Keskkonnaamet uuendab pidevalt liigitegevuskavasid ning kaitsekorralduskavasid, mille raames lepitakse kokku kaitse ja majandamise põhimõtted. Kõigi eelpool mainitud õigusaktide, kavade, juhiste ning registrikannete pideva uuendamise eesmärk on tagada ajakohased ning korrektsed otsused. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Rail Balticu sarnaste juhtumite vältimiseks peab Keskkonnaamet võtma arvesse ka infot, mida pole veel EELISesse kanda jõutud, kuid mis on määrava tähtsusega metsaraie lubamise üle otsustamisel.
parandada info liikumist ja koostööd Keskkonnaameti osakondade vahel (metsaosakond ja looduskaitseosakond), et	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet lähtub oma otsuste tegemisel parimast teadmistest. Selle aluseks on valideeritud andmete õigeaegne ja korrektne kandmine andmebaasidesse ning

väljastada raie lubamine metsades, mille raiumise üle otsustamisel pole arvestatud olemasolevat teaduslikku infot loodusväärtuste kohta;	lähumine kehtivatest juhistest. Nagu audit õigesti viitab antud RB hüvitusala näitel, siis Eesti õigusruumis puudus kokkulepe hüvitamisala andmebaasidesse kandmise osas ning selle tulemusel sai raie võimalikuks. Et vältida sarnaseid juhtumeid, on Keskkonnaamet juba 19.04.2024 leppinud kokku korra, mille alusel toimub analoogsete hüvitamisala info kandmine EELISesse võimalikult varases etapis. Viimase näiteks on Nursipalu arenduste menetlemine. Keskkonnaamet lähtub põhimõttest, et otsuste tegemisel peame võtma aluseks kehtiva õigusruumi, millega on sätestatud piirangud, EELISesse kantud kontrollitud andmed ning kinnitatud tegevuskavad või juhised, et olla läbipaistvad kõikidele partneritele ning et igal ajahetkel igas Eesti otsas tehtav otsus tehtaks sarnastel printsiipidel. Ka õiguskantsler on enda 17.10.2024. a kirjas nr 7-4/241278/2406044 Kliimaministeeriumile juhtinud tähelepanu, et piirangute seadmiseks peab olema seaduslik alus. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et otsuste tegemiseks peab alati olema seaduslik alus, kuid toonitab, et raieloa väljastamine on kaalutlusotsus ning arvestama peab ametil olemasolevat teadusinfot ning ekspertide soovitusi. Samuti peab Keskkonnaamet olema valmis algatama operatiivselt ametliku protsessi loodusväärtuse kaitse alla võtmiseks, kui see on teadaoleva info kohaselt põhjendatud. Kõnealuse juhtumi puhul oli sellekohane info Keskkonnaametile olemas juba mitu aastat. Vaja on ka parandada Keskkonnaameti osakondade koostööd, et välistada olukord, kus lubatakse raieid aladel, mis on plaanis kaitse alla võtta.
• rakendada Riigikohtu lahendis toodud kohustust hinnata kavandatavate raie mõju rohevõrgustiku aladele. (p-d 27-39)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on teadlik Riigikohtu lahendis toodud kohustusest ning otsib võimalusi selle kohustuse parimal viisil täitmiseks. Kohustuse täitmiseks teeb Keskkonnaamet tihedat koostööd Kliimaministeeriumiga, et oleks tagatud kohustuse täitmiseks vajalikud eeldused – masinloetaval andmekihil rohevõrgustik, seadusandlikul tasandil kinnitatud kriteeriumid kavandatud raie mõju hindamiseks, metsaregistri IT-arenduse korraldamiseks rahalised ressursid.
Loodusväärtuste kaitse kiire korraldamine 48. Soovitused kliimaministrile: • selleks et vältida loodusväärtuste kahjustamist aladel, mille suhtes on algatatud hüvitusala loomine, algatada looduskaitseaduse ja metsaseaduse muutmine, et täpsustada, millises planeeringu või loa menetluse etapis tuleb Keskkonnaametiga konsulteerida ning millistel juhtudel ja millal tuleb kavandatavad alad kanda EELISse süsteemi; • luua tehniline lahendus, et vältida aladel, mille kaitsevajadus on tuvastatud, kuid mille kohta kaitse alla võtmise algatamist ei ole veel jõutud teha, raie võimalikku intensiivistumist või koondumist (nt luua EELISesse asutusesisene kaardikiht). Selline lahendus annaks ametile lisainfot otsustamiseks, millistel juhtudel tuleks raied keelata; • kanda kõik asupaigad, mis teadaolevalt võivad vajada kaitset, esimese võimaluse korral vähemalt sisemiseks kasutamiseks mõeldud	Kliimaministri vastus: Kliimaministeerium on ette valmistanud looduskaitseaduse muudatuse, mis vastab teie ettepanekutele. Näeme ette, et juhul kui on vajalik rajada hüvitus- või leevendusala, kirjeldab seal rakendatavad meetmed koos ala eesmärgi, põhjenduse ja piiridega: 1) keskkonnaamet juhul kui kahjustatakse kaitseala, hoiuala, püsielupaiga või kaitstava looduse üksikobjekti kaitse-eesmärgi; 2) planeeringu koostamise korraldaja või tegevuseks vajaliku loa taotleja välja arvatud punktis 1 nimetatud juhul. Planeeringu koostamise korraldaja või loa taotleja esitab hüvitus- või leevendusala ettepaneku planeeringu või tegevuseks taotletava loa menetluses esimesel võimalusel Keskkonnaametile kooskõlastamiseks ja alade andmete ja sobivuse kontrollimiseks. Keskkonnaamet esitab hüvitus- ja leevendusala Eesti looduse infosüsteemi kandmiseks ning tagab hilisema menetluse käigus selguvate paranduste infosüsteemi kandmise. Lisaks on eelnõus säte mille järgi haldusorganil, kellele on esitatud taotlus haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada Eesti looduse infosüsteemi kantud hüvitus- või leevendusala seisundit ja eesmärkide täitmist, on õigus peatada haldusakti andmise menetlus või seada

kaardikihile, mille puhul tuleb asjaolude hindamiseks vältimatult kaasata keskkonnaametnik ehk välistada selliste alade puhul raielubade automaatne kinnitamine. (p-d 41–47)	tegevuseks loa andmisel tingimusi, mille järgimine tagab hüvitusala või leevendusala eesmärkide täitmise. Hüvitus- ja leevendusala kantakse EELIS-esse selleks eraldi loodud hüvitus- ja leevendusala andmekihile, mille arendamisega infosüsteemis hetkel tegeletakse. Seaduse eelnõu on kooskõlastamisel Justiitsministeeriumis ja esitatakse Vabariigi Valitsusele käesoleva aasta I kvartali jooksul. Seni kui seadusemuudatus ei ole jõustunud ja eraldi andmekihti veel ei ole, esitab Keskkonnaamet, kes on kaasatud hüvitus- ja leevendusala määramise protsessi, ettepaneku looduskaitseseaduse § 8 alusel ala kaitse alla võtmiseks Kliimaministeeriumile ja ettepaneku-ala kantakse EELIS-esse projekteeritavate alade kihile. Keskkonnaamet tagab ka selle, kui hüvitus- ja leevendusala piirides tehakse edasises menetluses muudatusi, uuendatakse ka ettepanekut kaitse alla võtmiseks. Ettepanekualal on vastavalt looduskaitseseaduse § 8 lõikele 6 haldusorganil, kellele on esitatud taotlus muu haldusakti andmiseks, mis võib mõjutada ettepanekus nimetatud loodusobjekti seisundit, õigus peatada haldusakti andmise menetlus. Haldusakti andmise menetlus peatatakse kuni loodusobjekti kaitse alla võtmise või kaitse alla võtmisest keeldumise otsuse tegemiseni, kuid mitte kauemaks kui 28 kuuks haldusakti andmise menetluse peatamise otsuse tegemisest arvates. Tehnilise lahendusena pakuvad EELIS ja metsaregister juba praegu võimalusi andmete haldamiseks ja analüüsimiseks ning hetkel on koostamisel hüvitus- ja leevendusala andmekiht. Uut tehnilist lahendust meie hinnangul vajalik luua ei ole. Haldusakti, sh raieatse peatamise võimalus on olemas nii menetluse algatamise otsusest kui ka kaitse alla võtmise ettepaneku laekumise hetkest alates.
Infovahetus ja töökorraldus Keskkonnaametis 49. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: kehtestada juhend, mis reguleeriks, kuidas ja millise info alusel teeb amet ettepaneku kaitseala piiride muutmise või uue kaitseala moodustamis kohta ja kuidas korraldada paremini osakondade infovahetust ja koostööd. (p-d 27–48)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: vastavalt looduskaitseseaduse § 9 lõikele 1 teeb kaitseala piiride muutmise või uue kaitseala moodustamise kohta otsuse Kliimaministeerium ning Keskkonnaamet lähtub Kliimaministeeriumi otsusest. 28.11.2024 Keskkonnaameti poolt saadetud tagasisides auditi aruande eelnõule palusime Riigikontrollilt ka täpsustust, mida Riigikontrolli hinnangul see juhend sisaldama peaks, aga kahjuks ei ole seda täpsustust saadetud. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Keskkonnaamet lähtub kaitse alla võtmise algatamisel aastatetagusest Keskkonna-ministeeriumi kirjast (vt aruande p 45). Täpsem töökorraldus tuleb Riigikontrolli hinnangul aga Keskkonnaametil endal kui vastutaval ametiasutusel vastava õigusaktiga (nt juhendiga) kehtestada.
Rohevõrgustiku aladele antavate raielubade avalikustamine 54. Soovitus kliimaministrile: ettevaatuspõhimõtte paremaks rakendamiseks ja avalikkuse võimalikult varajases etapis kaasamiseks algatada metsaseaduse muutmine ja sätestada selles kohustus avalikustada rohevõrgustiku aladel raiumise taotlused enne, kui raieloale antakse kooskõlastus. (p 34)	Kliimaministri vastus: avalikkuse võimalikult varajases etapis kaasamiseks lisatakse metsaseadusesse (§ 41) erisus Natura hindamise korral antava teabe avalikustamise kohta. Avalikustatakse eelhinnangud, mille kohaselt ei ole Natura asjakohane hindamine vajalik. Sellise eelhinnangu avalikustamise tähtaeg metsateatise menetluses oleks seitse päeva. Seega, nendel aladel on võimalikult varajane kaasamine põhjendatud, kuna riskid Natura ala loodusväärtuste kahjustamiseks on kõige suuremad. Riigikohus on sedastanud (3-21-979, p 32), et keskkonnaühenduste kaabeõigus oleks illusoorne, kui keskkonnaühendustel poleks metsateatisest praktiliselt võimalik teada saada enne selle registreerimist, sest registreeritud metsateatis jõustub kohe. See võidakse realiseerida kiiresti ning metsa raiumine ei ole tagasi pööratav.

	Seetõttu oleme teinud ettepaneku metsaseadusesse, et raieid võib alustada kümne päeva möödumisel metsateatise registreerimisest metsaregistris. Sellisel moel on avalikkusel võimalus metsateatisega tutvuda ning oma arvamus edastada enne raie toimumist. Riigikohtu hinnangul (RK 3-21-979, p 28, 29) tuleb Keskkonnaametil rohevõrgusiku alal metsateatise registreerimisel MS § 41 lg 8 alusel kontrollida, kas raie lubamisel on koos teiste mõjudega tagatud rohevõrgustiku säilimine, toimimine, terviklikkus ja sidusus. Erandlike asjaolude puudumisel võib Keskkonnaamet raie lubatavust rohevõrgustiku vaates eeldada, kui kohalik omavalitsusüksus on üldplaneeringus seadnud raiealadele asjaomasel rohevõrgustiku osal üldjoonteski rohevõrgustiku eesmärkidest lähtuvad kitsendused ning raie vastab nendele kitsendustele. Keskkonnaametil on loomisel rohevõrgustiku andmekiht, et hinnata maakondade lõikes raie kumulatiivseid mõjusid rohevõrgustiku toimimisele. Üldplaneeringus rohevõrgustiku eesmärkidest lähtuvate kitsenduste puudumisel saab Keskkonnaamet oma tulevastes otsustes tugineda mainitud andmekihile. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et raie alustamisega viivitamine pärast metsateatise kinnitamist pole rohevõrgustiku aladel piisav. Ka Riigikohus leiab nimetatud lahendi (RK 3-21-979) punktis 31, et: „Keskkonnaamet peab KeÜS § 28 lg 2 kohaselt teavitama avalikkust rohevõrgustikuga hõlmatud metsa raiumiseks esitatud metsateatisest enne selle registreerimist“.
Töökorraldus Riigimetsa Majandamise Keskuses 74. Soovitused Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele: • rakendada raie planeerimisel ettevaatuspõhimõtet ning võtta tarvitusele meetmed, mis hoiaksid ära raied aladel, mille looduskaitse alla võtmise menetlust ei ole veel jõutud algatada; • tagada asutusesiselt ja vajaduse korral kehtestada selleks asjakohane juhendmaterjal, et raieid planeerivad asutuse töötajad saaksid õigel ajal asjakohase info võimalike plaanitavate kaitsealade ja RMK metsades asuvate loodusväärtuste kohta. See võimaldab RMK-l rakendada keskkonnaõigusest tulenevat ettevaatuspõhimõtet õigel ajal. (p-d 55-73)	Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustume. Soovitus on rakendatud alates 19.04.2024. Selgituseks: RMK lähtub raie planeerimisel ja teostamisel Eesti looduse infosüsteemis (EELIS) olevatest piirangutest. EELIS-es olevad piirangud jõuavad RMK infosüsteemidesse igapäevaselt. Juhul kui raielank on planeeritud enne piirangu EELIS-esse sisestamist, siis peale EELIS-esse langiga kattuva piirangu lisandumist saadetakse vastutavale RMK töötajale automaatselt teavitus. Teavituse saamise järel viib RMK vastutav töötaja planeerigu vastavusse kehtestatud piiranguga, mis praktikas tähendab planeeringu kehtestatud piirangutega vastavusse viimist (raie planeeringu kustutamist või muutmist). Looduskaitse alla võtmise protsessi reguleerib looduskaitse seadus. Rail Baltica juhtumi valguses selgus, et kompensatsioonialade kaitse alla võtmine ei ole seadusandlikul tasandil piisava täpsusega reguleeritud. 12.08.2024 koostati looduskaitse seaduse muudatuse eelnõu, mis hakkab reguleerima hüvitusala loomist liigile või elupaigale tekitatava kahju kompenseerimiseks. Eelnõu kohaselt peab vastava loa andja või planeeringu kehtestaja tegema ettepaneku ala piiride sissekandmiseks EELIS-i süsteemi. Seaduse muudatuse kehtima hakkamiseni lähtutakse Kliimaministeeriumi, Keskkonnaameti ja RMK vahel kokku lepitud töökorraldusest, mis tagab sarnaste olukordade vältimise. Uus töökorraldus näeb ette, et edaspidi jõuab hüvitusala info vajalikule kaardikihile kohe pärast kompensatsiooniks sobilike alade väljavalimist ja enne hüvitusalasid sisaldavate planeeringumuudatuse kooskõlastamisele saatmist. Ennetava meetmena vastutab Keskkonnaamet hüvitusala EELIS-esse kandmise eest ja nii jõuab hüvitusala info tulevikus kiiresti ka metsaregistrisse. Kui rohkem aega võtva ametliku kooskõlastusprotsessi tulemusel võivad alad teatud määral muutuda, siis tehakse hiljem kaartidel vastavad korrektuurid.

Auditi iseloomustus



Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata Riigikontrolli 2023. aastal avaldatud auditi „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ soovitude täitmist.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtuti 2023. aastal avaldatud auditi „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ soovitudest, kuna tegemist on järelauditiga. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- veenduda enne raieloa kinnitamist, et raie mõju konkreetse eraldise loodusväärtustele on mõnes menetlusetapis hinnatud;
- 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 raie mõju keskkonnakaitse ja raie planeerimisel.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti raieid, mis tehti Rail Balticu trassi rajamise looduskahju hüvitamiseks väljavalitud aladel, nn hüvitusaladel. Neid raieid analüüsiti, kuna tekkinud looduskahju ohustas Rail Baltiku projekti ajakavas püsimist ja pälvis ka suurt avalikku tähelepanu.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud inimesed

Asutus	Intervjueritud
Keskkonnaamet	23.05.2024 Leelo Kukk (peadirektori asetäitja eluslooduse valdkonnas), Olav Etverk (metsaosakonna juhataja), Taavi Tattar (looduskaitse planeerimise osakonna juhataja)
Kliimaministeerium	20.05.2024 Meelis Seedre (metsaosakonna juhataja), Taimo Aasma (looduskaitseosakonna juhataja), Kadri Möller (looduskaitseosakonna nõunik)
Riigimetsa Majandamise Keskus	29.05.2024 Olavi Andres, metsamajanduse peaspetsialist
Regionaal- ja Põllumajandus-ministeerium	29.05.2024 Eleri Kautlenbach, Rail Balticu projektijuht
Rail Baltic Estonia OÜ	22.05.2024 Kärt Mae (keskkonnajuht), Tanika Ojasild (keskkonnaekspert) 21.05.2024 Indrek Tammekänd (Rail Balticu projekti hüvituskava koostamisse kaasatud ekspert)
Eesti Maaülikool	Ivar Ojaste, põllumajandus- ja keskkonnainstituudi teadur, PhD
Keskkonnaõiguse Keskus	13.06.2024 Kärt Vaarmari, õigusekspert

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 25.10.2024.

Auditi meeskond

Auditijuht Silver Jakobson, audiitorid Tuuli Rasso ja Sigrid Pakri

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80156.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasem audit keskkonna valdkonnas

02.03.2023 – Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

Aruanne on kättesaadav Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. Rail Balticu trassi ja looduskaitsetegevuste planeerimine

	Rail Balticu trassi planeerimine	Looduskaitse tegevused
2012	Rail Balticu (RB) raudtee trassi planeerimise algus	
2018	13.02 – RB Pärnu maakonnaplaneeringu kehtestamine	
2019		Keskkonnaameti (KeA) Jettepanek Keskkonna-ministeeriumile võtta kaitse alla 7337 ha metsa, et ennetada Rail Balticu rajamisega kaasnevat kahju. Kaitse alla võeti vaid 234 ha. (Vt lähemalt p 7.)
2020	19.05 – Riigikohus tühistas maakonnaplaneeringu Lõuna-Pärnumaal, kuna polnud hinnatud trassi mõju Natura Luitemaa linnualale.	
2020-2021	Riigikohtu otsuse järel uuendati tühistatud trassilõikude piirkonnas planeerimismenetlust.	Uuendati KSH programmi, et anda sisendit raudtee trassi uue asukoha valikule.
2021-2023	Planeeringuaruande koostamine	Natura aruande ja KSH aruande koostamine
2022		November – RB asukohavariantide Natura asjakohase hindamise aruanne (tööversioon), kus selgus hüvitusmeetmete väljatöötamise vajadus.
2023		16.06.2023 liigikaitsekomisjon, kus otsustati, et kaitse alla võtmise ettepanek (v.a 4 ala, mille suhtes algatati kaitse alla võtmine septembris 2023) RB hüvitusalade kohta tehakse pärast Natura asjakohase hindamise ja hüvituskavade kinnitamist.
		Juuli – trassikoridori alternatiivide võrdlus
		august-detsember – hüvitusmeetmete kava koostamine
		25.08 – ülevaade KeA käimasolevatest metsise kaitseplaanidest
		Oktoober-november – hüvitusmeetmete kava tööversiooni kooskõlastamine KeA, RMK jt osapooltega
	Oktoober – selgub RB lõplik trass.	25.10 saadeti kava eelnõu esmasele, mitteametlikule kooskõlastusringile (RB Estonia OÜ, KeA, KLIM, ReM, KAUR, RMK). Sellele järgnesid arutelud novembris ja detsembris. Need alad, mis hiljem RMK raiesse läksid, olid plaanidel juba olemas.
		18.12 – hüvituskava ametlikule kooskõlastusringile. Kavandati kaitse alla võtta 11 uut metsise püsielupaika kogupindalaga 4371 ha.
2024		Jaanuari esimesed nädalad – RMK esitas ja KeA kinnitas mitmeid raielube aladel, mis olid hüvituskavasse arvatud.
		9.01 – RMK kooskõlastas planeeringu materjalid, sh hüvitusmeetmete kava.
		4.-11.01 – raied Reiu piirkonna kaitstavatel aladel

		17.01 – KeA kooskõlastas planeeringu materjalid, sh hüvitusmeetmete kava.
		28.01 avastati raied hüvituskavasse arvatud aladel.
		28.01 – ReM tegi ettepaneku raied peatada – ilmnes, et RMK oli sama aasta jaanuaris esitanud ja KeA kinnitanud raielood plaanitud hüvitusaladele Reiu püsielupaigas, mis ei olnud veel EELISE andmebaasis.
		29.01 – RMK peatas raied.
		30.01 – KeA tegi ettepaneku Rail Balticu metsise hüvitusmeetmete alad kaitse alla võtta.
		Veebruar – KeA analüüs näitas, et metsiste asurkonna säilimise võimalusi on eriti Reiu piirkonnas oluliselt kahjustatud. Kahju hüvitamiseks võeti täiendavalt kaitse alla 443 ha metsaala, et kompenseerida lage- ja harvendusraietega tekkinud alade killustumist.
		09.02 – täiendava kompenseerimise vajaduse tõttu esitas KeA Kotisoo-Marina kavandatava püsielupaiga laiendamise ettepaneku.
		22.02 – Kliimaministeerium tegi Keskkonnaametile ettepaneku ⁵¹ metsise püsielupaikade moodustamise töösse võtmiseks ja ekspertiisi koostamiseks.
		Veebruar-mai – hüvitusmeetmete kava täiendamine
		Juuni-august – toimus planeeringumaterjalide, sh täiendatud hüvitusmeetmete kava täiendav kooskõlastamine puudutatud asutustega.
		22.07 kliimaminister algatas RB metsise hüvitusalade kaitse alla võtmise. ⁵²
	30.08.2024 – majandus- ja tööstusminister võttis planeeringu vastu koos lisadega, sh hüvitusmeetme kavaga.	
	13.–15.11. 2024 – maakonnaplaneeringu avalikud arutelud	
2025	1. kvartal planeeringu eeldatav kehtestamine	

⁵¹ Kliimaministeeriumi kiri 8-2/24/536-3, 22.02.2024.

⁵² Kliimaministri käskkiri nr 1-2/24/306, 22.07.2024.

Lisa B. Geoinfopõhine analüüs Rail Balticu hüvitusalade raie intensiivsusest (Raido Kont, Tartu Ülikool)

Töö eesmärk

Töö eesmärgiks oli läbi viia geoinfopõhine analüüs Rail Balticu hüvitusalade raie intensiivsusest (planeeritud raie koondumine ja raielankide paiknemine üksteise suhtes vastavalt esitatatud metsateistele) eesmärgiga tuvastada, kas hüvitusaladele planeeritud raied on võrreldavad Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) raie teistes Eesti piirkondades.

Metoodika ja alusandmed

Raie intensiivsuse iseloomustamiseks arvutati kaks eraldi näitajat:

1. teatiste (eristades uuendusraied) kogupindala erinevatel aladel;
2. teatiste paiknemise tihedus (vt allpool), mis iseloomustab raie jaotust ruumis (kas raied koonduvad mingile väiksemale alale).

Analüüsis kasutati järgmisi kaardikihte:

- 2023. ja 2024. aasta (kuni 08.10.2024) teatised .shp-formaadis (allikas: Keskkonnaamet);
- hüvitusalad, metsise elupaik ning puhveralad: „RB_Hyvitus_PEP.shp“, „Metsise elupaik puhveralal.TAB“ ja „Puhver metsiseelupaigata.TAB“;
- hüvitusaladel realselt raiutud teatised: „RB_Hyvitus_PEP_MT_JAH_raiutud.TAB“.

Teatiste paiknemise tihedus

Teatiste tiheduse (analüüsi keskne näitaja) arvutamiseks kasutati 25 m sammuga võrgustikku (rastrit) ning 41 × 41 ruudu suurust (kokku 1681 ruutu ehk ~1 km²) „libisevat“ akent (*focal*-operatsioon rasterarvutuses) ümber iga teatisega kaetud ruudu. Libisevas aknas summeeriti teatistega kaetud ruutude arv – näiteks kui aknas oli teatistega kaetud kokku 170 ruutu, siis võib öelda, et selle ruudu ümbruses oli ~10% pindalast teatistega kaetud. Analüüsi tulemustes on tiheduse ühikuks teatistega ruutude arv kogu 1681 ruudu suuruses libisevas aknas. Lisaks on oluline, et tervikuna mingi ala (üksik hüvitusala, maakond jne) kohta käivate näitajate (keskmine, kvantiilid) puhul ei ole need arvutatud ülepinnaaliselt (kõiki ruute kaasates), vaid kasutades ainult teatistega kaetud ruute. Seega ei iseloomusta vastav näitaja, kui palju oli aladele kokku teatise võetud või kui tihedalt oli alal teatise pinnaühiku kohta, vaid seda, kui tihedalt teatised paiknesid (kui palju oli teatiste ümber keskmiselt veel teatise). Raie intensiivsuse hindamisel on seega oluline vaadata raie tiheduse näitajat koos alale planeeritud raie kogupindalaga. Näiteks kui alale oli võetud palju teatise, aga nad paiknevad üksteisest kaugel, siis tuleb vastava meetodiga arvutatud keskmine madalam kui väiksema arvu, kuid lähestikku asuvate teatiste puhul.

Tiheduse puhul arvutati keskväärtnus ning 25%, 50% (mediaan) ja 75% kvantiilid ning kasutati nii erinevatel aastatel kui ka kahe aasta peale kokku võetud teatise. Samuti arvutati eraldi kõigi raie ning ainult uuendusraie (sh ka raadamine: „LR“, „AR“, „RD“, „VE“) tihedus („lr“ täiend tabeli veerunimes).

Kõigis analüüsid (v.a tabel „teat_pind_alad“ ja „hüvitusalade_teatised“) on kasutatud ainult RMK poolt võetud teatise.

Tulemused

Analüüsi tulemused on esitatud tabeli „rb_hyvitusasad_raied.xlsx“ lehekülgedel:

„teat_pind_alad“ – teatiste pindala (eraldi uuendusraied) hüvitusaladel, elupaigas ja puhveraladel aasta ning maaomandi (RMK, era- ja juuridiline omand) kaupa. Tabel iseloomustab raiede üdist intensiivsust erinevat tüüpi aladel (alade kogupindala võrreldes planeeritud raiede pindalaga). Üdiselt on näha, et hüvitusaladele tervikuna on neil aastatel planeeritud madal raieintensiivsus, kuigi lagereiete hulk on 2024. aastal suurenenud (14,9 ha 2023. aastal *versus* 70,3 ha 2024. aastal).

„teat_pind_hyvitusasad“ – teatiste (eraldi uuendusraied) pindala erinevatel hüvitusaladel aastatel 2023 ja 2024. Kui üldiselt on kahe aasta teatiste summaarne pindala aladel madal ja jääb kogupindalast kuni 5% piiresse (v.a Marana 8%), siis ülejäänud aladest eristuvad Kurgoja ja Reiu, mille pindalast on aastate peale kokku vastavalt 23% ja 12% raiesse planeeritud.

„teat_tihedus_hyvitus“ ja „teat_lr_tihedus_hyvitus“ – kõigi teatiste ja ainult uuendusraiete teatiste tihedus hüvitusalade kaupa. Tabelitest on näha, et kui tihedamate raietega kohti (kõik raied koos) esines erinevatel hüvitusaladel (samas tuleb üksikute alade puhul vaadata ka raiede kogupindala!), siis uuendusraiete tiheduse poolest eristuvad (eriti 2024. aasta puhul) teistest Reiu ja Kurgoja alad. Kui arvestada ka raiede kogupindala (vastavalt 12% ja 23% kogupindalast), siis näitab see, et vastavatele aladele oli ülejäänud aladega võrreldes planeeritud oluliselt rohkem raieid ja need paiknesid ka tihedamalt (ei olnud hajutatud).

„teat_tihedus“ ja „teat_lr_tihedus“ – teatiste (kõik raieliigid ja ainult uuendusraied) keskmine tihedus hüvitusaladel (rida „hyvitus“), hüvitusala-elupaik-puhver ühendatud alal („hyvitus_elup_puhver“) ning erinevates maakondades. Analüüsi eesmärgiks oli võrrelda, kas hüvitusaladele raieid planeerides (nendes kohtades, kuhu teatise võeti) on käitunud sarnaselt ülejäänud Eestiga ehk n-ö tavapraktika kohaselt. Tavapraktikaks on seejuures võetud vastavad maakondade näitajad (keskmine ja kvantiilid). Maakondade ja hüvitusalade võrdluses on keskvärtuste puhul informatiivne vaadata mediaani („q50“ veeru nimes), sest erinevalt aritmeetilisest keskmisest ei ole mediaan mõjutatud üksikutest kõrgetest või madalatest väärtustest. Kõigi raieliikide puhul on nii 2023. kui ka 2024. aasta hüvitusalade teatiste tiheduse mediaan kõrgem maakondade peale kokku arvatud väärtusest (mediaanide mediaanist), vastavalt 227 ja 189 (2023) ja 219 ja 192 (2024), mis näitab, et raied olid vähem hajutatud kui osas maakondades keskmiselt. Samas, olulisem erinevus paistab uuendusraiete puhul: kui 2023. aastal oli hüvitusalade mediaan tunduvalt väiksem (43) kui maakondade keskmine (107), siis 2024. aastal oli see oluliselt suurem (177 *versus* 103) ning hüvitusalade 2024. aasta lageraie teatiste tiheduse kõik erinevad kvantiilid olid kõrgemad kui vastavad maakondlikud näitajad. Seega võib öelda, et kui 2023. aastal paiknesid hüvitusaladel uuendusraiete teatised Eesti keskmisega võrreldes hõredalt (ning neid oli ka väga vähe), siis 2024. aastal koondusid uuendusraied oluliselt tihedamalt (s.t ei olnud hajutatud) kui Eestis keskmiselt.

Järeldused

Käesoleva analüüsi põhjal võib öelda järgmist:

1. Puhtalt pindalade järgi hinnates oli 2023/2024. aastal hüvitusaladel tervikuna RMK planeeritavate raiede intensiivsus pigem madal, moodustades vastavalt 5% (kõik raied) ja < 2% (uuendusraied) hüvitusalade kogupindalast (5318 ha, tabel „teat_pind_alad“).
2. Hüvitusaladel planeeritavate uuendusraiete pindala kasvas 2024. aastal järsult (4,7 korda) ning need koondusid (98% pindalast) valdavalt kahele alale, Reiu ja Kurgoja (tabel „teat_pind_hyvitusalad“).
3. Uuendusraiete tihedus 2024. aastal oli nendel kahel alal (Reiu ja Kurgoja) oluliselt suurem kui maakondades keskmiselt (kõigi maakondade mediaan 103, hüvitusaladel 177, tabel „teat_lr_tihedus“).