



EKSPERTHINNANG

Metsanduse arengukava 2030
eelnõu vastavus
säästva arengu õiguslikele kohustustele

August 2022

AUTORID:

Mary S. Booth (PhD), Director, Partnership for Policy Integrity

Zoltan Kun, Research Fellow, Wildland Research Institute

Elsie Blackshaw-Crosby, Lifescape Project õigusnõustaja

Kärt Vaarmari, SA Keskkonnaõiguse Keskuse jurist

Triin Jäädmaa, SA Keskkonnaõiguse Keskuse jurist

Liis Kuresoo, SA Eestimaa Looduse Fondi metsaekspert

Tõlked Liina Steinberg

Kujundus Piret Räni

Fotod Erik Karits



EESTIMAA LOODUSE FOND



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

SISUKORD

Kasutatud lühendid	4
Kokkuvõte	5
1. SISSEJUHATUS	9
2. SÄÄSTVA ARENGU ÕIGUSLIKUD KOHUSTUSED	10
2.1 Põhiseadusest tulenevad nõuded	11
2.2 Säästva arengu seadus	11
2.3 Säästva metsanduse aspektid	13
2.3.1 Eesti õigus	13
2.3.2 Rahvusvaheline õigus ja rahvusvahelised kohustused	14
2.3.3 Säästva metsanduse erinevad aspektid: kokkuvõte	18
2.4 Keskkonnaõiguse printsiibid	18
2.4.1 Ettevaatusprintsip ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse printsip	19
2.4.2 Huvide ja asjaolude kaalumise reeglid	20
2.5 Kokkuvõte	21
3. SÄÄSTVA ARENGU NÕUETE KÄSITLUS MAK2030 EELNÕUS: PUUDUSED LÄHTEALUSTES	22
3.1 Säästva metsamajandamise käsitus MAK2030-s: teadusliku hinnangu puudumine	22
3.2 MAK2030 eelnõus käsitletud raiemahtude stsenaariumid	23
4. KRIITIKA: RAIEMAHU JA JUURDEKASVU SUHE	25
4.1 Tegelikud raiemahud	26
4.2 Metsa juurdekasvu ülehindamine	28
4.3 Raie ja juurdekasvu tegelik suhe	30
4.4 Metsamaa pindala, mille alusel arvestatakse raiete ja juurdekasvu suhet	32
4.5 Kokkuvõte ja järeldused	34
5. KRIITIKA: ELURIKKUS	35
5.1 Metsa ökosüsteemi ja elurikkuse olukord Eestis	35
5.1.1 Elupaikade hävimine ja ökosüsteemide toimimise halvenemine	35
5.1.2 Liikide arvukuse langus	37
5.1.3 Põhjused ja tegurid	38
5.2 Puudujäägid elurikkusele avalduvate mõjude käsitlemisel MAK2030 eelnõus	41
5.2.1 Probleemide kaardistuse ja analüüsi puudused	41
5.2.2 “Elurikkuse tegevussuunal” puuduvad tõhusad meetmed	43
5.2.3 Ebaselgus kaitstavate metsade osas	44
5.2.4 EL õigusest tulenevate nõuete rikkumine	46
5.3 Kokkuvõte ja järeldused	48
6. KRIITIKA: KLIIMAMUUTUSE LEEVENDAMINE	49
6.1 Rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevad kohustused	49
6.2 Õiguslike kohustuste rikkumine Eesti poolt	51
6.3 Kokkuvõte ja järeldused	59
7. KRIITIKA: SOTSIAALSED JA KULTUURILISED VAJADUSED, HEAOLU	60
8. AVALIKKUSE OSALEMISE NÕUETE RIKKUMINE	63
9. JÄRELDUSED	66
Kasutatud materjalid	67

KASUTATUD LÜHENDID

EL	– Euroopa Liit
ELTL	– Euroopa Liidu Toimimise Leping
ENMAK	– Energiamaajanduse arengukava aastani 2030
FRL	– <i>Forest Reference Level</i> , metsade võrdlustase
HMS	– haldusmenetluse seadus
HWP	– harvested wood products, puittooted
JRC	– <i>Joint Research Center</i> , Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskus
KAUR	– Keskkonnaagentuur
KeA	– Keskkonnaamet
KeHJS	– Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeM	– Keskkonnaministeerium
KeÜS	– keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KHG	– kasvuhoonegaasid
KSH	– keskkonnamõju strateegiline hindamine
KPP	– Kliimapoliitika põhialused aastani 2050
LULUCF	– maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektor (ingl k. <i>land use, land use change and forestry</i>)
MAK2030	– metsanduse arengukava 2030
MS	– metsaseadus
PS	– Eesti Vabariigi põhiseadus
REKK	– riiklik energia- ja kliimakava
SMI	– statistiline metsainventuur
SäAS	– säästva arengu seadus
ÜRO	– Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

KOKKUVÕTE

Käesoleva eksperthinnangu eesmärgiks on anda sõltumatu ning teaduslikele andmetele ja õiguslikele nõuetele tuginev hinnang, kas avalikustatud MAK2030 eelnõu vastab õigusaktidest tulenevatele säästva arengu nõuetele.

Kohustus metsa säästvaks majandamiseks tuleneb selgelt nii Eesti õigusaktidest ja poliitika-dokumentidest kui kohustustest, mille Eesti on võtnud rahvusvahelisel ja EL tasandil. Ka MAK2030 üldeesmärgiks on seatud Eesti metsanduse kestlikkus.

Ekspert hinnangus jõutakse järeldusele, et nii, nagu ei saa säästlikuks lugeda Eesti metsade majandamist viimastel aastakümnetel, ei täida ka MAK2030 eelnõus kavandatu mingilgi määral säästliku metsanduse eesmärki ega õiguslike kohustusi.

Eesti põhiseadusest, säästva arengu seadusest ning säästliku metsanduse nõuetest tulenevalt tuleb metsamajandamise kavandamisel saavutada tasakaal metsanduse erinevate aspektide vahel. Nii võimaliku raiemahu määramisel kui muude meetmete kavandamisel tuleb arvesse võtta: 1) metsaraie ja juurdekasvu suhet (ning seda erinevat tüüpi metsaökosüsteemides), 2) mõjusid elurikkusele, 3) mõjusid kliimamuutuse leevendamisele ja nõudeid kliimamuutusega kohanemiseks, 4) mõjusid sotsiaalsetele ja kultuurilistele vajadustele ning 5) mõjusid inimeste heaolu vajadustele, sh vaimsele ja füüsilisele tervisele. Lisaks tuleb metsanduse arengu kavandamisel arvestada keskkonnaõiguse aluspõhimõtetega nagu ettevaatusprintsip ja keskkonna kõrgetasemelise kaitstuse printsip.

Eeltoodut tuleb arvestada metsanduse arengu kavandamise käigus erinevate huvide ja asjaolude kaalumisel ning anda nendele asjaoludele ja huvidele asjakohane kaal, et tulemuseks oleks nõuetekohane kaalutlusotsus. MAK2030 eelnõus **meetmete kavandamisel tuleks niisiis välja selgitada, milline keskkonnamõju/keskkonnakahju plaanitava metsa majandamisega kaasneb ning milline kaal anda sellele võrreldes prognoositava sotsiaalmajanduslik kasuga**, sh kas on piisavalt kaalutud sotsiaalmajandusliku kasu alternatiive (nt metsandusega seotud tööhõive muud võimalused peale intensiivse metsamajanduse).

Eksperthinnangus jõutakse järeldusele, et MAK2030 eelnõus ei ole eelnevate nõuetega arvestatud, mistõttu on otseselt rikutud õiguslike kohustusi. Elurikkuse ja kliimamuutusega ning sotsiaal-kultuuriliste vajadustega seotud probleemidele on lähenetud pealiskaudselt, samas kui metsanduse konkurentsivõime küsimusele ning metsatööstuse vajadustele on pööratud ulatuslikku tähelepanu.

Juba MAK2030 eelnõus pakutud raiestsenaariumide valikul on tehtud oluline viga, kuna arvestatud ei ole säästva metsanduse erinevate aspektidega. Raiestsenaariumid on välja pakutud kiirustades ja pealiskaudse kaalutluse põhjal, kuna nende aluseks ei ole olnud säästva arengu või säästva metsanduse kõiki aspekte arvestav teaduslik analüüs.

MAK2030 eelnõus välja pakutud raiemahtu (keskmiselt 10 mln m³/a) ei saa juba juurdekasvu ja raiemahu suhet arvestades säästlikuks lugeda. Välja pakutud raiemaht põhineb valeandmetel, kuna arengukava alusmaterjalides välja toodud statistikas on seniseid raiemahte suure tõenäosusega alahinnatud. JRC andmetest nähtuvalt on Eesti järjepidevalt kasutusse võtnud umbes 2 miljonit m³ rohkem puitu, kui on märgitud kasutatuks ametlikus statistikas. Ametlik hinnang metsakasutusele ning metsa juurdekasvule tugineb statistilise metsainventuuri (SMI) andmetele, mis ei ole usaldusväärsed ega kontrollitavad. Ka on raiemahu ja metsa juurdekasvu suhte arvutamisel arvestatud juurdekasvuga sellistes metsades, mis ei ole tegelikult majandusmetsad, vaid peaksid olema raie eest kaitstud (MAK2030 eelnõus nimetatakse neid „kaitsemetsadeks” ning „kaitsefunktsioonidega metsadeks”). Kõik need asjaolud viitavad sellele, et tegelik metsa juurdekasvu ja raie suhtarv on kõrgem kui ametlikes andmetes raporteeritud.

Lisaks ei arvesta MAK2030 eelnõus kavandatud raiemaht ega välja pakutud meetmed elurikkuse kaitse vajadustega. Väljapakutud stsenaarium tähendab sisuliselt senist intensiivse metsamajandamise praktika jätkamist. Ometi on MAK2030 koostamise protsessis väga selgelt viidatud, et senine intensiivne metsamajandamine on muutunud elurikkusele tõsiseks ohuks. MAK2030 eelnõus välja pakutud meetmed elurikkuse kaitseks on paraku liiga üldised või sisutühjad, et seda trendi tagasi keerata. Lisaks säästva

arengu õiguslike kohustuste rikkumisele tähendab MAK2030 eelnõus kavandatu ka EL õigusest tulenevate kohustuste rikkumist. See puudutab eelkõige loodus- ja linnudirektiivist tulenevaid kohustusi, ent ka EL elurikkuse strateegia eesmärke.

Kliimamuutus on MAK2030 eelnõus olulise probleemina välja toodud ning ette on nähtud ka meetmed selle leevendamiseks. Ometi on ilmne, et **MAK2030 eelnõus kavandatu rakendamisel – senise intensiivse metsamajandamisega jätkamisel – ei oleks kliimamuutust leevendavat mõju, vaid see üksnes süvendaks kliimakriisi.** MAK2030 eelnõus soovitatud raiestsenaarium (10 mln m³/a) ei võimalda Eestil täita oma kliimakoostust, sh jõuda aastaks 2050 kliimanetraalsuseni, eriti kuna viimased andmed näitavad, et Eesti metsa- ja maasektor (LULUCF) on juba aastast 2020 süsiniku emiteerija. Viimase asjaoluga ei ole MAK2030 stsenaariumide väljatöötamisel ilmselgelt arvestatud, kuna varasema prognoosi järgi pidi see hetk kätte jõudma alles aastal 2031.

Ka sotsiaalsed vajadused ning metsa mõju inimeste heolule on MAK2030 eelnõus ja KSH programmis iseenesest teadvustatud, ent nende teemade käsitlemine on jäänud pinnapealseks ning sarnaselt muude temavaldkondadega ei ole probleemide lahendamiseks tõhusaid meetmeid pakutud. Enamik meetmeid on sõnastatud „edendatakse”, „arvestatakse vajadustega”, „soodustatakse koostööd” või „kavandatakse meetmeid”, „töötatakse välja” ja „jagatakse teavet”. Eksperthinnangu kohaselt saaksid tõhusateks meetmeteks olla pigem õigusaktide muudatused, millega antaks kohalikele omavalitsustele kõrgendatud avaliku huviga aladel raiepiirangute seadmise õigus, või millega taastataks metsaseaduses kaitsemetsa kategooria ning sellele vastavad raiepiirangud.

Lisaks eeltoodule on MAK2030 koostamise senises protsessis oluliselt rikutud avalikkuse kaasamise nõudeid. Avalikkust ei ole kaasatud MAK2030 eelnõu koostamise varajases etapis ega tõhusalt, ehkki selline nõue on selgelt ette nähtud nii Eesti õigusaktides (KeÜS § 28) kui rahvusvahelises õiguses (Aarhusi konventsioon). Kaasamine on olnud pigem näiline, kuna 2018. aastal alanud pika protsessi tulemusena valminud MAK2030 arengustsenaariumid heideti 2019. a lõpus kõrvale ning 2021. a märtsis avalikustatud eelnõu oli täiesti uus dokument, mis oli sündinud ilma avalikkuse osaluseta. Järgnevas menetluses on keskkonnaühendustele dokumentidele seisukohtade avaldamiseks antud aeg olnud naeruväärselt lühike (MAK2030 eelnõule 10 päeva, keskkonnamõju strateegilise hindamise programmile 15 päeva), kusjuures vastused keskkonnaühenduste seisukohtadele on olnud pigem formaalsed ning kogu MAK2030 eelnõu koostamise protsess on muutunud avalikkuse jaoks läbipaistmatuks. Puudused avalikkuse kaasamisel on kaasa toonud vead erinevate huvide ja asjaolude kaalumisel.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et MAK2030 eelnõus tervikuna ei ole ilmselgelt piisavalt arvestatud säästva arengu õiguslike kohustustega. Eelnõus on antud lubamatult suur kaal metsamajandamisega seotud majanduslikele huvidele, mida on põhjendamatult eelistatud elurikkuse ja kliimamuutuse leevendamise ning inimeste sotsiaalsete vajaduste ja heaoluga seotud kaalutlustele. Seejuures ei ilmne MAK2030 eelnõust põhjendusi ega selgitusi, kas või milliseid alternatiive meetmete kavandamisel veel kaaluti (peale nelja raiestsenaariumi, mille kujundamisel ei arvestatud aga säästva metsanduse erinevaid aspekte).

Eeltoodud puuduste tõttu on käesoleva eksperthinnangu peamine järeldus, et MAK2030 eelnõu koostamisel on oluliselt rikutud säästva arengu õiguslike nõudeid ja õigusaktidest tulenevaid kohustusi elurikkuse kaitsmiseks ja kliimamuutuse leevendamiseks. MAK2030 eelnõu on koostatud läbipaistmatult ning õiguslike nõudeid (sh avalikkuse kaasamise nõudeid) rikkudes, mistõttu selles kavandatud arengusuunad ega meetmed ei ole põhjendatud ega õiguspärased. Seetõttu oleks MAK2030 kinnitamine selle praegusel kujul selgelt õigusvastane.

1. SISSEJUHATUS

Eesti metsad on sattunud enneolematult ulatusliku intensiivse raiesurve alla, mida soodustab üha kasvav nõudlus puidust biomassi järele. See ohustab loodusväärtusi, vähendab elurikkust ning seab tõsiselt ohtu Eesti ja kogu Euroopa võime hoida ökosüsteemid toimivana. Ühtlasi seab see ohtu Eesti kliimaeesmärkide saavutamise, sest metsaraiest lähtuv süsinikuemissioon süvendab kliimamuutust ning loodusliku elurikkuse vähenemine raskendab kliimamuutusega kohanemist.

Nende suundumuste ümberpööramine on Eesti metsade jaoks elulise tähtsusega. Eesti metsaseadus näeb ette, et metsanduse arengut suunatakse metsanduse arengukavaga. Koostamisel oleva metsanduse arengukava aastani 2030 (MAK2030) on seetõttu oluline mehhanism, millega paika panna teekaart ja meetmed, et viia Eesti metsandus vastavusse säästva arengu nõuetega.

Käesoleva eksperthinnangu eesmärgiks on anda sõltumatu ning teaduslikele andmetele ja õiguslikele nõuetele tuginev hinnang, kas avalikustatud MAK2030 eelnõu vastab õigusaktidest tulenevatele säästva arengu nõuetele ning kui mitte, siis millistele küsimustele oleks edaspidi vaja vastused leida, et MAK2030 vastaks säästva arengu nõuetele. Eksperthinnang lähtub MAK2030 eelnõu tekstist, mis on avaldatud Keskkonnaministeeriumi kodulehel (2022 juulikuu seisuga).¹

Eksperthinnangu koostanud töögruppi kuulusid eksperdid Mary S Booth (PhD ökoloogias) ja Zoltan Kun (Wildland Research Institute), SA Keskkonnaõiguse Keskuse juristid Kärt Vaarmari ja Triin Jäädmaa ning Lifescape Project õigusnõustaja Elsie Blackshaw-Crosby ja SA Eestimaa Looduse Fond metsaekspert Liis Kuresoo. Olulist rolli töö koordineerimisel ja tekstide tõlkimisel kandis Liina Steinberg.

Eksperthinnangu koostamisel on konsulteeritud arvukate muude Eesti ekspertidega ökoloogia ja metsanduse küsimustes. Täname kõiki, kes on eksperthinnangu valmimisele kaasa aidanud.

Eksperthinnangu koostamist rahastas The Partnership for Policy Integrity (PFPI), mis on USA-s tegutsev mittetulunduslik organisatsioon. PFPI tegevused on keskendunud peamiselt metsale, kliimale ning bioenergeetikale. Kogu PFPI rahastus pärineb heategevuslikelt organisatsioonidelt, mis tegutsevad USA-s või Euroopa Liidus.

¹ Ekspertarvamuse koostamise hetkeseisuga (juuli-august 2022) on KeM kodulehel (<https://envir.ee/MAK2030>) avalikustatud MAK2030 eelnõu 3.03.22 seisuga, ent see versioon ei erine märkimisväärselt varasemast, 8.12.21 avaldatud versioonist.



2. SÄÄSTVA ARENGU ÕIGUSLIKUD KOHUSTUSED

Eesti õigusaktidest ja poliitikadokumentidest tuleneb selge kohustus, et metsa majandamine peab olema säästev. Juba ainuüksi metsaseaduse (MS) § 2 lg 1 kohaselt on metsaseaduse eesmärk tagada *metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine*. MS § 2 lg 2 näeb ette, et *metsa majandamine on säästev, kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse võimaluse*. See lai tingimuste loetelu nõuab metsa käsitlemist palju enamana kui lihtsalt puidutootmise koha või puiduallikana.

MAK2030 eelnõu kohaselt on arengukava üldeesmärgiks Eesti metsanduse kestlikkus. Kestlikkuse mõiste sisustamisel on eelnõus otsesõnu viidatud Euroopa ministrite metsa- ja looduskaitse koostööprotsessile *Forest Europe* ja MS § 2 lõikele 2.²

Ometi ei saa Eesti metsade majandamist viimastel aastakümnetel ega ka MAK2030 eelnõus kavandatut lugeda säästvaks MS ega ka teiste õigusaktide – Eesti Vabariigi põhiseaduse (§ 5), ent ka säästva arengu seaduse (SäAS) ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) – tähenduses.

Alljärgnevalt on põhjalikumalt selgitatud, milles seisnevad õigusaktidest tulenevad säästva arengu õiguslikud kohustused. Üksikasjalik analüüs MAK2030 eelnõu vastavusest nendele nõuetele on esitatud eksperthinnangu järgnevatel peatükkides.

2 MAK2030 eelnõu lk 3.

2.1 PÕHISEADUSEST TULENEVAD NÕUDED

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 5 kohaselt on Eesti *loodusrikkus ja loodusvarad rahvuslikud rikkused, mida tuleb kasutada säästlikult*.

Põhiseaduses kasutatud mõistet „loodusvarad ja -ressursid” tuleb mõista laialt ning see tähendab PS § 5 kontekstis ka looduslike elupaikade funktsioneerimist, väärtuslikke maastikke ja ökosüsteemi teenuseid. PS kommentaaride kohaselt on terminid „loodusvarad ja -ressursid” põhimõtteliselt võimalik laiendada kõikidele keskkonnakaitseõiguse esemeks olevatele keskkonna põhilistele elementidele, nagu õhk, vesi, pinnas, floora ja fauna ning nende koostoime. Sätte eseme lai määratlemine on kooskõlas nüüdisaegse keskkonnaõiguse arusaamaga, mille kohaselt on efektiivne keskkonnast kui terviklikust süsteemist lähtuv keskkonnakaitse, mida rõhutatakse ka seaduses (KeÜS § 8).³

PS §-st 5 tulenevalt peab Eesti loodusvarade ja -ressursside kasutamine teenima ennekõike Eesti riigi ja rahva huve. Kuna rahvuslik rikkus ei piirdu majandusliku aspektiga, peab riigi keskkonnapoliitika juba PS §-st 5 tulenevalt tasakaalustatult arvestama erinevaid avalikke (sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitse) huve.⁴

Põhiseaduse kommentaaride kohaselt tuleb „säästliku kasutamise” suunist samuti mõista küllaltki laialt ja selle sisustamisel saab võtta appi säästva arengu põhimõtted, kuna nendest juhitud ka Põhiseaduse Assamblee aruteludes.⁵

2.2 SÄÄSTVA ARENGU SEADUS

Säästva arengu kõige üldisemad nõuded on kehtestatud säästva arengu seaduses (SäAS)⁶, mis on raamseaduseks keskkonnavalitsusele eriseadustele nagu metsaseadus ja looduskaitse seadus.

Väärrib märkimist, et MAK2030 eelnõu ei viita mingil moel SäAS-le. Sellegipoolest kujutab SäAS endast tõenäoliselt kõige põhjalikumalt kontseptsiooni „säästlikkusest” Eesti õiguses.

SäAS viitab põhiseadusest tulenevatele kohustustele ning teeb selgeks, et valitsus on kohustatud keskkonda kaitsma:

SäS § 3 lg 1: *Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi on igaiüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hoiduma sellele kahju tekitamast*.

3 Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Iuridicum, 2020.

PS § 5 kommentaar, p 3: https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5

4 PS § 5 kommentaar p 6. https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5

5 PS § 5 kommentaar p 7. https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5

6 Säästva arengu seadus. RT I 1995, 31, 384. Kehtiv terviktekst: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110112016016>

SäAS § 3 lg 2: *Omandi käsutamise ja ettevõtlusega tegelemise vabadust kitsendatakse, lähtudes vajadusest kaitsta loodust kui inimkonna ühisvara ja rahvuslikku rikkust.*

SäAS § 5 lõiked 3-5 seavad taastuva loodusvara kasutuse suunamiseks järgmised tingimused:

SäAS § 5 lg 3: *Vabariigi Valitsus kehtestab taastuva loodusvara kriitilise varu suuruse, arvestades juurde määramatusest tuleneva reservi.*

SäAS § 5 lg 4: *Taastuva loodusvara kehtestatud kriitilisest varust ülejääv osa on taastuva loodusvara kasutatav varu. Majandustegevuse kavandamisel ei tohi ületada kasutatava varu kehtestatud suurust.*

SäAS § 5 lg 5: *Kasutatava varu suuruse ja aastased kasutusmäärad kehtestab Vabariigi Valitsus, arvestades looduslikku juurdekasvu. Taastuva loodusvara kasutatava varu kasutamise korralduse sätestab seadus.*

Nendest sätetest tuleneb Vabariigi Valitsusele juba alates SäAS jõustumisest (1.04.1995) **kohustus seada taastuva loodusvara kriitilisele ning kasutatavale varule piirmäärad**. Praktikas on Vabariigi Valitsus seadnud sellised piirmäärad üksnes turbale⁷.

SäAS seletuskirjast ilmneb, et seadusandja on siiski selgelt silmas pidanud, et ka metsale kui taastuvale loodusvarale tuleks seada kasutuspiirid: „*Säästliku arengu üheks eelduseks on loodusliku mitmekesisuse printsiibi tunnustamine. Eestis on säilinud suhteliselt rikkumata loodusmaastikke ja mujal maailmas väga ohustatud ökosüsteeme (näit. märgalad). Meil tuleb teha kõik võimalik nende praeguse seisundi säilitamiseks. Kui me seda suudame, on suuresti garanteeritud ka genofondi praktiline kaitse. Uuenevate varude (mets, kalad, ulukid) kasutamine ja kaitse peavad säilitama tasakaalu. Pidada vajalikuks kasutada taastuvaid loodusvarasid (mets, turvas, kalad jt.) nende juurdekasvu piires.*”⁸

SäAS sätetes rõhutatakse säästva arengu tingimusena, et inimestele rahuldav elukeskkond ja majandusarenguks vajalikud ressursid tuleb tagada looduskeskkonda oluliselt kahjustamata ning looduslikku mitmekesisust säilitades (SäAS § 2) ning et majandustegevuse põhinõueteks on looduskeskkonna saastamise minimeerimine ja loodusvarade kasutamine looduslikku tasakaalu säilitavates kogustes (SäAS § 3 lg 3). Lisaks rõhutab SäAS veel mitmes sättes otsesõnu bioloogilise ning maastikulise mitmekesisuse säilimise vajadust (SäAS § 5 lg 2 ja § 9 lg 2).

Eeltoodust on selge, et nõue seada metsa kasutusele piirid hõlmab enam kui kohustust jääda üksnes sellise raiemäära piiresse, mille puhul ei ületaks raiemaht metsa juurdekasvu.

⁷ Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrus nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus”. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062020021?dbNotReadOnly=true>

⁸ SäAS eelnõu materjalid Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1doad06c-cc75-3bca-adf3-0382e3260231/S%C3%A4%C3%A4stva%20arengu%20seadus>

Metsa majanduslikule kasutusele seatavad piirid peavad olema sellised, et oleksid tagatud säästva arengu nõuded – looduslik mitmekesisus oleks säilinud, loodusvarasid oleks kasutatud looduslikku tasakaalu säilitavates kogustes ning oleks säilinud maastikuline mitmekesisus.

Alljärgnevalt on selgitatud üksikasjalikumalt, milliseid täpsemaid aspekte hõlmab säästev metsandus, mis säästva arengu õiguslikele nõuetele vastaks, ning milliste õigusaktidest tulenevate nõuetega on säästva metsanduse meetmete kavandamisel veel oluline arvestada.

2.3 SÄÄSTVA METSANDUSE ASPEKTID

Selleks, et mõista, kuidas PS § 5 ja säästva arengu seaduse sätteid metsanduse arengu suunamisel rakendada, tuleb vaadelda lähemalt ka seda, milliseid olulisi aspekte „säästev metsandus” hõlmab.

2.3.1 Eesti õigus

SäAS kehtestamise järel kehtestatud riigi metsapoliitika⁹ seadis eesmärgiks „*kaks lahutamatu ja teineteisest tulenevat üldeesmärki*”:

1. säästlik (ühtlane, pidev ja mitmekülgne) metsandus, mille all mõeldakse metsade ja metsamaade hooldamist ja kasutamist sellisel viisil ja sellises tempos, mis tagab nende bioloogilise mitmekesisuse, tootlikkuse, uuenemisvõime, elujõulisuse ja potentsiaali praegu ning võimaldab ka tulevikus teisi ökosüsteeme kahjustamata täita ökoloogilisi, majanduslikke ning sotsiaalseid funktsioone kohalikul, riiklikul ja globaalsel tasandil;
2. metsade efektiivne majandamine, mille all mõeldakse kõigi metsaga seotud hüvede ökonoomset tootmist ja kasutamist nii lühi- kui ka pikaajalises perspektiivis.

1998. a. vastuvõetud metsaseadus lähtus otseselt säästva arengu seaduse sõnastusest, kuna toonase metsaseaduse § 1 lõikes 1 sätestati: *Käesolev seadus reguleerib metsa majandamist taastuva loodusvarana, tagamaks inimesi rahuldav elukeskkond ja majandustegevuseks vajalikud ressursid looduskeskkonda põhjendamatult kahjustamata.*¹⁰

2006. a. metsaseaduses sätestati seaduse eesmärgina juba „*tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine*” (§ 2 lg 1). Praeguseni kehtib MS § 2 lg 2 sõnastus, mille kohaselt metsa majandamine on säästev, *kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse võimaluse.*

⁹ Eesti metsanduse arenguprogramm „Eesti metsapoliitika.” Vastu võetud Riigikogu otsusega 11.06.1997, RT I 1997, 47, 768. <https://www.riigiteataja.ee/akt/73663>

¹⁰ Metsaseadus. RT I 1998, 113, 1872. <https://www.riigiteataja.ee/akt/33469>

Säästev metsamajandamine peab aga olema veelgi laiem ning sisaldama ka tulevikku suuna- tud elementi – metsamajandamine peaks olema selline, et oleks tagatud kõik metsa funk- tsioonid ka **tulevikus ja tulevastele põlvkondadele**.¹¹

Arvestada tuleb ka keskkonnaalaste õigustega. KeÜS §-st 23 tuleneb **igaihe õigus tervise- ja heoluvajadustele vastavale keskkonnale**, millega tal on oluline puutumus. Metsa erinevad funktsioonid mõjutavad inimeste heolu otseselt, olgu selleks asulate kaitse tuule jm mõjude eest või võimalus kasutada metsa puhke-, hariduslikel vmt eesmärkidel.

2.3.2 Rahvusvaheline õigus ja rahvusvahelised kohustused

Rahvusvahelisel tasandil on hõlmavad ÜRO raames 2015. aastal kokku lepitud ülemaailm- sed säästva arengu eesmärgid ka selliseid säästva metsanduse seisukohalt olulisi eesmärke nagu **“võtta kiiresti meetmeid kliimamuutuste ja nende mõjuga võitlemiseks”** (13. eesmärk)

¹¹ Mets ja kliimamuutused. Keskkonnaministeerium, University of Cambridge 2020, lk 22. <https://envir.ee/media/4068/download>. Samuti rõhutab tulevaste põlvkondade vajadustega arvestamist Forest Europe: The concept of sustainable forest management is based on the idea of fulfilling the ecological, economic, and social functions of forests on a basis which will provide benefits for present generations while not sacrificing the needs of future ones, as defined at the Helsinki Ministerial Conference in 1992. States of Europe's Forests 2020. Summary for policymakers. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 2020, lk 5. https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2017/08/Summary_web.pdf

ning **“kaitsta ja taastada maismaa ökosüsteeme ning propageerida nende säästvat kasu- tamist; majandada metsi säästvalt, võidelda kõrbestumisega ning peatada ja pöörata ümber pinnase halvenemine ja bioloogilise mitmekesisuse hävimine”** (15. eesmärk).¹²

Metsade kaitset käsitleval üleeuroopalisel ministrite konverentsil (*“Forest Europe”*) on **“säästev metsamajandus”** määratletud kui **“metsamaade majandamine ja kasutamine viisil ja kiirusega, mis säilitab nende bioloogilise mitmekesisuse, tootlikkuse, taastumisvõime, elujõulisuse ja potentsiaali täita praegu ja tulevikus asjakohaseid ökoloogilisi, majandus- likke ja sotsiaalseid funktsioone kohalikul, riiklikul ja ülemaailmsel tasandil ning mis ei kahjusta teisi ökosüsteeme.”**¹³ Metsade säästva majandamise edusammude jälgimiseks vali- tud kriteeriumid ja näitajad on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1, kus raiete ja juurdekasvu suhe (C.3.1) on vaid üks rohkem kui 30 näitajast.

Oluline on siiski märkida, et isegi *Forest Europe*'i metsade säästva majandamise raamis- tikku peetakse praegu ebapiisavaks, säilitamiseks terveid ja vastupidavaid metsi Euroopas. ELi uus metsastrateegia aastani 2030 sätestab (lk 13, rõhutus lisatud): **“Et suuta paremini reageerida uutele katsumustele ja vajadustele ning pidades silmas metsade rolli suurene- mist ELi ühiselt kokku lepitud kliima- ja elurikkuse eesmärkide saavutamisel, tuleb sääst- va metsamajandamise raamistikku tugevdada – eelkõige ökosüsteemi tervise, elurikkuse ja kliimamuutustega seotud kriteeriumide puhul –, nii et sellest võiks kujuneda üksikasja- likum seirevahend eri majandamismeetodite, nende mõju ja ELi metsade üldise olukorra väljaselgitamiseks ja võrdlemiseks. Säästev metsamajandamine hõlmab juba mitut asja- kohast näitajat, nagu lagupuidu ja liikide mitmekesisus, kuid **veel ei ole määratletud piirmäärad ega vahemikud, mis oleksid soovitava seisundi võrdlusahuseks.**”**¹⁴

¹² ÜRO osapoolte kohtumise resolutsioon 25.09.2015 „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Eestikeelne tekst “Maail- ma muutmine: säästva arengu tegevuskava aastaks 2030” on avaldatud Riigikantselei kodulehel: <https://www.riigikant- selei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng>

¹³ <https://foresteurope.org/workstreams/sustainable-forest-management/>

¹⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele. Uus ELi metsastrateegia aastani 2030; lk 13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX- :52021DC0572>

Annex 3: Pan-European quantitative and qualitative indicators for sustainable forest management

Pan-European Qualitative Indicators for Sustainable Forest Management

Criteria	No.	Indicator	Full text
Forest policy and governance	1	National Forest Programmes or equivalent	
	2	Institutional frameworks	
	3	Legal/regulatory framework: National (and/or sub-national) and International commitments	
	4	Financial and economic instruments	
	5	Information and communication	
Criterion 1: Maintenance and appropriate enhancement of forest resources and their contribution to global carbon cycles	C.1	Policies, institutions and instruments to maintain and appropriately enhance forest resources and their contribution to global carbon cycles	
	1.1	Forest area	Area of forest and other wooded land, classified by forest type and by availability for wood supply, and share of forest and other wooded land in total land area
	1.2	Growing stock	Growing stock on forest and other wooded land, classified by forest type and by availability for wood supply
	1.3	Age structure and/or diameter distribution	Age structure and/or diameter distribution of forest and other wooded land, classified by availability for wood supply
	1.4	Forest carbon	Carbon stock and carbon stock changes in forest biomass, forest soils and in harvested wood products
Criterion 2: Maintenance of forest ecosystem health and vitality	C.2	Policies, institutions and instruments to maintain forest ecosystems health and vitality	
	2.1	Deposition and concentration of air pollutants	Deposition and concentration of air pollutants on forest and other wooded land
	2.2	Soil condition	Chemical soil properties (pH, CEC, C/N, organic C, base saturation) on forest and other wooded land related to soil acidity and eutrophication, classified by main soil types
	2.3	Defoliation	Defoliation of one or more main tree species on forest and other wooded land in each of the defoliation classes
	2.4	Forest damage	Forest and other wooded land with damage, classified by primary damaging agent (abiotic, biotic and human induced)
	2.5	Forest land degradation	Trends in forest land degradation
Criterion 3: Maintenance and encouragement of productive functions of forest (wood and non-wood)	C.3	Policies, institutions and instruments to maintain and encourage the productive functions of forests	
	3.1	Increment and fellings	Balance between net annual increment and annual fellings of wood on forest available for wood supply
	3.2	Roundwood	Quantity and market value of roundwood
	3.3	Non-wood goods	Quantity and market value of non-wood goods from forest and other wooded land
	3.4	Services	Value of marketed services on forest and other wooded land

Table 1. Forest Europe'i säästva metsamajandamise kriteeriumid ja näitajad („Metsa säästva majandamise üleeuroopalised kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad”). Allikas: State of Europe's Forests 2020, lisa 3, lk 249-250 (https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf).

Criteria	No.	Indicator	Full text
Criterion 4: Maintenance, conservation and appropriate enhancement of biological diversity in forest ecosystems	C.4	Policies, institutions and instruments to maintain, conserve and appropriately enhance the biological diversity in forest ecosystems	
	4.1	Diversity of tree species	Area of forest and other wooded land, classified by number of tree species occurring
	4.2	Regeneration	Total forest area by stand origin and area of annual forest regeneration and expansion
	4.3	Naturalness	Area of forest and other wooded land by class of naturalness
	4.4	Introduced tree species	Area of forest and other wooded land dominated by introduced tree species
	4.5	Deadwood	Volume of standing deadwood and of lying deadwood on forest and other wooded land
	4.6	Genetic resources	Area managed for conservation and utilisation of forest tree genetic resources (in situ and ex situ genetic conservation) and area managed for seed production
	4.7	Forest fragmentation	Area of continuous forest and of patches of forest separated by non-forest lands
	4.8	Threatened forest species	Number of threatened forest species, classified according to IUCN Red List categories in relation to total number of forest species
	4.9	Protected forests	Area of forest and other wooded land protected to conserve biodiversity, landscapes and specific natural elements, according to MCPFE categories
Criterion 5: Maintenance and appropriate enhancement of protective functions in forest management (notably soil and water)	4.10	Common forest bird species	Occurrence of common breeding bird species related to forest ecosystems
	C.5	Policies, institutions and instruments to maintain and appropriately enhance of the protective functions in forest management	
Criterion 6: Maintenance of other socio-economic functions and conditions	5.1	Protective forests - soil, water and other ecosystem functions - infrastructure and managed natural resources	Area of forest and other wooded land designated to prevent soil erosion, preserve water resources, maintain other protective functions, protect infrastructure and managed natural resources against natural hazards
	C.6	Policies, institutions and instruments to maintain other socioeconomic functions and conditions	
	6.1	Forest holdings	Number of forest holdings, classified by ownership categories and size classes
	6.2	Contribution of forest sector to GDP	Contribution of forestry and manufacturing of wood and paper products to gross domestic product
	6.3	Net revenue	Net revenue of forest enterprises
	6.4	Investments in forests and forestry	Total public and private investments in forests and forestry
	6.5	Forest sector workforce	Number of persons employed and labour input in the forest sector, classified by gender and age group, education and job characteristics
	6.6	Occupational safety and health	Frequency of occupational accidents and occupational diseases in forestry
	6.7	Wood consumption	Consumption per head of wood and products derived from wood
	6.8	Trade in wood	Imports and exports of wood and products derived from wood
6.9	Wood energy	Share of wood energy in total primary energy supply, classified by origin of wood	
6.10	Recreation in forests	The use of forests and other wooded land for recreation in terms of right of access, provision of facilities and intensity of use	

2.3.3 Säästva metsanduse erinevad aspektid: kokkuvõte

Eeltoodut arvestades on selge, et Eesti Vabariigi põhiseaduse ja säästva arengu seaduse nõuete täitmiseks tuleb metsamajandamise suunamisel arvestada palju enamaga kui pelgalt raie ja majandatava metsa juurdekasvu suhe. Viimane on vaid üks metsapoliitika kaalutlustest.

Metsa majandamise suunamisel tuleb kaaluda ja püüda tasakaalustada järgmisi kaalutlusi, nii võimaliku raiemahu määramisel kui ka muude meetmete kavandamisel:

1. metsaraie ja juurdekasvu suhe erinevates metsatüüpides;
2. mõjud elurikkusele;
3. mõjud kliimamuutuse leevendamisele ja nõuded sellega kohanemiseks;
4. mõjud sotsiaalsetele ja kultuurilistele vajadustele;
5. mõjud inimeste heaolu vajadustele, sh psühholoogilisele ja füüsilisele tervisele.

Metsa majandamise tingimuste määramine peab igal juhul olema kooskõlas neis valdkondades siseriiklikult seatud eesmärkide ning Eestile rahvusvahelisel tasandil ja Euroopa Liidus võetud kohustustega.

2.4 KESKKONNAÕIGUSE PRINTSIIBID

Metsanduse arengusuundade kavandamisel ning säästva metsanduse tagamise meetmete seadmisel tuleb eelnevale lisaks arvestada ka keskkonnaõiguse printsiipidega. See nõue tuleneb asjaolust, et arengusuundade ning meetmete kavandamisel on otsustajal laiaulatuslik kaalutlusruum. Õiguspõhimõtted on instrumendiks, mis võimaldab sellises olukorras leida optimaalseid lahendusi erisuunaliste eesmärkide saavutamisel.

Keskkonnaõiguse printsiibid on seejuures haldusorganitele haldustegevuses õiguslikult siduvad suunised, st haldusorganitel on õigusnormide tõlgendamisel ja rakendamisel kohustus printsiipidega arvestada.¹⁵

¹⁵ Vt ka Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. 2. peatüki 1. jao (Keskkonnakaitse põhimõtted) kommentaaride sissejuhatus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/sissejuhatus>

2.4.1 Ettevaatusprintsii ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse printsii

Eesti valitsus on kõigis keskkonda mõjutavates otsustes ja poliitikates kohustatud järgima keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtet ja ettevaatusprintsii. See kohustus on kehtestatud ja on kesksel kohal nii Eesti kui ka rahvusvahelises ja EL keskkonnaõiguses (ELTL artikkel 191 lg 2 ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni art 3 lg 3, KeÜS § 8 – keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte ning KeÜS § 11 – ettevaatuspõhimõte).

MAK2030 oluliseks lähtekohaks peab niisiis olema ka ettevaatusprintsii. **Ettevaatuspõhimõte kohustab rakendama ettevaatusabinõusid ka olukorras, kus pole selge, kas tegevusel võib olla kahjulik tagajärg, sest tagajärgi pole piisavalt uuritud või eksperdid on tagajärke osas eriarvamusel.** Ka SäAS § 5 lg 3 näeb ette, et arvesse tuleb võtta määramatusest tulenevat reservi. Lisaks võib ettevaatusprintsii vaadelda kui eetilist vahendit kompromisside lahendamiseks: kui majanduslikud huvid on vastuolus keskkonnahuvidega, peaks keskkonnakaitse olema ülimuslik.

Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte (KeÜS § 8) nõuab keskkonna kaitsmisel ambitsioonikate eesmärkide seadmist ning tähendab, et keskkonnaotsuse erinevate lahendusvariantide olemasolu korral tuleb valida lahendus, mis tagab keskkonna kõrgetasemelise kaitse.¹⁶

See tähendab, et MAK2030 raames metsamajandamise tingimuste, sh jätkusuutliku raiemahu määramisel tuleb kahtluse korral teha otsus rangemate keskkonnatingimuste või väiksema raiemahu kasuks.

¹⁶ Vt ka Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. KeÜS § 8 kommentaar, p 4. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/2-ptk/1-jagu/pg-8>

2.4.2 Huvide ja asjaolude kaalumise reeglid

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lg 2 näeb ette, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Osalt on kaalutusruum otsuste tegemisel piiratud õigusaktidest tulenevate nõuetega (nt elurikkuse kaitseks seatud nõuded, säästva arengu seadusest tulenevad nõuded), ent muus osas on MAK2030 suundade ja meetmete määramisel ulatuslik kaalutusruum.

Vaieldamatult on MAK2030 eelnõu koostamise puhul tegemist halduse toiminguga. MAK2030 eelnõus meetmete planeerimisel tuleb niisiis jälgida ka seda, et arvestatud oleks õiguse üldpõhimõtteid, kõik olulised asjaolud oleksid välja selgitatud, ning et üht aspekti kaalutlustest ei eelistata liigselt teisele.

Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et kaalutusõiguse teostamisel on tegemist olulise diskretsiooniveaga, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta.¹⁷ Otsuse tegemisel tuleb kaaluda, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud kaaluvad üles otsusega kaasneva keskkonnakahju.

Eelviidatud nn Jämejala pargi kohtuasjas leidis Riigikohus, et „ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata. Kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just Pärsti vallas (eriliselt madal elatustase antud vallas, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma. Kuna sääraseid põhjusi ei ole välja toodud, leiab Riigikohus, et volikogu omistas vanga ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. See kujutab endast olulist diskretsiooniviga.”¹⁸

Niisiis tuleneb Riigikohtu praktikast, et keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamise korral tuleb põhjalikult kaaluda, kas just see tegevus on kavandatud kujul vajalik, või leiduks alternatiive.

Analoogselt tuleks MAK2030 eelnõus metsanduse arengusuundade ning **meetmete kavandamisel välja selgitada, milline keskkonnamõju/keskkonnakahju plaanitud kujul metsa majandamisega kaasneb ning milline kaal anda sellele võrreldes prognoositava sotsiaalmajandusliku kasuga**, sh kas on piisavalt kaalutud sotsiaalmajandusliku kasu alternatiive (nt metsandusega seotud tööhõive muud võimalused peale intensiivse metsamajanduse).

¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi (RKHKo) 14.10.2003.a otsus haldusajal nr 3-3-1-54-03, p 40: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-54-03>

¹⁸ RKHko asjas nr 3-3-1-54-03, p 41

2.5 KOKKUVÕTE

Metsanduse arengusuundade kavandamisel tuleb arvestada tervet hulka õiguslike tingimusi, mis seavad MAK2030 eelnõus eesmärkide ja meetmete planeerimisele kindlad raamid.

PS §-st 5 lähtuvalt tuleb metsa kui rahvuslikku rikkust kasutada säästlikult. Säästva arengu seaduse kohaselt tähendab see, et metsale tuleb seada kasutuspiirid, mis tagavad selle säästliku kasutuse. Metsa säästlik kasutus omakorda tähendab, et peale majanduslike kaalutluste tuleb arvestada ökoloogiliste, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajadustega.

Niisiis tuleb metsamajandamise suunamisel kaaluda ja püüda tasakaalustada järgmisi kaalutlusi, nii võimaliku raiemahu määramisel kui ka muude meetmete kavandamisel:

1. metsaraie ja juurdekasvu suhe (sh arvestades erinevate metsatüüpidega);
2. mõjud elurikkusele;
3. mõjud kliimamuutuse leevendamisele ja nõuded sellega kohanemiseks;
4. mõjud sotsiaalsetele ja kultuurilistele vajadustele;
5. mõjud inimeste heaolu vajadustele, sh psühholoogilisele ja füüsilisele tervisele.

Seejuures ei ole majanduslikud kaalutlused teiste ees primaarseks, vaid üksnes üheks kaalutluseks teiste hulgas.

Lähtuvalt ettevaatusprintsibiist ning keskkonna kõrgetasemelise kaitstuse printsibiist tuleb kahtluse korral teha otsus rangemate keskkonnatingimuste või väiksema majandustegevuse mahu (MAK2030 puhul nt väiksema raiemahu) kasuks. Erinevate huvide kaalumisel tuleb kaaluda, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud kaaluvad üles otsusega kaasneva keskkonnakahju.

MAK2030 eelnõus meetmete kavandamisel tuleb niisiis välja selgitada, milline keskkonnamõju/keskkonnakahju plaanitava metsa majandamisega kaasneb ning milline kaal anda sellele võrreldes prognoositava sotsiaalmajandusliku kasuga, sh kas on piisavalt kaalutud sotsiaalmajandusliku kasu alternatiive (nt metsandusega seotud tööhõive muud võimalused peale intensiivse metsamajanduse).

3. SÄÄSTVA ARENGU NÕUETE KÄSITLUS MAK2030 EELNÕUS: PUUDUSED LÄHTEALUSTES

MAK2030 eelnõu läbitöötamise tulemusena jõudsid eksperthinnangu autorid kokkuvõtvalt järeldusele, et MAK2030 eelnõus esitatud arengusuund ei taga metsa jätkusuutlikkust bioloogilise mitmekesisuse, ökosüsteemi toimimise, kliima, sotsiaalse heaolu ega muude aspektide seisukohast.

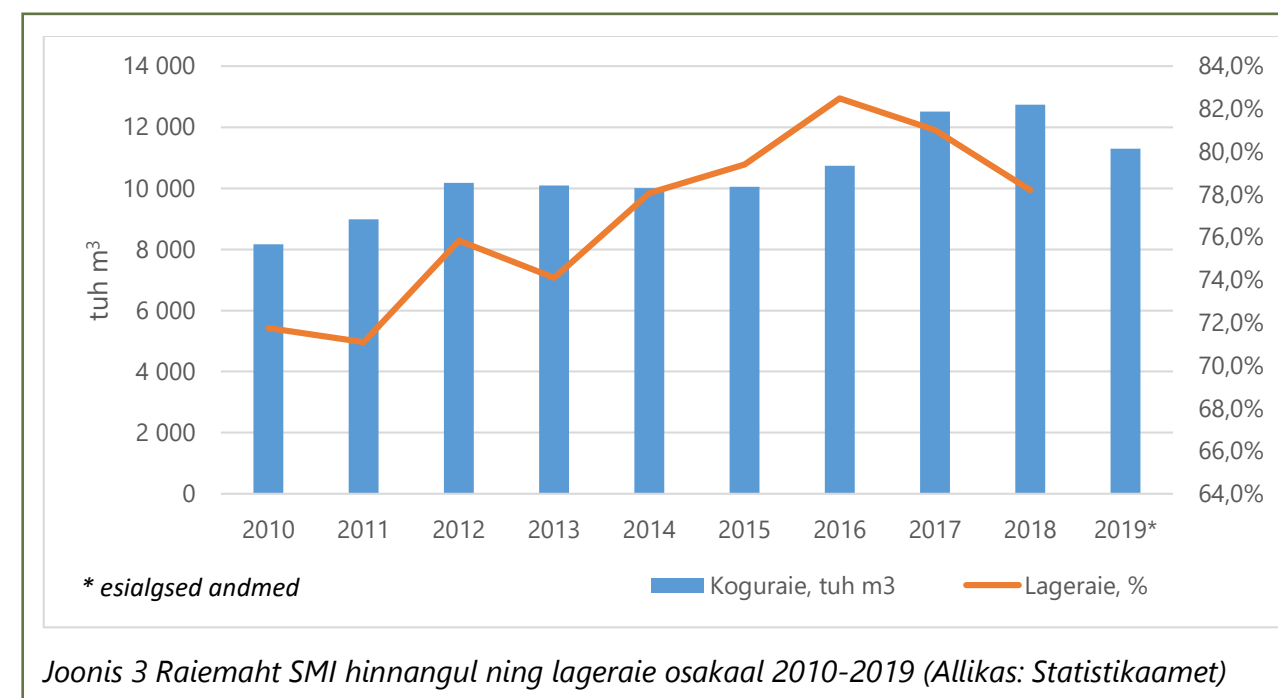
Ehkki MAK2030 eelnõu sissejuhatuses ning tekstis on hulgaliselt viiteid säästvale metsandusele kui eelnõu lähtekohtadele, ei ole metsanduse arengusuuna ega meetmete kavandamisel säästva arengu nõuetega asjakohaselt arvestatud. Seetõttu on MAK2030 eelnõu vastuolus EV põhiseaduse ja säästva arengu seaduse nõuetega.

3.1 SÄÄSTVA METSAMAJANDAMISE KÄSITLUS MAK2030-S: TEADUSLIKU HINNANGU PUUDUMINE

Säästva metsamajandamise nõuete täies mahus rakendamine eeldaks teaduslikku hindamist, et töötada välja metsanduse arengut säästvuse poole suunav kava ja kehtestada metsaraiele piir, mis leiaks tasakaalu eespool loetletud säästva arengu komponentide vahel. **Kuni nende erinevate tegurite hindamiseks ei ole läbi viidud kõiki säästva arengu ja säästva metsanduse aspekte arvestavat teaduslikku analüüsi, on ennatlik teha ettepanekut võimaliku raiemahu kohta.** Juhime tähelepanu, et MAK2030 eelnõus ning ka taustmaterjali hulgas puuduvad andmed, et selline igakülgne teaduslik analüüs oleks läbi viidud.

Sellest hoolimata tehakse MAK2030 eelnõu lisa 1 siiski ettepanek põhimõtteliselt senise praktikaga jätkamiseks, kuna selles pakutakse välja raiemaht vahemikus 9-11 miljonit m³ aastas (keskmiselt umbes 10 miljonit m³ aastas).¹⁹ Nii suure raiemahu ettepanek on sisuliselt vastuolus MAK2030 eesmärkidega – nii üldeesmärgiga (kestlik metsandus), kui alaeesmärkidega (arvestamine kliimamuutuse ja elurikkuse seisundiga ning sotsiaalsete ja kultuuriliste väärtustega).

¹⁹ MAK2030 eelnõu lisa 1 „Metsakasutuse kujunemine”, lk 19-20. <https://envir.ee/media/4901/download>



Joonis 3 Raiemaht SMI hinnangul ning lageraie osakaal 2010-2019 (Allikas: Statistikaamet)

Joonis 1. Ametlik statistika koguraie ja lageraie kohta (oranž joon).²⁰

3.2 MAK2030 EELNÕUS KÄSITLETUD RAIEMAHTUDE STSENAARIUMID

MAK2030 eelnõu lisa 1 on esitatud järgmised raiemahtude stsenaariumid:

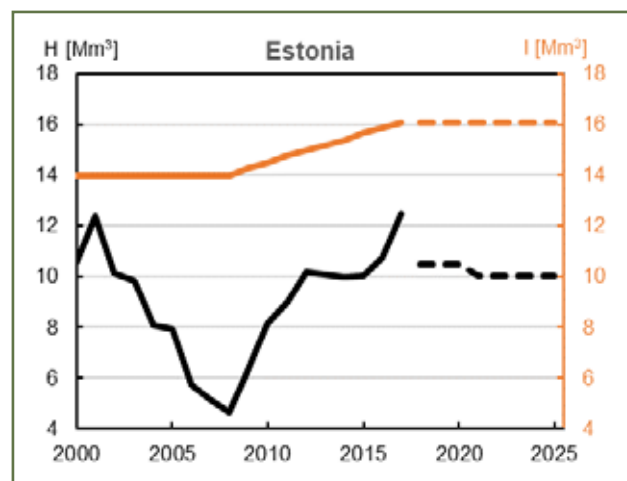
- Küpsuslangi stsenaarium** – raiutav uuendusraie maht on keskmiselt ca 19 mln m³/a;
- Arvestuslangi stsenaarium** - ühtlane puidukasutus keskpikal perioodil, sisuliselt raiemaht majandatavate metsade juurdekasvu piires, majandusmetsades ca 12 mln m³/a ja koos majanduspiiranguga metsadega 14 mln m³/a;
- Ühtlase kasutuse stsenaarium** – ühtlane puidukasutus kogu raieringi jooksul, raiete maht 10 a keskmisena ca 10 mln m³/a;
- Nn 5 mln m³/a uuendusraie stsenaarium** (koguraie 7 mln m³/a).²¹

Kui MAK2030 eelnõu põhidokumendis hoidutakse raiemahu valimisest ning üksnes viidatakse “ühtlase metsakasutuse poole” liikumise vajadusele, siis lisa 1 on stsenaarium “ühtlane kasutamine” (puidu ühtlane kasutamine kogu raieringi jooksul) avatud. Selle stsenaariumi kohaselt on raiemaht “10 aasta keskmisena umbes 10 miljonit m³/a (arvessevõetud uuringute kohaselt umbes 9-11 miljonit m³/a)”.²² See raiemaht on sarnane viimaste aastate ametlikus statistikas esitatud raiemahtudega (joonis 1).

²⁰ MAK2030 keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) programm, lk 30. <https://envir.ee/media/5111/download>

²¹ MAK2030 eelnõu lisa 1, lk 16 ning lk 18-19.

²² MAK2030 eelnõu lisa 1, lk 19.



Joonis 2. Raiemahu (must joon) ja juurdekasvu (oranž joon) kujunemine; pidevad jooned tähistavad ajaloolisi andmeid, katkendjooned aga prognoositud andmeid²³. Graafiku aluseks olevad andmed on võetud 2020. aasta jaanuaris Euroopa Komisjonile esitatud Eesti metsamajanduse arvestuskavast (National Forestry Accounting Plan) aastateks 2021-2025 ning nende eesmärk oli Eesti metsa võrdlustaseme põhjendamise.

Raiemaht ligikaudu 10 miljonit m³/a vastab Eesti metsa võrdlustaseme (*Forest Reference Level, FRL*) arvutamisel kasutatud modelleerimisel määratletud raiemahule, mis on näidatud joonisel 2 musta punktiirjoonega.

Oluline on panna tähele, et MAK2030 lisas 1 on stsenaariumide alusuuringuna viidatud üksnes uurimustööle „Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori sidumise võimekuse analüüs kuni aastani 2050”. Tuleb nentida, et **käsitletavate stsenaariumide valik üksnes kliimamuutust puudutavate mõjude põhjal ei vasta kindlasti säästva arengu õiguslikele kohustustele**, kuna stsenaariumide valikul ei ole arvestatud mõjudega elurikkusele ega inimeste heaolule ja sotsiaal-kultuurilistele vajadustele.

Teiseks ei aita valitud stsenaarium – sisuliselt praegusega samas mahus jätkuv raiete maht, keskmiselt 10 mln³/a – täita ka kliimamuutuse leevendamise nõuet. Selle numbri aluseks on valed eeldused – ühelt poolt on alahinnatud möödunud aastate raiemahtusid ja teiselt poolt ei ole arvesse võetud metsa juurdekasvu tegelikke prognoose. Eesti kategooria “metsamaaks jääv metsamaa” ja metsa- ja maasektor tervikuna muutus 2020. aastal netoneeldajatest CO₂ netoallikateks (vastavalt +161 kt ja +932 kt CO₂).²³ See asjaolu näitab, et varasemad katsed metsa raiemahu ja juurdekasvu suhte hoidmiseks on täielikult läbi kukkunud, kuna nendega ei ole suudetud süsiniku sidumist suurendada ega isegi samal tasemel hoida, mis on aga kliimaga arvestava metsapoliitika miinimumnõue.

²³ UNFCCC, 2022. Estonia. 2022 Common Reporting Format (CRF) Table. Table 4, Sectoral report for land use, land-use change and forestry. <https://unfccc.int/documents/461806>

²³ (Korosuro et al, 2021. Forest reference levels under Regulation (EU) 2018/841 for the period 2021–2025. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-32258-0 (online), doi:10.2760/0521 (online), JRC121803; lk 28. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bde3a00c-9040-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-253492210>)

4. KRIITIKA: RAIEMAHU JA JUURDEKASVU SUHE

Arvestades raiemahu ja juurdekasvu suhte kriitilist rolli MAK2030s, tuleb selgelt välja tuua selle ebakindlus. Nimetatud suhe määratakse kindlaks järgmiselt:

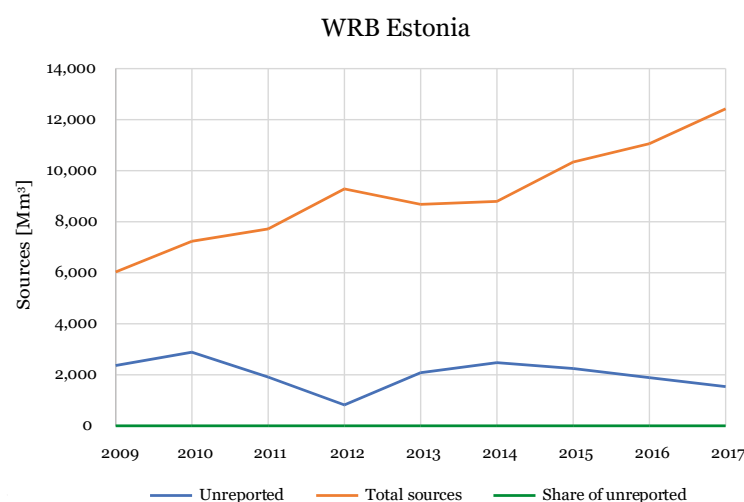
$$\text{Suhe [\%]} = \frac{\text{Kogu raiemaht} \left[\frac{\text{m}^3}{\text{aasta}} \right]}{\text{Kogu juurdekasv} \left[\frac{\text{m}^3}{\text{aasta}} \right]} \cdot 100$$

Pindala, mille kohta see suhtarv arvutatakse, peab olema sama nii lugeja kui ka nimetaja puhul, kusjuures õige tulemuse saamiseks peab see pindala hõlmama ainult majandatavaid metsi (st sellest peavad jääma välja metsad, mida on tarvis raiete eest kaitsta).

MAK2030 eelnõus on väärtalt võetud aluseks kriteerium, et „pikas perspektiivis ei tohi raiemaht ületada aastast majandatavate metsade juurdekasvu”²⁵. See kriteerium on selgelt eba- piisav, et tagada säästvat metsakasutust, ning minevikus ei ole isegi seda õigesti kohaldatud, nagu näitab metsasektori muutumine süsiniku emitteerijaks (vt selgitust eespool). Selleks, et puiduvaru ei ammenduks, peab raiete ja juurdekasvu suhe olema kindlasti alla 100%. Kuna aga pindala ning raiete ja juurdekasvu kogusumma nõuetekohane määratlemine kätkeb endas palju ebakindlust, peaks selle näitaja mõistlik künnis olema tunduvalt alla 100%. See on kooskõlas SäAS nõudega, mille kohaselt “Taastuva loodusvara kriitilise varu suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus, arvestades juurde määratlemisest tuleneva reservi.”

Käesoleva hinnangu järgmistes osades tõendame, et lisaks varieerub nii raiete kui ka juurdekasvu kohta käiv senine metsastatistika ulatuslikult, sõltuvalt andmeallikast, ning et andmed ise on paljudel juhtudel ebausaldusväärsed. Lisaks vajavad kohandamist metsamaa pindala andmed, millest raiemahu ja juurdekasvu suhte määramisel MAK2030 eelnõus on lähtutud, kuna MAK2030 eelnõus on majandatavate metsade hulka arvatud ka elurikkuse jm aspektide seisukohalt kaitset vajavad metsad (vt selles osas käesoleva töö p 4.4).

²⁵ MAK2030 eelnõu, lk 6.



Joonis 3. JRC andmed kõikide puidu allikate ja deklareerimata allikate kohta Eestis, 2009–2017. Andmed koguti JRC iga-aastastest puiduressursside bilansi aruannetest aastate 2009–2017 kohta²⁶. Kasutades Eesti andmeid, koostasime iga aasta kohta andmed “koguallikate” ja “teatamata allikate” kohta, mis on joonisel näidatud vastavalt sinise ja oranži joonega.

Arvestades, et metsa- ja maasektori süsiniku sidumise võime on kadunud, on selge, et Eesti puhul ületab raiete ja juurdekasvu suhe juba 100%. Metsaraie mahtu tuleks oluliselt vähendada, et võimaldada metsa süsiniku sidumise võimel taastuda.

4.1 TEGELIKUD RAIEMAHUD

Selleks, et määrata raiemaht, mis ei ületaks juurdekasvu, on vaja täpseid hinnanguid metsamaa pindala, raiemahu ja majandatavate metsade kasvukiiruse kohta. Täpsus on oluline, sest kui tegelik raie on suurem kui ametlik statistika, siis moodustab raie juurdekasvust suurema osa kui arvutatud, mistõttu “säätliku” raie arvutamine muutub sisutihjaks. Kuid nagu enamiku ELi liikmesriikide puhul, ei ole ka Eestis teostatavate raiete tõeline maht tegelikult teada.

Joonis 3. JRC andmed kõikide puidu allikate ja deklareerimata allikate kohta Eestis, 2009–2017. Andmed koguti JRC

²⁶ Joint Research Centre, 2021. Wood Resource Balances of European Union and Member States - Release 2021. European Commission Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, Luxembourg, JRC126552. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/wood-resource-balances_en

raieid tõenäoliselt alahinnatud. Üheks selliseks tõendiks on Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse (JRC) puiduressursi bilansi aruanded, mis näitavad, et raporteeritud puidu allikad ja kasutus erinevad kogu Eestis, kusjuures puidu kasutamine on pidevalt suurem kui raporteeritud allikad (JRC tugineb metsa kasutuse ja allikate määramisel ühise metsasektori küsimustikule ja muudele andmetele, mitte SMI andmetele).

Ajavahemikul 2009–2017 oli Eestis pidevalt ligikaudu 2 miljonit m³ puitu aastas pärit deklareerimata allikast (joonis 3). Oluline on märkida, et JRC andmed käsitlevad ainult “väljaviimist” või „väljavedu” (*removals*) – metsast tegelikult võetud puitu -, mitte “raiet”, mis kujutab endast kogu raiatud puidu kogust. Raiete maht ületab väljaviimisi umbes 25% võrra.²⁷

Andmed näitavad, et Eesti on järjepidevalt kasutusse võtnud umbes 2 miljonit m³ rohkem puitu, kui on märgitud kasutatuks ametlikus statistikas.

Eesti Statistikaamet pakub kahte peamist raiemahtude andmete allikat: statistilise metsainventuuri (SMI) andmete alusel hinnatud raiemaht²⁸ ja aruandlusel põhinev raiemaht.²⁹ Aruandlusandmed ei kajasta aga usaldusväärset tegelikku raiet. Statistikaamet hoiatab: “Raiedokumentide puhul on probleemiks andmete võrreldavus. Kui Riigimetsa Majandamise Keskus esitab andmed maakonniti ja raie liigiti raiete pindala ja mahu kohta teostatud raiete põhjal, siis teiste omanike puhul on andmestikus esindatud raiekavatsused, millest suur osa jääb teostamata. Raie raiedokumentide alusel on kiire ja küllalt detailse jaotusega raiete andmestik, mis on poole metsamaa osas tugevasti ülehinnatud.”³⁰

Samal ajal ilmneb, et SMI andmed, mis on saadud metsas asuvate püsi- ja ajutiste proovitükide võrgustiku inventeerimise teel, tõenäoliselt alahindavad raiet. Mõned arvutused, mis on tehtud SMI lähteandmetega aastast 2009–2019, näitavad, et püsi- ja ajutisi proovitükke kasutavad analüüsid annavad väga erinevaid järeldusi. Näiteks ajutiste proovitükide (mida võib pidada kontrollvalimiks) andmetel põhinev analüüs järeldab, et Eestis peaks olema 591 000 hektarit küpset metsa. Kui aga arvutatakse püsiproovitükide andmete põhjal, peaks küpset metsa olema 699 000 hektarit. Erinevus on 108 000 hektarit, mis on peaaegu 20% suurem.³¹ Ent just püsiproovitükid on need, mis on kaasatud metsa näitajate, nagu raied ja juurdekasv, statistilistesse hinnangutesse. Sellest järeldub, et andmetes on tõenäoliselt viga.³²

²⁷ Camia, A., et al. Biomass production, supply, uses and flows in the European Union: First results from an integrated assessment, EUR 28993 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-77236-8 (print), 978-92-79-77237-5 (pdf), doi:10.2760/539520 (online), 10.2760/181536 (print), JRC109869.

²⁸ <https://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=MMO3>

²⁹ <https://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=MMO4>

³⁰ https://andmed.stat.ee/vana/pub/Database/Majandus/11Metsamajandus/MM_04.html

³¹ <https://www.ohtuleht.ee/1029969/metsastatistika-naitab-aiateibaid-pikalt-avalikkuse-est-varjatud-and-metes-haigutavad-100-000-hektari-suurused-anomaaliad>

³² Relve, K ja Vaarmari, K “Hinnang eelnõus 292SE kavandatud metsaandmetele juurdepääsupiirangu õiguspärasusele”. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2021, lk 17-18. <https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/292>

Kuigi uuringud näitavad, et tegelik raiemaht üha suureneb, ei pruugi see ametlikus statistikas ilmned. JRC teadlased tuvastasid kaugseire abil raiutud pindala järsu kasvu Eestis aastatel 2016-2018, mis on 85% suurem kui keskmine raiutud pindala aastatel 2004-2015. Uuring kinnitas ka raiutud alade suurenemist samal ajavahemikul (raiutud laikude keskmise suuruse kasv +54% aastatel 2016-2018 võrreldes aastatega 2004-2015).³³ Nende muutuste järskus ja ulatus ei kajastu “ametlikes” andmetes.

4.2 METSA JUURDEKASVU ÜLEHINDAMINE

Kuna on ilmnud, et SMI andmed on ebausaldusväärsed, on kaheldav ka metsade juurdekasvu käsitlevate ametlike andmete usaldusväärsus.

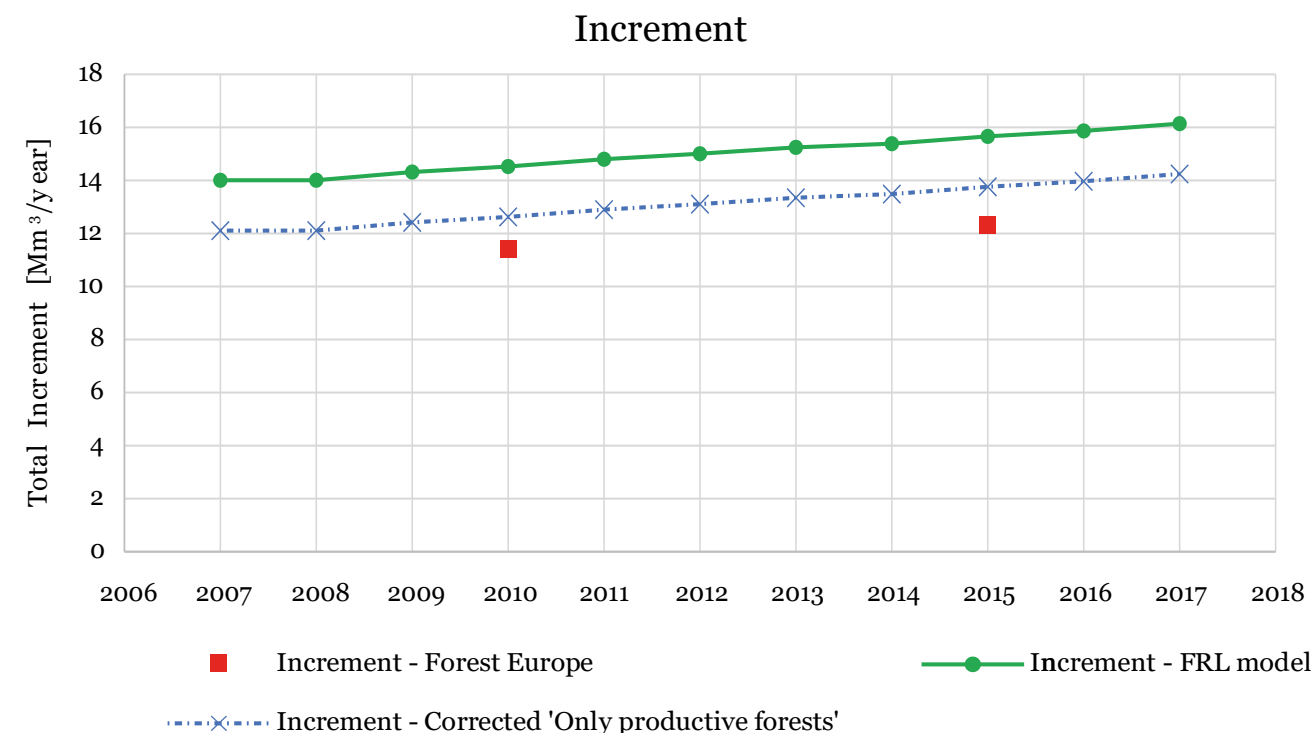
Lisaks küsimusele, kas SMI proovitükid on tegelikult representatiivsed Eesti metsade laiemate suundumuste suhtes, on küsitavusi ka metsamaa pindala arvestuses, mille alusel juurdekasvu hinnatakse, nagu on selgitatud allpool.

MAK2030 eelnõus ei eristata metsatüüpe, vaid jagatakse need kolme rühma vastavalt nende majanduslikule kasutatavusele: 1) majandusmetsad, 2) kaitse- ja kaitsefunktsioonidega metsad ja 3) rangelt kaitstavad metsad. MAK2030 eelnõu leheküljel 6 asuvas tabelis 1 on esitatud andmed juurdekasvu kohta, mida kasutatakse raie-/juurdekasvu suhte arvutamisel nimetajana. See on käesolevas peatükis esitatud tabelina 2. Nagu MAK2030 eelnõu joonealuses märkuses 14 kinnitatakse, saadakse kogu Eesti “majandatavate metsade” juurdekasv, kui liidetakse majandusmetsade (12,1 miljonit m³/a) ja kaitse- ja kaitsefunktsioonidega metsade (1,9 miljonit m³/a) juurdekasv. Nende kahe kategooria summa (14 miljonit m³/a) on raiemahu ettepaneku aluseks. Summa ei sisalda rangelt kaitstavate metsade juurdekasvu. Siiski tekib küsimus, kui palju raiet tehakse kaitsealuseks või “kaitsefunktsiooniga metsaks” nimetatud maal, ning kas need metsad tuleks säästva raiemahu arvutamise aluseks oleva metsamaa pindalast välja arvata.

Puistute pindala	Tagavara	Juurdekasv hektaril	Kogu juurdekasv (mln m ³ /a)			
			Rangelt kaitstavad metsad	Kaitse- ja kaitsefunktsioonidega metsad ⁱⁱ	Majandusmetsad	Majandatavad metsad kokku ¹⁴
2,1 mln ha	472 mln m ³	7,6 m ³ /ha/a	2,2 mln m ³ /a	1,9 mln m ³ /a	12,1 mln m ³ /a	14,0 mln m ³ /a

Tabel 2. Tabel MAK2030 eelnõust, milles on esitatud hinnangud pindala ja metsa juurdekasvu kohta erinevate metsatüüpide puhul.

³³ Ceccherini, G., et al. (2020). Abrupt increase in harvested forest area over Europe after 2015. Nature 583(7814): 72-77. At https://www.researchgate.net/publication/342615330_Abrupt_increase_in_harvested_forest_area_over_Europe_after_2015



Joonis 4. Metsade aastane juurdekasv Eestis Forest Europe'i hinnangul, metsa võrdlustaseme (FRL) jaoks tehtud modelleerimine ja metsa võrdlustaseme (FRL) väärtused, mida on korrigeeritud kaitsefunktsioonidega metsa juurdekasvu eemaldades.

Joonisel 4 on näidatud metsa võrdlustaseme (FRL) modelleerimisel saadud juurdekasvu andmed. Tugev roheline joon näitab ametlike andmeid. Forest Europe'i andmete³⁴ (punased täpid) põhjal hinnates on juurdekasv aga tunduvalt väiksem kui Eesti ametlikus statistikas. Kolmas väärtuste kogum (katkendlik joon) näitab, milline oleks juurdekasv, kui “kaitse- ja kaitsefunktsioonidega metsade” hinnanguline juurdekasv 1,9 miljonit m³/a oleks raiekõlblike maade kogumist eemaldatud. Nende andmekogumite vahelised erinevused näitavad selgelt, et hinnang juurdekasvule sõltub suuresti arvutuste aluseks võetud eeldustest.

³⁴ State of Europe's forests 2020. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 2020. https://for-est-europe.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

4.3 RAIE JA JUURDEKASVU TEGELIK SUHE

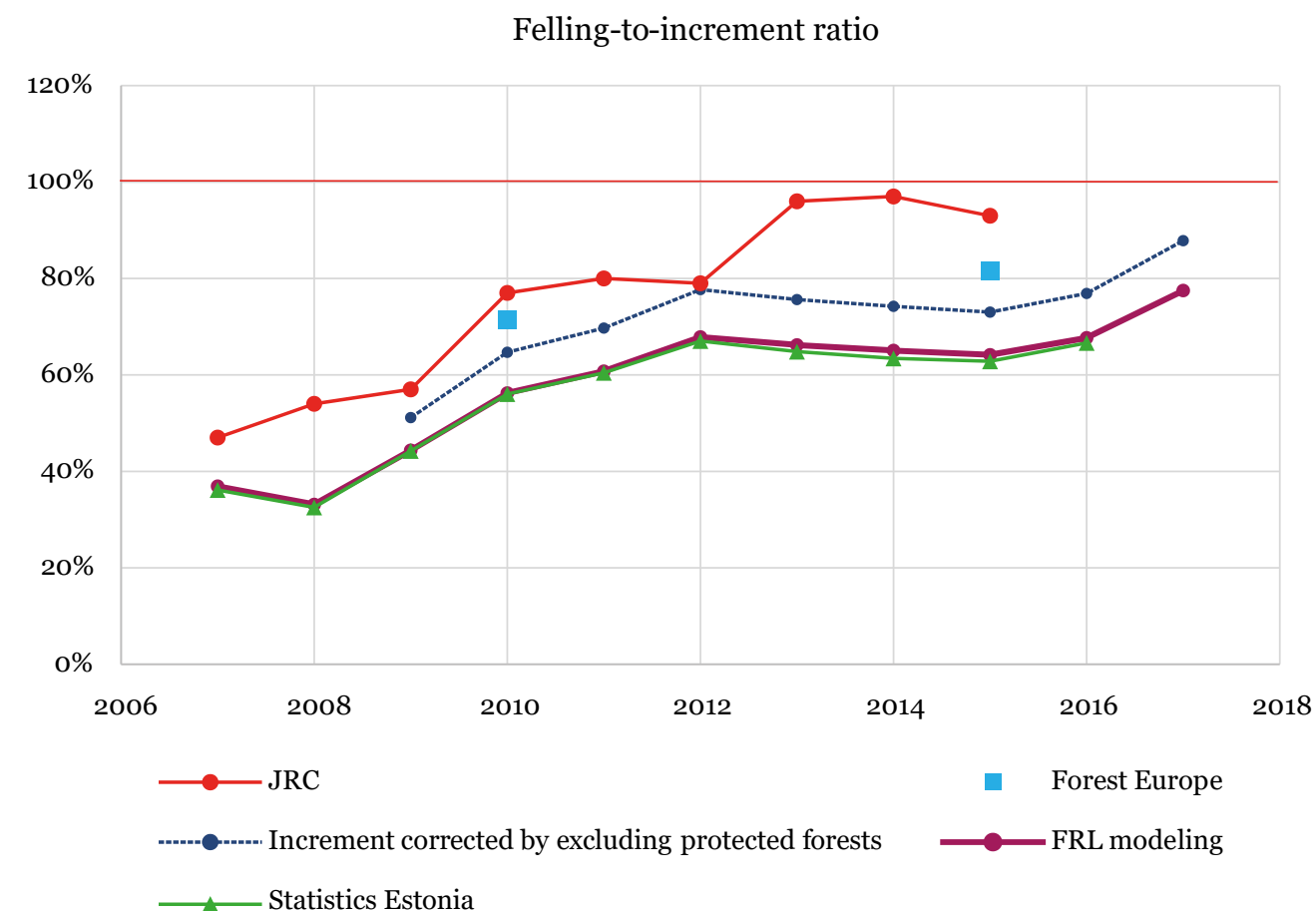
Nagu eespool rõhutatud, on tugevaid tõendeid, et Eesti metsade raie kogumahtu on alahinnatud, samas kui metsa aastane juurdekasv on ülehinnatud. Need tegurid koos tähendavad, et Eesti metsade raie ja juurdekasvu ametlikku hinnangulist suhet on tõenäoliselt alahinnatud.

JRC andmed toetavad seda järeldust. Joonisel 5 võrreldakse raie ja juurdekasvu suhet läbi aegade, arvatuna erinevate andmekogumite alusel. Ametlik statistika (Statistikamet, oranž joon³⁵) on arvatud SMI andmete põhjal raie ja juurdekasvu kohta. *Forest Europe*'i hinnanguline suhe (sinised ruudud) ületab ebaselgetel põhjustel märkimisväärselt ametlikku statistikat. JRC andmetest lähtuv suhtarv³⁶ (punane joon) ületab samuti märkimisväärselt ametlikku statistikat, lähenedes ajavahemikul 2013-2015 isegi 100%-le.³⁷ Lisaks arvutatakse välja, milline oleks suhe pärast seda, kui oleks eemaldatud standardne 1,9 Mm³ juurdekasv, võtmaks arvesse metsi, mida kaitstakse või tuleks kaitsta, nagu on kirjeldatud käesoleva hinnangu punktis 4.2 (tumesinine punktiirjoon). Ka see arvutatud suhe ületab ametliku raie ja juurdekasvu suhte.

35 https://andmed.stat.ee/en/stat/Lepetatud_tabelid_Eri-valdkonnad.%20Arhiiv_saastev-areng/SNO4

36 https://knowledge4policy.ec.europa.eu/visualisation/eu-bioeconomy-monitoring-system-dashboards_en

37 JRC suhtarv näib kasutavat uuringuandmeid väljaveo kohta, mida on korrigeeritud ülespoole, kajastamaks, et raied ületavad väljavedu, ja kasutamaks Eesti ametlikke SMI juurdekasvuandmeid nimetajas.



Joonis 5. Raie ja juurdekasvu suhte hinnangud Eesti kohta.

Joonisel 5 esitatud lai väärtuste vahemik seab tugevalt kahtluse alla raie ja juurdekasvu suhte ametliku hinnangu, eriti arvestades, et see põhineb kahtlase usaldusväärsusega statistilise metsainventuuri (SMI) andmetel.

Igal juhul, kuivõrd MAK2030 eelnõus välja pakutud raiemaht tähendaks suhtarvu, mis peegeldab “tavapärase olukorra jätkumist”, ilma et tunnistataks või võetaks arvesse andmetega seotud ebakindlust, ei vasta see säästva arengu seaduse nõudele, milles on sätestatud, et “*Taastuva loodusvara kriitilise varu suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus, arvestades juurde määramatusest tulenevat reservi*” (SäAS § 5 lg 3). Arvestades ebakindlust raie ja juurdekasvu tegeliku suhte osas, on ilmne, et **MAK2030 eelnõus välja pakutud raiemaht ei jäta piisavat “määramatusest tulenevat reservi”**.

4.4 METSAMAA PINDALA, MILLE ALUSEL ARVESTATAKSE RAIETE JA JUURDEKASVU SUHET

Tulles tagasi küsimuse juurde, milliseid metsi raiutakse ja milliseid tuleks mitte raiuda, on selge, et metsaökosüsteemide püsijäämiseks ja nende seisundi paranemiseks tuleb kaitsta rohkem maad.

Sellega on aga otseses vastuolus MAK2030 rõhuasetus majandusmetsade osakaalu säilitamisele. MAK2030 eelnõus seatud alaeesmärgi “metsasektor on majanduslikult konkurentsivõimeline” üheks sihttasemeks on, et majandusmetsade osakaal metsamaast jääb praegusega võrreldes samaks, moodustades 74-75% metsamaast³⁸.

Majandusmetsase osakaalule sihttaseme seadmine MAK2030 eelnõus on otseses vastuolus Eesti riigi õiguslike kohustustega metsade säästliku majandamise osas, samuti ELi elurikkuse strateegia eesmärkidega. Arvestades ökosüsteemide seisundi ja metsade süsiniku sidumise senist halvenemist, on ilmselgelt vaja kaitsta teatavat tüüpi metsi raie eest või lubada ainult minimaalselt hooldusraiet. See vajadus on MAK2030 eelnõus täielikult tähelepanuta jäetud.

Kuigi metsad loetakse Säästlikuks kohaselt “taastuvaks”, ei ole paljud metsad tegelikkuses praktilises mõttes taastuvad. Bioloogiliselt väga mitmekesised metsad, vanad loodusmetsad ja põlismetsad (metsad, mida ei ole kunagi raiutud) on sisuliselt taastumatud, sest kui nende seisund on halvenenud, ei ole neid võimalik mõistliku aja jooksul taastada. Vastavalt ELi elurikkuse strateegiale aastani 2030 peaksid sellised metsad olema igal juhul rangelt kaitsitud. Nende metsade kaardistamine ja kaitsmine peaks olema kiireloomuline prioriteet.³⁹

Samuti on mõned metsad sotsiaalses või kultuurilises mõttes või inimeste heaolu seisukohalt olulisemad – nt kõrgendatud avalikku huviga alad (KAH-alad), aga ka metsad tundlikul pinnasel, veekogude kallastel jne. Varem, ajavahemikul 1998-2008, nimetati Eestis selliseid metsi kaitsemetsadeks ning neis oli raiete teostamisele seatud konkreetsed piirangud. Sellised alad olid algselt ette nähtud keskkonnakaitses vastavalt 1998. aasta metsaseadusele⁴⁰ ja asusid:

- 1) kaitseala sihtkaitsevööndis, kus majandustegevus on kaitseala kaitse-eeskirjaga lubatud, ja piiranguvööndis;
- 2) randadel ja kallastel;
- 3) allikate ääres ja survealade põhjaveega aladel;
- 4) infiltratsioonialadel;

³⁸ MAK2030 eelnõu, lk 27 ja 34

³⁹ Barredo, J et al. Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe, EUR 30661 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-34229-8, doi:10.2760/13239, JRC124671. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124671>

⁴⁰ 1998. a metsaseaduse § 29. Metsaseadus. RT I 1998, 113, 1872, <https://www.riigiteataja.ee/akt/33469>.

- 5) joogiveehaaretel;
- 6) uuristus- ja tuuleohtlikel aladel;
- 7) lootaladel;
- 8) muinsuskaitse objektidel;
- 9) muudel planeeringuga määratud aladel.⁴¹

Kuna need alad vajavad teistsugust majandamisrežiimi ja raiet tuleks seal piirata või see keelata, **saab säästva raie piirmäärara arvutada alles siis, kui kõik sellised alad raiemahu arvutustest välja jäetakse.**

Metsaseaduses “kaitsemetsa” mõiste ja kategooria taaskesitamine, seejärel kaitsemetsade määramine ja nende funktsioonide prioritseerimine aitaks otseselt ellu rakendada säästva metsamajandamise mitmeid prioriteete ning viia metsamajandamine kooskõlla säästva arengu seaduse ja põhiseadusega. Kaitsemetsade esmaseks ülesandeks oleks keskkonna jätkusuutlikkuse tagamine loodusväärtusi või keskkonda kaitses ning nendelt aladelt puidu tootmist tuleks käsitleda metsa teisese kasutusena, mitte aktiivse puiduressursina.⁴² **Sellest tulenevalt tuleks need metsad välja võtta “puidu varumiseks kasutatavate metsade” pindalast.**

MAK2030 eelnõus on küll ette nähtud meede “analüüsitakse kaitsemetsade termini õigusaktides kasutusele võtmise vajadust”, ent leiame, et sellest meetmest ei piisa, et sellist tüüpi metsadele kaitse tagada. Säästva arengu nõuete täitmiseks oleks oluline MAK2030 eelnõus juba praegu MAKis nimetatud kaitsemetsade ning kaitsefunktsiooniga metsade kaitsmiseks ette näha konkreetsed ja tõhusad meetmed.

⁴¹ Hilisemas, [kuni 1.01.2009 kehtinud metsaseaduses](#) loeti kaitsemetsade hulka automaatselt mets, mis asus hoiualal, kaitseala, kaitstava looduse üksikobjekti, püsielupaiga, ranna või kalda piiranguvööndis, välja arvatud maaparandussüsteemi eesvoolu, kanali või veejuhtme piiranguvööndis, ning mets, mis oli kaitse alla võetud kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjektina LKS tähenduses. Muud alad (lootalad, asulate kaitseks määratud alad jm) võidi kaitsemetsaks määrata keskkonnaministri poolt asukohajärgse keskkonnateenistuse ettepanekul.

⁴² Ettepanek kaitsemetsade puiduressursi arvestusest väljajätmiseks on Anneli Palo poolt tehtud juba Eestimaa Looduse Fondi 2009. a analüüsis, vt Eesti metsade elurikkus – tänane olukord ning eesmärgid ja lahendused järgmiseks kümneks aastaks. Eestimaa Looduse Fond, 2009; lk 30. https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Eest_metsade_elurikkus.pdf

4.5 KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Nagu viidatud, on metsa raie ja juurdekasvu suhe vaid üks osa igakülgsest analüüsist, mis vajab läbiviimist, et selgitada välja metsa majandamise säästlikkuse tingimused. Lisaks näitab eelnev analüüs, et MAK2030 eelnõus välja pakutud raiemaht annab tõenäoliselt sellise raie ja juurdekasvu suhte, mis on palju suurem sellest, mida ametlikult tunnistatakse.

Nende probleemide lahendamiseks tuleks edasises protsessis käsitleda vähemalt järgmisi küsimusi:

- 1) kuidas tuleks vähendada majandusmetsade pindala ja suurendada kaitsemetsade pindala, arvestades paljusid muid nõudmisi metsadele;
- 2) milline on tegelik pindala, mille alusel arvutatakse raiete ja juurdekasvu suhe; kas see on sama nii lugeja kui ka nimetaja puhul; kas see hõlmab ainult puidu varumiseks kasutatavaid metsi;
- 3) milline on raiete ja juurdekasvu tegelik maht Eestis. Arvestades, et statistilises metsainventuuris näib olevat alahinnatud raie ja ülehinnatud juurdekasv, tuleks käsitleda ka seda, milliseid kohandusi või hüvitisi saab nüüd sisse viia, tagamaks, et raie ja juurdekasvu suhe sisaldaks suurt varu, isegi kui aluseks olevad andmed ei ole täielikud.
- 4) mida saab teha statistiliste andmekogumite tõlevastavuse taastamiseks, võttes arvesse, et on ilmnenud SMI andmete ebausaldusväärsus.

5. KRIITIKA: ELURIKKUS

5.1 METSA ÖKOSÜSTEEMI JA ELURIKKUSE OLUKORD EESTIS

Eesti metsades on ökosüsteemide seisund ulatuslikult halvenenud ja elurikkus vähenenud. Intensiivne metsamajandus on nende suundumuste peamine põhjus.⁴³ Konkreetseid intensiivse metsaraiega seotud halvenemise näitajaid on kirjeldatud järgmistes punktides.

5.1.1 Elupaikade hävimine ja ökosüsteemide toimimise halvenemine

Metsaraiete intensiivsus Eestis, st puidu raiumine hektari kohta, on enneolematu. 2019. aastal oli see 8,4 m³/ha juriidilisest isikust erametsaomanike metsamaadel, 4,3 m³/ha füüsilisest isikust erametsaomanike maal ja 4,1 m³/ha riigimetsas.⁴⁴ Intensiivne raie toimub isegi väidetavalt kaitstud aladel, nagu Natura 2000 alad.⁴⁵

Eesti kaotab kiiresti haruldasi metsaelupaiku. Keskkonnaagentuuri 2019. a ülevaates on välja toodud, et metsakadude satelliitseire põhjal jõuti tulemuseni, mille kohaselt kaitstavate alade vööndites on ülevaatele eelnenud 6 aasta jooksul hävinud 1034 ha loodusdirektiivi kohaseid elupaiku.⁴⁶ Ülevaate kohaselt on 11-st Natura metsaelupaigast 10 halvas või ebapiisavas seisundis.⁴⁷ Tegelikult kinnitab Eesti loodusdirektiivi artikli 17 kohane aruanne, et 2013.-2018. aasta andmete kohaselt on Eesti 10 metsaelupaigatüübist vaid 1 soodsas kaitsestaatuses.⁴⁸

43 Maes et al, 2020. Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment, EUR 30161 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-17833-0, doi:10.2760/757183, JRC120383. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120383>

44 Aastaraamat Mets 2019. Keskkonnaagentuur, 2020; lk 117. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/882/download>

45 Report: The Estonian Ministry of Environment spreads misinformation and allows logging in sites of nature conservation value. SA Keskkonnateabe Ühendus 2021. [https://ktu.ee/Report%202021%20-%20Estonia%20Natura%202000%20forest%20logging%20\(ENG\).pdf](https://ktu.ee/Report%202021%20-%20Estonia%20Natura%202000%20forest%20logging%20(ENG).pdf)

46 Ülevaate loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013-2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019; lk 4. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/945/download>

47 Sealsamas, lk 3.

48 Eesti ametlikud andmed ELi elupaikade direktiivi artikli 17 kohase aruandluse liikmesriikide andmebaasis: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/habitat/report/?period=5&group=Forests&country=EE®ion=>. Art 17 kohases aruandes on kajastatud 10 metsaelupaigatüüpi; KAURI 2019. a uuringus oli lisaks neile 10 elupaigatüübile käsitluse all ka elupaigatüüp 2180 (metsastunud luided).



Eesti art 17 kohane aruanne oli aluseks ka Euroopa Keskkonnaagentuuri (*European Environmental Agency*, EEA) 2021. a aruandele “Looduse seisund ELis”.⁴⁹ EEA 2021. aasta aruande võrdlus eelmise, 2015. aasta EEA uuringuga⁵⁰ ei näita seejuures paranemist ning metsamajandust peetakse endiselt metsaelupaikadele peamiseks ohuks.⁵¹ Nende suundumuste ümberpööramine peaks olema esmatähtis, kuid see nõuab selgelt senise tegevuse muutmist.

Ka Eestimaa Looduse Fondi ja Estwatchi 2021. aasta raporti kohaselt on raiesurve kaitsealustele metsaelupaikadele ulatuslik ning alates 2015. aastast hüppeliselt kasvanud. Perioodil 2008-2018 oli selliste metsaelupaikade kadu 1663 hektarit ning uuendusraie- ja raadamisteatisi väljastati 5575 hektarile. Üle poole vaadeldud perioodi metsakaost toimus aastatel 2015-2018, samadel aastatel anti välja ligi 80% kõigist metsateatistest.⁵² Kuna suurel osal Natura 2000 võrgustiku metsamaast on läbi viimata metsaelupaikade inventuur⁵³, on metsakao arvutused tõenäoliselt alahinnatud ja ilmselt on metsaelupaikasad hävinud märksa rohkem.

Eraldi näitajana on looduse metsade arv viimastel aastatel oluliselt vähenenud. Häirimata looduse metsade pindala on aja jooksul oluliselt vähenenud, eriti ajavahemikel 2009-2013 ja 2014-2018 (3,4% -> 2,5%).⁵⁴

Intensiivse metsanduse mõju näitab ka metsamaastike ja elupaikade killustumine. Metsade killustatus on üks olulisi näitajaid *Forest Europe*'i säästva metsamajandamise indikaatorite hulgas.⁵⁵ *Forest Europe*'i 2015. aasta aruande kohaselt on Eesti metsade sidusus ajavahemikul 2000-2012 vähenenud.⁵⁶ Pärast seda perioodi on Eesti raiemahud aga oluliselt suurenenud, mis tähendab metsade sidususe veelgi suuremat vähenemist. Metsamaastike sidususe vähenemine, killustatus ja isoleeritus on välja toodud ka ökoloogiaekspertide töörühma poolt MAK2030 protsessis kaardistatud probleemide hulgas.⁵⁷

49 State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018. EEA report 10/2020. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

50 State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012. EEA Technical report No 2/2015. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

51 State of nature in the EU. EEA report 10/2020, lk 72.

52 Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiapiirangutes. Eestimaa Looduse Fond ja Estwatch 2021; lk 4-5. <https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Natura-raied-2021.pdf>

53 ELFi ja Estwatchi 2021. a raporti kohaselt oli metsaelupaikade inventuur läbi viimata 49%-l Natura 2000 võrgustikku kuuluvast metsamaast, ent hiljem on Keskkonnaministeeriumi ametnikud suuliselt täpsustanud, et inventeerimata metsamaad on hinnanguliselt umbes üks kolmandik.

54 Liira, Jaan. Bioloogilise mitmekesisuse indikaatorite analüüs erinevate metsaseireskeemide põhjal (SMI ja Natura2000-metsaelupaigad). Keskkonnaagentuur 2020, lk 32. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/943/download>

55 FOREST EUROPE 2019. Pilot study: Forest Fragmentation Indicator, by Raši, R. & Schwarz, M., Liaison Unit Bratislava, Zvolen, 2019. <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/Pilot-study-Fragmentation.pdf>

56 State of Europe's Forests 2015; lk 152-154. https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/02/soef_21_12_2015.pdf

57 MAK 2030 algatamise ökoloogia valdkonna alamtöörühma probleemide kaardistus. <https://envir.ee/media/4680/download>

5.1.2 Liikide arvukuse langus

Andmed näitavad, et intensiivne metsamajandus on avaldanud märkimisväärset negatiivset mõju Eesti bioloogilisele mitmekesisusele. Loodusmetsade pindala on vähenenud, mõju lindudele on olnud kahjulik ja ohustatud metsaliikide arv on suurenenud.

Eesti metsaliikide punase nimestiku liikide säilimise indeksi suundumused on paljude liikide puhul negatiivsed. Viimase 20 aasta jooksul vähenenud liikide arv on märkimisväärne.⁵⁸ Metsas elavate ohustatud liikide kadumine on Eestis hästi dokumenteeritud. Näiteks on hinnatud, et kaitsealad ei ole piisavad, et kompenseerida lageraietel põhineva majandamise intensiivsust, et hoida haava ja kuusega seotud torikseente populatsioonid stabiilses seisundis.⁵⁹

Ka metsalindude arvukus on oluliselt vähenenud. Uuringu kohaselt, mis hõlmas 53 linnuliiki, vähenes metsalindude arvukus 1983. ja 2018. aasta vahel 26%. Liigispetsiifiliste arvukushinnangute ja suundumuste põhjal on metsalindude arvukus vaadeldaval perioodil vähenenud keskmiselt 42 600-58 800 paari võrra aastas. Paiksete liikide, samuti okasmetsaliikide ja metsaspetsialistide arvukused näitavad suuremaid langusi, võrreldes rändsete, leht- ja segametsadega seotud liikidega ning generalistidega, mis viitab eelkõige kohalikele põhjustele ja mõjuritele meie metsamaastikus.⁶⁰

Seda negatiivset suundumust kinnitab ka Keskkonnaagentuuri 2019. a uuring metsadega seotud linnustiku seisundist. Viimase üks järeldusi on, et metsalinnustiku indeksid, mis on arvutatud metsamaal, näitavad selgelt negatiivsemat trendi kui kõik seirepunktid. Sellele, et metsaelupaikade vähenemine võib olla üheks metsalinnuindeksite languse põhjuseks, viitab ka asjaolu, et metsamaale jäävate seirepunktide laiemas ümbruses (500 m ja 1 km ulatuses) on metsaelupaikade pindala ajavahemikul 2001-2017 raiete tõttu vähenenud vähemalt 6%.⁶¹ Hinnanguliselt hukkus 2018. ja 2017. aasta kevadiste ja suviste metsaraiete käigus vastavalt 84 00 ja 71 000 linnupoega.⁶²

MAK2030 koostamisel tuleb arvestada ka sellega, et intensiivse metsamajanduse põhjustatud metsade seisundi halvenemine võib tuua kaasa metsaökosüsteemide edasise killustumise, mis võib viia liikide hilinenud väljasuremiseni, mida tuntakse ka väljasuremisvõlana.

58 Leivits, A. 2020. Punane nimestik. Roasto, R., Tampere, U. (toim). Eesti looduse kaitse aastal 2020. Keskkonnaagentuur, Tallinn: 127-129. <https://keskkonnaportaali.ee/sites/default/files/2021-12/Eesti%20looduse%20kaitse%20aastal%202020.pdf>; Leivits, A. 2020. Eesti liikide punane nimestik: muutused ja suundumused. Eesti Loodus 71 (9): lk 20-23 (668-671). http://www.eestiloodus.ee/arhiiv/Eesti_Loodus09_2020.pdf.

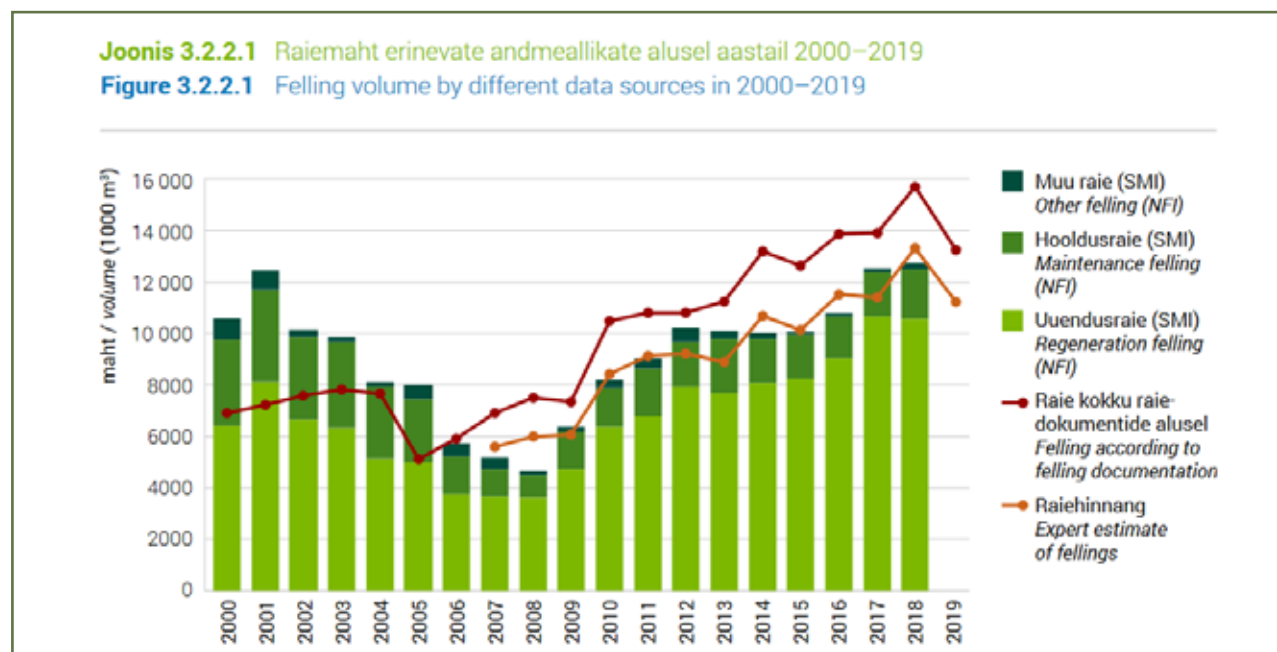
59 Eesti metsanduse arengukava aastani 2030: alusuuringu aruanne. Tartu Ülikool. Eesti Maaülikool. Tartu 2018. <https://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/4578>

60 Nellis, R., Volke V. Metsalindude arvukuse muutused perioodil 1983-2018. *Hirundo* 1/2019, lk 63-80. https://www.eoy.ee/hirundo/files/Nellis_Volke_2019-1.pdf.

61 Leivits, M. Keskkonnaagentuur. 2019. Ulevaade metsadega seotud linnustiku seisundist. Koostaja: Meelis Leivits. Eluslooduse osakond. Lk 43. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/962/download>

62 Mägi, M. Kevadusviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed. Tartu, 2019; lk 21. https://www.eoy.ee/pics/1154_kevadusviste_raiete_voimalik_moju_metsalindudele_ja_seda_leevendavad_meetmed.pdf

5.1.3 Põhjused ja tegurid



Joonis 6. Raiemaht erinevate andmeallikate alusel aastail 2000–2019. Allikas: Aastaraamat Mets 2019.

MAK2030 KSH programmi kohaselt tuleneb metsamajanduse kõige olulisem negatiivne mõju bioloogilisele mitmekesisusele sellest, et **Eesti metsamajanduses kasutatakse suurel määral lageraiet**: 2019. aasta 37 900 hektari uuendusraietest 90,5% olid lageraiet; samal aastal tehti turberaiet ja valikraiet 4800 hektaril.⁶³ Joonis 6 näitab, kuidas uuendusraie mahud on ajas kasvanud.

Intensiivmetsanduse elurikkust kahjustav mõju on tingitud paljudest teguritest, millest mõned olulisemad on järgmised:

- **Lühenenud raieringid metsades** ei võimalda enam metsade sidusust, mis omakorda mõjutab sellest sõltuvate liikide seisundit. Näiteks on lendorava ohustatuse üheks teguriks tema elupaikade kadumine ja fragmenteerumine raiete tõttu.⁶⁴
- **Rekonstrueeritakse suures mahus kuivendussüsteeme**, millega halvendatakse märgalade seisundit ning halvendatakse neist sõltuvate liikide seisundit. Näiteks on must-toonekure arvukus Eestis alates 1990ndatest algusest pidevalt langenud (tabel 3), kusjuures selle üheks põhjuseks peetakse oluliselt intensiivsemaks muutunud metsade majandamist. Must-toonekure arvukust mõjutavad suurimad ohutegurid Eestis on elupaikade killustumine ning toitumisalade degradeerumine.⁶⁵ Paralleelse trendina on kuivendussüsteemide rekonstrueerimise mahud alates 2010. aastast märkimisväärselt kasvanud (vt joonis 7).

⁶³ MAK2030 KSH programm, lk 11–12.

⁶⁴ Nt Eesti metsanduse arengukava aastani 2030: alusuuringu aruanne, lk 100 ning lk 240.

⁶⁵ Must-toonekure (*Ciconia nigra*) kaitse tegevuskava. Keskkonnaamet 2018. <https://keskkonnaamet.ee/media/714/download>

Tabel 2. Must-toonekure arvukushinnangud Eestis 1960–2012 (Kotkklubi 2009 järgi, täiendatud).

Aasta	Paaride arv	Allikas
2012	60–90	Elts <i>et al.</i> 2014
2008	70–80	Elts <i>et al.</i> 2009
2002	100–115	Elts <i>et al.</i> 2003
1999	100–120	Sellis 2000
1997	80–120	Lõhmus <i>et al.</i> 1998
1993	150–200	Leibak 1994
1982	ligi 250	Renno 1993
1970	80	Юсси, Рандла 1970
1960	150	Манк 1963; Манк 1970

Tabel 3. Must-toonekure arvukushinnangud Eestis 1960–2012. Allikas: Must-toonekure kaitse tegevuskava. Keskkonnaamet 2018.



Joonis 7. Korrastatud maaparandussüsteemide pind 2007–2020, hektarites. Allikas: Põllumajandusameti tegevuskava aruanne 2020.

- Isegi kaitsealasid kahjustatakse pidevalt raietega ning **piiranguvööndite metsad ei suuda raiete tõttu täita oma looduskaitse eesmärgi**. Keskkonnaagentuuri 2019. a uuringus nenditakse olulise järeldusena, et ligi pool uuendusraiate teatistest on väljastatud kaitsealadele asuvasse elupaikadesse. Viimane tähendab uuringujärelduste kohaselt seda, et hoiualade ja kaitsealade piiranguvööndite režiim ei taga metsaelupaikade säilimist.⁶⁶
- **Jõgede ja muude veekogude läheduses asuvad metsad on ebapiisavalt kaitstud**, mistõttu “roheline infrastruktuur”, mis peaks kaitsma vee kvaliteeti ja aitama vältida veekogude liigset temperatuuri tõusu, on ebatõhus. Praktikas on dokumenteeritud mitmeid juhtumeid, mis annavad kinnitust, et raiete lubamine veekaitsevööndites on levinud probleem, seda isegi kaitsealadel, kus kaitse-eesmärk on seotud veekogu kaitsega.⁶⁷

⁶⁶ Ülevaade loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013–2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019; lk 26. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/945/download>

⁶⁷ Vähemalt kuue sellise juhtumi kirjeldus on esitatud 2021. a avalikustatud Hollandi organisatsiooni Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO) raportis „Wood pellet damage How Dutch government subsidies for Estonian biomass aggravate the biodiversity and climate crisis”: <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2021/07/Wood-pellet-damage.pdf>

Eeltoodud tegurid on vaid mõned näited intensiivse metsanduse mõjust elurikkusele. Põhjalikult on intensiivmetsanduse mõju elurikkusele analüüsitud MAKi alusuuringus, milles muuhulgas tuuakse välja, et ulatuslike raietega ja lageraietega kaasnevad üha suurenevad kõrvalmõjud – metsamuldade lõhkumine, erosioon ja veereostus, toimiva ökosüsteemi olulist osa moodustava alusmetsa kadumine ning pidev intensiivne hooldus.⁶⁸ Alusuuringus jõutakse selgele järeldusele, et ohustatud elustiku ja teiste ökoloogiliste funktsioonide seisukohalt ei ole lageraiepõhise metsanduse lausaline kasutamine majandatavates metsades optimaalne.

Metsade taastumine raietest võib kesta 150-200 aastat ja mõned metsad ei pruugi kunagi taastuda.⁶⁹ Ökosüsteemi eri komponentide taastumisaeg on erinev; näiteks hiljutine hinnang näitab, et metsaseentel kulub pärast häireid taastumiseks 100-500 aastat.⁷⁰ Lühidalt öeldes võivad puud pärast raiet taastuda, kuid elupaigad ja täielikult toimivad ökosüsteemid ei pruugi seda teha.

Ent kuigi lageraie ja muu suure intensiivsusega raie maht on suurenenud (Joonis 6) ning MAKi alusuuring selgitab väga põhjalikult selle kahjustavat mõju elurikkusele, puuduvad MAK2030 eelnõu praeguses versioonis meetmed lageraie ja muude elurikkust kahjustavate praktikate piiramiseks. Tegelikult on üks MAK2030 näitajatest, et turberaie ja valikraie osakaal uuendusraiate pindalast jääb praegusega võrreldes samaks.⁷¹, mis ühtlasi tähendab ka lageraie senise osakaalu püsijäämist. Võetud suund tähendaks elurikkuse üha süvenevat kahjustamist ning ei võimalda kuidagi täita MAK2030 eesmärke – ei MAK2030 üldeesmärki (et Eesti metsandus oleks kestlik) ega esimest alaeesmärki (metsandus arvestab kliimamuutuste ning metsade elurikkuse seisundiga).

68 Eesti metsanduse arengukava aastani 2030 alusuuringu aruanne, ptk III 5. Lageraiepõhise metsamajanduse mõju ohustatud elustikule ja selle leevendamise võtted. Lk 236-251.

69 Loodusdirektiivi metsaelupaikade inventeerimise juhend. Tartu 2018, lk 6. <https://envir.ee/media/1931/download>

70 Tedersoo, L. Kuidas mõjutab lageraie metsa seenerikkust? Eesti Loodus nr 10/2021, lk 12. http://www.eestiloodus.ee/arhiiv/Eesti_Loodus10_2021.pdf

71 MAK2030 eelnõu lk 24 ja 33

5.2 PUUDUJÄÄGID ELURIKKUSELE AVALDUVATE MÕJUDE KÄSITLEMISEL MAK2030 EELNÕUS

5.2.1 Probleemide kaardistuse ja analüüsi puudused

MAK2030 väljatöötamise esimeses etapis kaardistatud probleemide hulgas olid elurikkust puudutavad küsimused olulisel kohal. Ka MAK2030 alusuuringus on lageraiepõhise metsamajanduse mõju ohustatud elustikule põhjalikult käsitletud.

MAK2030 eelnõu lisa 4 “MAK2030 algatamise ettepanekus toodud 101 probleemi analüüs”⁷² jääb elurikkusega seotud probleemide analüüsi osas aga ülimalt puudulikuks. Selles on elurikkuse ja ökosüsteemide toimimisega seotud probleeme küll kirjeldatud, ent ei ole selgitatud, mis on nende põhjused ega seatud selgeid meetmeid nende lahendamiseks.⁷³ Arusaamatuks jääb ka selle dokumendi seos MAKiga üldise, kuna needki vähesed meetmed, mida 101 probleemi analüüsis on välja pakutud, ei ole MAK2030 eelnõus kirjeldatud meetmete hulka jõudnud. Alljärgnevalt on toodud üksnes mõned üksikud näited nendest vajakajäämistest „101 probleemi analüüsi” dokumendis (MAK2030 lisa 4).

- Probleemi K 3.3, “Lageraie keskne metsamajandus ohustab elurikkuse säilimist” juures on ühe konkreetse meetmena välja toodud lageraialade suuruse vähendamine, kuna muud lisa 4 kirjeldatud meetmed puudutavad peamiselt juhendeid erametsaomani kule alternatiivsete raievõtete (nt turberaie) kasutamiseks. Ent MAK2030 eelnõus puuduvad meetmed, mis oleksid suunatud lageraiate pindala ja mahu vähendamisele.
- Viited sellele, et liiga suur raiemaht ohustab elurikkust (nt probleemid K 1.1 ja K 3.5, K 3.6), on analüüsis pareeritud põhjendusega, et algatatud on keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ning et “raiemahd kujuneb erinevate tegurite koostoimes ning arengukavas kokku lepitud arengusuundade mõju hindamine peaks olema osa lahendusest ka püstitatud probleemile”. Ent MAK2030 eelnõus valitud raiemahtude arengustsenaarium elurikkuse aspektiga ei arvesta.
- Vastus probleemile K 4.1 “Ohustatud liikide kohta puudub neid arvestavate metsandusotsuste tegemiseks vajalik ülevaade” kirjeldab üksnes minevikus, st aastatel 2018-2021 läbiviidud tegevusi. Probleemi kirjelduses on märgitud: “Kogutav info on sageli metsanduslikult mitte kasutatav. SMI ei anna ohustatud liikidest ülevaadet. Pkt 3 osas (liike ohustavatest teguritest ja nende vältimise võimalustest) süsteemne tegevus Eestis puudub.” Samas puudub selge hinnang, millest on probleem tingitud ning milliseid meetmeid tuleks rakendada MAK2030 rakendusperioodil, st järgmise kümnendi jooksul.

72 MAK2030 eelnõu lisa 4 “MAK2030 algatamise ettepanekus toodud 101 probleemi analüüs” <https://envir.ee/media/4903/download>

73 Juhime seejuures tähelepanu, et lisa 4 antud lingid alusdokumentidele suures osas ei tööta, mistõttu dokument ei ole praegusel kujul kontrollitav.

- Probleemi Ü.4.5 “Metsa raadamise mõju ei kompenseerita” all kirjeldatud meetmed puudutavad üksnes süsiniku sidumist, mitte aga seda aspekti, kuidas raadamine mõjutab ökosüsteemi toimimist ja elurikkust jne jne.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et MAK2030 eelnõu lisas 4 esitatud 101 probleemi analüüs ei käsitle ega paku selles loetletud probleemidele reaalseid ega mõjusaid lahendusi.

Kuna dokument „101 probleemi analüüs” on MAK2030 eelnõu üheks lisaks, tuleb järeldada, et seetõttu juba MAK2030 eelnõu lähtealused vildakad: eelnõu koostamise aluseks on võetud puudulik info, mille alusel ei ole võimalik kaaluda põhjendatult erinevaid võimalikke lahendusi ja meetmeid (sh meetmeid, mis aitaksid päriselt elurikkusega seotud probleeme lahendada).

Seetõttu oleks MAK2030 kinnitamine selle praegusel kujul ning üksnes selle lisades esitatud info alusel õigusvastane, kuna elurikkuse kui säästva metsanduse ühe olulise komponendiga ei ole piisavalt arvestatud. MAK2030 elurikkusega seotud meetmete kavandamisel on oluline lähtuda edaspidi selle alusuuringus põhjalikult kaardistatud probleemidest.

5.2.2 “Elurikkuse tegevussuunal” puuduvad tõhusad meetmed

MAK2030 eelnõus on küll peatükk “Metsa elurikkuse seisundi tegevussuund” (lk 25), ent selles loetletud 14 meetmest suurem osa ei pane paika uusi tegevusi või sihte või on meetmete sõnastus üldine. Alljärgnevalt on seda demonstreeritud kolme esimese meetme näitel.

Meede	Kriitika
<p><i>Meede 1: Koostatakse metsade, nende ökoloogilise seisundi ja puidubilansi ajakohaseid ja relevantseid ülevaateid.</i></p>	<p>Selgitatud ei ole, kuidas see tegevus erineb senisest praktikast (mille kohta KeM ja KAUR samuti väidavad, et ülevaated on ajakohased ja relevantseid).</p>
<p><i>Meede 2: Metsade tüpoloogiline esinduslikkus saavutatakse re-inventeerides Natura 2000 kaitstavat alad ja väärilupaigad ning neid teaduspõhiselt ranget kaitset alla võttes.</i></p> <p><i>Selleks, et säilitada raietel rohkem väärtuslikke looduselemente, tähelepanuväärivaid puid, üksikute säilikpuude asemel mitmeliigilisi puuderühmi, surnud puitu jm, analüüsitakse metsa jäetavate puude, surnud puidu ja lamapuidu vajaliku mahtu ja olemit majandusmetsas ning selle jätmise praktikaid ning vajadusel muudetakse regulatsioone.</i></p>	<p>Ei ole selge, kas ja kuidas erineb plaanitav tegevus senisest praktikast.</p> <p>Meetme teise osa kirjeldus on paraku väga üldine. Väärrib märkimist, et sarnase sõnastusega meede sisaldub ka eelmise perioodi metsanduse arengukavas (MAK2020), ent ei ole teada, et seda oleks kunagi rakendatud.</p>
<p><i>Meede 3: Soodustatakse metsamajandamise hea tava järgimist ja metsade sertifitseerimist metsaomanike seas. Edendatakse metsaomanike vabatahtlikku loodushoidu (mh eraalgatuslikke tegevusi) ning looduskaitset korraldatakse koostöös maaomanikega.</i></p>	<p>Ka siin ei ole aru saada, kuidas tegevus erineb senisest praktikast, st mis on uus meede.</p> <p>Lisaks sellele ei ole tunnustatud, et ainuüksi sertifitseerimine on üldiselt ebapiisav, et lahendada metsade praeguseid probleeme. ELi metsastrateegias on selgelt öeldud, et Forest Europe'i määratletud säästva metsamajandamise näitajad ei ole piisavad ning et ei ole määratletud ka “künniseid”. Seega võib metsasertifitseerimise programmi (PEFC) ja metsahoolekogu (FSC) poolne sertifitseerimine olla vajalik, kuid tõenäoliselt ei ole see piisav metsa ökoloogilise tervise säilitamiseks või parandamiseks. Näiteks on kindlaks tehtud, et elurikkuse vähenemise oluliseks põhjuseks on asjaolu, et pärast metsaraiet ei jäeta metsa piisavalt surnud puitu. Kuigi sertifitseerimisstandardid, nagu PEFC, soovitavad selgesõnaliselt, et püsti seisev surnud puit ja lamapuit tuleks jätta elurikkuse säilitamiseks vajalikus koguses ja jaotuses metsa, on mitmes uuringus leitud, et seda põhimõtet ei ole piisavalt üle võetud praktilisteks suunisteks, mis suudaksid säilitada terveid ökosüsteeme.⁷⁴</p>

⁷⁴ Giuntioli, J. jt. The quest for sustainable forest bioenergy: win-win solutions for climate and biodiversity // Renewable and Sustainable Energy Reviews 159 (2022). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032122001058?via%3Dihub>

Ka muud loetletud meetmed näevad ette seniste tegevuste jätkamist (nt kaitsealade ümbersoneerimine, maaomanike nõustamine ja neile kompensatsioonide maksmine, ökosüsteemi teenuste hindamine jne) või tegevusi, mida riik peaks olema juba varemgi teinud (nt ELi loodusdirektiivi jaoks asjakohaste tegevuskavade koostamine).

Neljateistkümne loetletud meetme hulgas on täiesti uus, piisavalt selge ja konkreetne ainult üks meede – meede 5, mille kohaselt kehtestatakse kevadine raierahu. Kuid isegi see meede ei ole kevadsuvised raie mõjude leevendamiseks piisav, sest raierahu on plaanis kehtestada ainult kaitstavatel aladel – muude metsade osas jääb raierahu kehtestamine Vabariigi Valitsuse otsustada, samas kui MAK2030 eelnõu tekstis ei anta piisavaid juhiseid selle kohta, milliseid kaalutlusi peaks valitsus otsustamisel arvesse võtma.

Eelnevast järeldub, et ehkki teaduslikud andmed tõestavad, et intensiivsel metsandusel on elurikkusele ulatuslik kahjustav mõju, ei ole MAK2030 eelnõus ette nähtud reaalseid meetmeid selle mõju vähendamiseks ning juba tekitatud kahju tagasipööramiseks.

5.2.3 Ebaselgus kaitstavate metsade osas

Oluline praktiline küsimus, mis vajab MAK2030 protsessis selgitamist, on kaitstava metsa tegelik pindala. Nagu eespool raiete ja juurdekasvu suhet käsitlevas osas (peatükk 4) käsitleti, ei ole selge, millised metsad on tegelikult kaitstud intensiivse metsaraie või muu häirimise eest.

MAKi eelnõus kasutatakse mõisteid „kaitsefunktsioonidega metsad”, „kaitsemetsad” ja „rangelt kaitstav mets”, ent Eesti õigusaktides ei ole selliseid mõisteid sätestatud. Seetõttu ei ole võimalik selgelt määratleda, kui suures ulatuses on raie igas mainitud metsakategoorias lubatud, ega ka kontrollida, kui suures mahus raiet on igas neist kategooriatest tegelikult tehtud.

MAK2030 eelnõus on need mõisted avatud järgmiselt⁷⁵:

“Kaitsefunktsioonidega metsad – veekaitsevööndid ning kohalike omavalitsuste loodud kaitsealad (metsaseaduses: planeeringuga asula või elamu kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohtu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks määratud mets).

Kaitsemets – kaitsemetsadeks loetakse metsa, kus majandamistegevus on piiratud, kuid mitte keelatud, piirangu rangus võib olla väga erinev (hoiualad, kaitsealade, püsielupaiga, kalda ja kohaliku objekti piiranguvööndid, sh projekteeritavad, üksikobjekti kaitsetsoonid jms).

⁷⁵ MAK2030 eelnõu lk 36, lõppmärkus ii

Rangelt kaitstav mets – range kaitse all olevaks metsaks loetakse metsamaad, kus igasugune metsamajanduslik on keelatud: loodusreservaadid, püsielupaiga sihtkaitsevööndid (sh projekteeritavad), looduslik ja hooldatav sihtkaitsevöönd (sh projekteeritav), I kategooria kaitstavate loomade elupaigad ja taimede kasvukohad, rüügemetsa ja lepinguga kaitstud eraomanike maadel asuvad vääriselupaigad.

Kaitstav mets hõlmab rangelt kaitstavat metsa ja kaitsemetsi.”

Selline mõistekasutus on ülimalt eksitav. Metsa majandamine, sh uuendusraie MAKi terminoloogiale vastavates „kaitsemetsades” on reeglina lubatud. Aastatel 1998-2008 oli metsaseaduses tõepoolest eraldi õiguslik kategooria „kaitsemets”, ent toona kehtisid kaitsemetsades konkreetset metsa majandamise piirangud. Toonane õiguslik kaitse ei ole võrdsustatav MAKis viidatud „kaitsemetsades” kehtivate piirangutega. Teiseks on vale MAKi lähenemine, milles arvatakse ka projekteeritavad sihtkaitsevööndid rangelt kaitstava metsa alla, kuivõrd neil aladel ei kehti seadusest tulenevaid piiranguid (üksnes võimalus raie ajutiseks peatamiseks vastavalt looduskaitseaduse § 8 lg 6).

ELi poliitika edendab metsade kaitset selgelt suuremas ulatuses kui MAK2030 eelnõus võetud suund. ELi metsastrateegias nõutakse kõikide põlismetsade ja vanade metsade ranget kaitset⁷⁶ ning EL elurikkuse strateegias nõutakse täiendavate maismaa- ja merealade kaitset.⁷⁷ Vaatamata nendele prioriteetidele ja kuigi MAK2030 eelnõus on määratletud kaitsemetsa ja kaitsefunktsioonidega metsa mõisted, ei ole nende metsade tõhusamaks kaitseks ette nähtud mingeid konkreetseid meetmeid. MAK2030 eelnõus on sätestatud vaid meede “analüüsitakse vajadust võtta õigusaktides kasutusele mõiste “kaitsemets”⁷⁸ ning kaitsefunktsioonidega metsade osas on märgitud, et kohalikud omavalitsused võivad üldplaneeringutes seada tingimusi nende kaitseks.⁷⁹

⁷⁶ Uus ELi metsastrateegia aastani 2030, p 3.1.

⁷⁷ Komisjoni 20.05.2020 teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi elurikkuse strateegia aastani 2030, p 2.1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

⁷⁸ MAK2030 eelnõu, lk 25

⁷⁹ MAK2030 eelnõu, lk 19.



5.2.4 EL õigusest tulenevate nõuete rikkumine

Eestil ei ole õnnestunud täita EL loodusdirektiivi⁸⁰ nõudeid. Loodusdirektiivi artikli 6 lõikes 2 on sätestatud üldine kohustus vältida negatiivset mõju elupaikadele, sealhulgas kumulatiivset negatiivset mõju. Liikmesriik on kohustatud vältima kahjustamist ja häirimist inimtegevuse tõttu nii konkreetsel territooriumil kui ka väljaspool seda.⁸¹ See säte kehtib nii loodusaladele kui linnualadele, kuna loodusdirektiivi art 7 kohaselt kohaldatakse art 6 lõiget 2 ka linnualadele.

Loodusdirektiivi artikli 6 lõike 2 järgimine peaks ideaalis tagama Natura 2000 kaitsekord. Euroopa Komisjon rõhutab, et kehtestatav kaitsekord peab olema ühtne, konkreetne ja täielik.⁸² Euroopa Kohus on nõustunud, et kaitsekord peab olema nii täpne, et see tagab loodusväärtuste tegeliku kaitse.⁸³ Metsanduse arengukavas on seetõttu otsene kohustus sätestada meetmed, mis hoiaksid ära metsamajandamise negatiivse mõju Natura aladele (ning kompenseeriks juba tekkinud negatiivset mõju).

Eesti on aga oma Natura 2000 alasid ebapiisavalt kaitsnud. Suur osa Natura 2000 alade metsamaast on inventeerimata. MAK2030 eelnõus pakutakse Natura alade kaitseks välja ebamäärased ja üldised abinõud – meetmetena on plaanis, et alad tuleb reinventeerida, koostada neile asjakohased tegevuskavad, „*ohustatud metsaliikide levila või arvukuse taastamiseks arendatakse välja abinõud*”. Puuduvad konkreetsed meetmed, mis päriselt piiraksid raiet, kuivendamist ja muid hävitava mõjuga tegevusi Natura aladel.

Eesti on teadlikult loobunud keskkonnamõju hindamisest raiete puhul, mis võivad mõjutada Natura alasid. Selle otsusega on riik rikkunud oma kohustust viia läbi mõju hindamine vastavalt loodusdirektiivi artikli 6 lõikele 3. Seetõttu algatas Euroopa Komisjon 2021. aasta suvel Eesti vastu rikkumismenetluse.⁸⁴ MAK2030 eelnõu ei näe aga ette mingeid konkreetseid meetmeid selle küsimuse lahendamiseks.

80 NÕUKOGU DIREKTIIV 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taime-
mestiku kaitse kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20130701>

81 Euroopa Kohtu otsus asjas C-6/04, p 34. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=60655&text=&dir=&doclang=ET&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=32609375>

82 Loodusdirektiivi artikkel 6 juhul, lk 19. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX-:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX-:52019XC0125(07)&from=ES)

83 Relve, K. Natura 2000 võrgustik ELi ja Eesti õiguses. Keskkonnaõiguse Keskus, 2022, lk 28. https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%202000%20ELi%20ja%20Eesti%20õiguses_K6K2022.pdf

84 Euroopa Komisjoni ametlik teadaanne: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743?fbclid=IwAR2L7MXMU_xWzHokmnQ-G6jI_nUIbLbo_aYfYPfwUuqg9RHktqeyFJyqtwo

Ka MAK2030 eelnõu enda menetluses tuleb loodusdirektiivi art 6 lg 3 kohaselt läbi viia Natura hindamine, kuna ilmselgelt on tegemist Natura 2000 alade terviklikkust mõjutava kavaga (vastav siseriiklik kohustus tuleneb KeHJS § 33 lg 1 punktist 4). Loodusdirektiivi art 6 lõikest 3 tuleneb ümberlõkkamatult, et MAK2030 võib kinnitada üksnes pärast seda, kui asjaomased asutused on kindlaks teinud, et MAK2030s plaanitavad tegevused ei avalda Natura 2000 alade terviklikkusele negatiivset mõju (sama näeb ette KeHJS § 45 lg 2). Seega peaksid just Natura hindamise tulemusena selguma meetmed, mis hoiaksid ära Natura 2000 aladele avalduva negatiivse mõju. **Juhul, kui MAK2030 keskkonnamõju hindamise käigus sellist mõju hindamist ei tehta ning meetmeid välja ei selgitata, tähendab see otsest loodusdirektiivi ning KeHJS nõuete rikkumist.**

Lisaks tuleb arvesse võtta ELi elurikkuse strateegiat aastani 2030. Selles on sätestatud konkreetsed meetmed, sealhulgas metsanduse valdkonnas. Muu hulgas nõutakse EL elurikkuse strateegias, et liikmesriigid tagaksid, et kaitstavate elupaikade ja liikide seisund ei halveneks 2030. aastaks. Samuti peavad liikmesriigid tagama, et vähemalt 30% ebasoodsas või ebapiisavas seisundis elupaikadest ja liikidest saavutab soodsa loodusekaitse seisundi või vähemalt näitab positiivset suundumust.⁸⁵ **See tähendab, et Eestil tuleb võtta suund kaitstavate alade olulisele laiendamisele.** MAK2030 eelnõus ei ole sellega arvestatud.

Tuleb järeldada, et enamik MAK2030 eelnõus kavandatud meetmetest – mittesäästlikud ja elurikkust kahjustavad raied, majandusmetsade osakaalu kehtestamine, elurikkuse probleemide lahendamata jätmine – on vastuolus ELi loodus- ja linnudirektiividest ning ELi elurikkuse strateegiast tulenevate kohustustega.

85 Vt punkt 2.2.1 ELi elurikkuse strateegias

5.3 KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Eeltoodust järeldeb, et MAK2030 eelnõus ei hinnata piisavalt intensiivse metsanduse mõju elurikkusele ega pakuta välja konkreetseid meetmeid kahju leevendamiseks ja edasiseks ärahoidmiseks. See ei ole kooskõlas Eesti säästva arengu õiguslike kohustustega, ent lisaks rikutakse sellega otseselt EL õigusest tulenevaid kohustusi Natura võrgustiku alade kaitsmiseks ning neile avalduva mõju hindamiseks ja ärahoidmiseks.

Tagamaks Eesti metsade elurikkuse ja ökosüsteemi terviklikkuse kaitset ning õiguslike kohustuste täitmist, tuleb MAK2030 meetmete kavandamisel kaaluda vähemalt järgmisi abinõusid:

1. Õigusaktidest tulenevad üldised piirangud: piirangud lageraietele ning metsakuivendusele kui tõendatult elurikkust laiemalt kahjustavatele tegevustele; kohustuslik raierahu kõigis metsades;
2. Tõhusam halduskontroll metsakasutuse negatiivse keskkonnamõju ärahoidmiseks: metsakasutuse (sh raiete ja kuivenduse) läbipaistvam ja põhjendatum planeerimine (sh ruumiline planeerimine) ning kohustuslik keskkonnamõtjude hindamine, samuti metsateatiste andmisel õiguslikult siduvate kõrvaltingimuste seadmine;
3. Tõhusamad looduskaitsemeetmed: raiepiirangud looduskaitse all olevatel aladel, uute alade kaitse alla võtmine EL elurikkuse strateegia eesmärkide täitmiseks ning juba metsaraie tõttu kadunud Natura elupaikade hävimise kompenseerimiseks; lisameetmed vanade loodusmetsade ja põlismetsade kaitseks ning kaitse- ja kaitsefunktsioonidega metsade staatuse selge sätestamine/taastamine õigusaktides.

6. KRIITIKA: KLIIMAMUUTUSE LEEVENDAMINE

ELi ja laiem rahvusvaheline kliimapoliitika tunnistavad, et süsinikuvaru ja selle suurendamine metsades on hädavajalikud kliimamuutuse leevendamiseks ja Pariisi kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks.

Nagu MAK2030 eelnõus tunnistatakse, on metsad maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektoris peamine süsiniku siduja. Et Eesti metsad süsinikku seoksid, on vaja, et säiliks piisavalt suur hulka metsa, ning samuti on vajalik, et need metsad toimiksid jätkuvalt looduslike ökosüsteemidena, kuna see suurendab Eesti metsade suutlikkust kliimamuutusi leevendada. See on oluline osa säästva arengu õiguslikest kohustustest ning seega tuleb MAK2030 eelnõus esitada teekaart selleni jõudmiseks.

See vajadus on veelgi teravam pärast 2022. a aprilli, mil avaldati uued andmed selle kohta, et Eesti LULUCF sektor ehk metsa- ja maasektor on juba 2020. aasta seisuga muutunud kasvuhoonegaaside netoallikaks ning iseäranis selle kohta, et “metsad, mis jäävad metsadeks” (*forests remaining forests*) alamkategooria, mis hõlmab Eesti looduslikke metsi, on juba kasvuhoonegaaside netoallikas.⁸⁶

Eeltoodust hoolimata on MAK2030 eelnõu lähemal vaatlusel selge, et see ei käsitle piisavalt kliimamuutuste leevendamise küsimust ega ka kaugemat küsimust, kuidas metsad saavad või aitavad kliimamuutusega paremini kohaneda.

6.1 RAHVUSVAHELISEST JA EL ÕIGUSEST TULENEVAD KOHUSTUSED

Pariisi kokkuleppe⁸⁷ kohaselt tuleb hoida ülemaailmne keskmine temperatuuri tõus tundavalt allpool 2°C, võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse tasemega, ja jätkata jõupingutusi, et piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadini. Leppe osapooled peaksid käesoleva sajandi teiseks pooleks saavutama tasakaalu inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heite allikate ja sidujate lõikes (Pariisi kokkuleppe artikkel 2 ja artikli 4 lõige 1), mis sisuliselt tähendab, et ühelgi aastal ei tohi CO₂ emissioonid olla suuremad kui võime neid siduda.

Selle eesmärgi saavutamiseks kutsutakse Pariisi kokkuleppe osalisi üles astuma samme kasvuhoonegaaside sidujate ja reservuaaride, sealhulgas metsade, kaitsmiseks ja laiendamiseks (art 5). Eesti riigil kui Pariisi leppe osapoolel on rahvusvahelisest õigusest tulenev individuaalne kohustus teha ‘oma osa’ KHG heitkoguste vähendamisel ning lähtuda Pariisi leppe sätetest.

⁸⁶ GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN ESTONIA 1990-2020 NATIONAL INVENTORY REPORT. <https://envir.ee/media/6449/download>

⁸⁷ RT II, 01.11.2016, 3; <https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016003>

Oluline on meeles pidada, et kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise tempo on kliimamuutuse leevendamiseks otsustava tähtsusega. Vastavalt Pariisi kokkuleppe artikli 4 lõikele 3 peab iga osaline näitama oma panusega kõrgeimat võimalikku edasipüüdlikkuse taset.

Kuigi Pariisi lepest ei tulene osalisriikidele konkreetseid heitkoguste vähendamise kvoote, nõuab lepe, et leevendusmeetmeid võetakse kiireimas korras ning otsuseid tehakse tuginedes parimatele kättesaadavatele teaduslikele andmetele (art 4 (1)). Rahvusvahelise kogukonna poolt tunnustatud parimad kättesaadavad teaduslikud andmed on esitatud eelkõige valitsustevahelise kliimapaneeeli (IPCC) raportites. Nimetatud raportites on määratud ka heidete vähendamise sihttasemed konkreetseks ajaperioodiks, mis võimaldaks täita Pariisi kliimalepet. Sihttasemed kinnitatakse reeglina ÜRO kliimakonverentside (COP) otsustega. 1.5 kraadi eesmärgi saavutamiseks 50% tõenäosusega on olulisemate sihttasemetena IPCC 2018. a raportis⁸⁸ välja toodud KHG heitmete neto-nulli (kliimanetraalsus) saavutamine aastaks 2050 ning aastaks 2030 heitmete vähendamine vähemalt 45% võrreldes 2010. a tasemega (IPCC 2018, lk 12). Kõik sellise kliimanetraalsuse saavutamise viisid sõltuvad süsinikdioksiidi eemaldamisest, sealhulgas põllumajandusest, metsandusest ja muust maakasutusest (IPCC 2018, lk 14). Eeltoodud eesmärgid kinnitas rahvusvaheline kogukond üle ka 2021. a Glasgow kliimapakti⁸⁹ (p 22).

Ka ELi õigusaktidega on kehtestatud liikmesriikidele kliimaalased kohustused. ELi energia- ja kliimameetmete juhtimise määrus (EÜ) 2018/1999⁹⁰ nõuab, et liikmesriikide pikaajalised strateegiad aitaksid kaasa kasvuhoonegaaside heite pikaajalisele vähendamisele ja sidumisele kõikides sektorites kooskõlas liidu eesmärgiga vähendada kulutõhusalt liidu kasvuhoonegaaside heitkoguseid, et saavutada liidus võimalikult varakult tasakaal inimtekkeliste heitkoguste ja sidumise vahel ning vajaduse korral negatiivsete heitkoguste vahel pärast seda.⁹¹ 2021. aastal vastu võetud Euroopa kliimamäärus⁹² nõuab, et EL ja liikmesriigid seaksid prioriteediks vähendada kiiresti ja prognoositavalt KHG heidet ning samal ajal suurendada nende sidumist looduslikes neeldajates (art 4 (1)).

Metsanduse ja maakasutuse sektori heiteid reguleeritakse ELi LULUCF määrusega, mis on aga muutmisel. Arutusel olevas eelnõus on paika pandud nii metsade võrdlustasemed (*Forest Reference Level* (FRL)) majandatavate metsade kategooria jaoks (ajavahemikuks

88 Summary for Policymakers. Global Warming of 1.5°C. IPCC, 2018. Lk 12 - https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/10/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

89 Glasgow Climate Pact 2021. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf

90 EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=ET>

91 EL määruse 2018/1999 art 15 lg 3 p c

92 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimanetraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

2021-2015) kui ka CO₂ sidumise eesmärk kogu metsa- ja maasektori jaoks (2030. aastaks). Kuigi LULUCF määruse eelnõus kavandatud eesmärgid ei ole eriti tugevad, nõuab selles Eestile kavandatud 2030. aasta eesmärgi saavutamise CO₂ sidumise märkimisväärset suurendamist, võrreldes praeguse tasemega.

Silmas tuleb pidada, et ELi õigus ei takista liikmesriike kehtestamast rangemaid siseriiklikke eesmärgi kui ELi poolt seatud eesmärgid. Nagu mainitud, on Pariisi kliimaleppe osapooleks nii Euroopa Liit kui ka Eesti riik eraldiseisvalt, st Eesti riigil tuleb ka MAK2030 meetmete seadmisel juhinduda eelkõige Pariisi leppe sätetest.

6.2 ÕIGUSLIKE KOHUSTUSTE RIKKUMINE EESTI POOLT

Eesti käsitleb oma kliimaga seotud kohustusi mitmes erinevas strateegilises planeerimisdokumendis.

Neist kõige olulisem, "**Kliimapoliitika põhialused aastani 2050**" (KPP)⁹³, on pikaajaline riiklik strateegia Eesti kliimaeesmärkide saavutamiseks ning see seab eesmärgiks metsade juurdekasvu ja süsiniku sidumise võime suurendamist läbi tootliku ja kestliku metsamajandamise ning pikas perspektiivis metsade süsinikuvaru säilitamise (p 25).

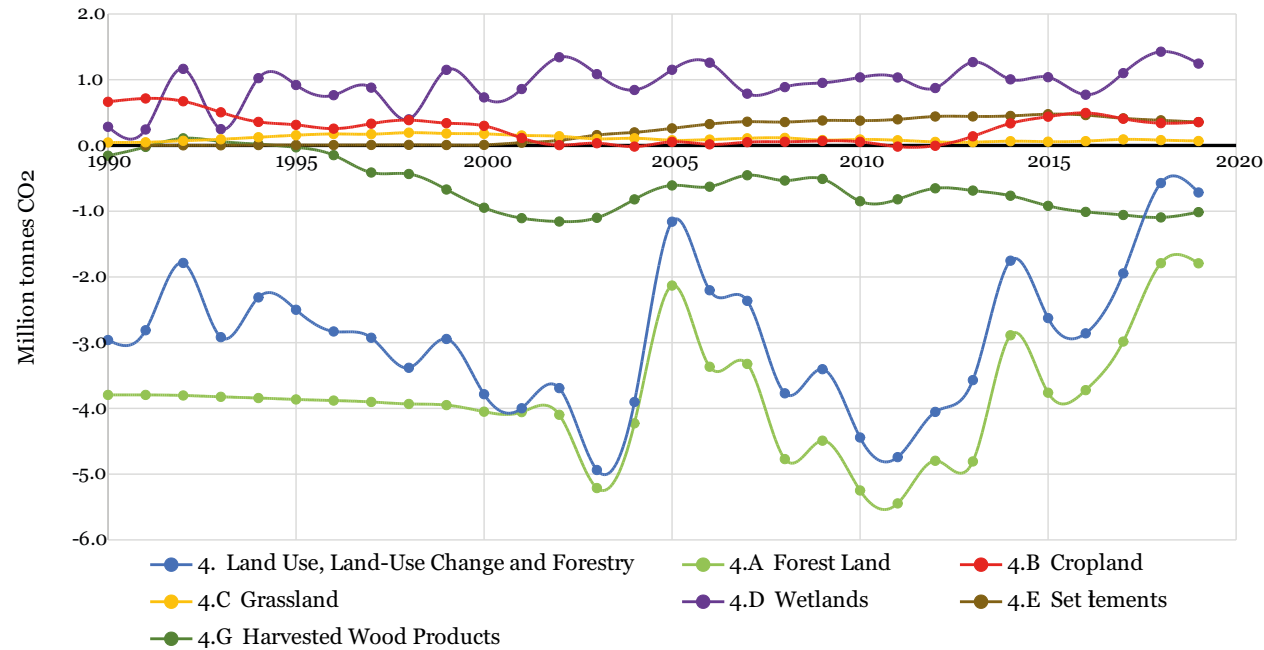
Riigikogu poolt 2021. aasta mais kinnitatud Eesti pikaajaline arengustrateegia "**Eesti 2035**"⁹⁴ seab eesmärgiks saavutada kliimanetraalsus 2050. aastaks. Strateegia tegevuskavas, mille kinnitab iga-aastaselt Vabariigi Valitsus, on seatud eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet (sealhulgas heitkogused ja sidumine metsa- ja maasektoris) aastaks 2035 8 miljoni tonnini CO₂, mis tähendab umbes 80% vähendamist, võrreldes 1990. aasta tasemega.⁹⁵ Tegemist on ambitsiooni märkimisväärse tõstmisega, kuivõrd kehtivate, ent uuendamisel olevate arengudokumentide nagu KPP, Energiamaajanduse arengukava (ENMAK) ja riikliku energia- ja kliimakava (REKK) kohaselt oli sama eesmärk seatud aastaks 2050. Nüüd on see eesmärk siduva kohustuse näol toodud 15 aastat ettepoole ehk aastaks 2035.

2022. a aprillis avaldatud KPP elluviimise aruandes on hinnatud Eesti edusamme KPP-s seatud eesmärkide täitmisel ning jõutud järeldusele, et "*2021. aasta märtsis valminud prognooside tulemused näitavad, et nii olemasolevate kui ka kavandatavate meetmetega jääb Eesti riiklikult seatud 2030. a heite vähendamise eesmärgi saavutamisest veidi puudu, saavutades eesmärgiks seatud 70% asemel ca 69% heitkoguste vähenemise. /.../ Samuti jääb prognooside järgselt veidi puudu 2050. aastaks seatud eesmärgi saavutamisest.*

93 Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Heaks kiidetud Riigikogu 5.04.2017 otsusega. <https://envir.ee/kliimapoliitika-pohialused-aastani-2050>

94 Eesti pikaajaline arengustrateegia "Eesti 2035". Vastu võetud Riigikogu poolt 21.05.2021. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid>

95 Eesti 2035 tegevuskava (uuendatud 28. aprill 2022. a). <https://valitsus.ee/media/4771/download>



Joonis 8. Eesti andmed metsa- ja maasektori CO₂ voo kohta, 1990-2020.

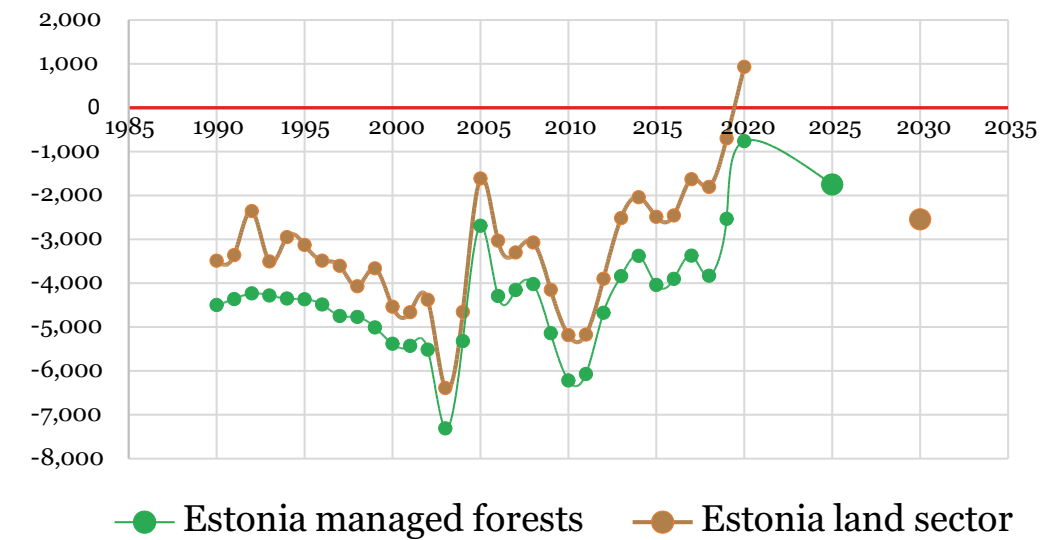
/.../ Seega tuleb nii 2030. kui 2050. aasta kliimaeesmärkideni jõudmiseks rakendada täiendavaid meetmeid.” (lk 5). Juhime tähelepanu, et see järeldus on esitatud Eesti aegunud kliimaeesmärkide kohta, mis tähendab, et arengustrateegia „Eesti 2035” seatud eesmärkide saavutamisest jääb veelgi rohkem puudu ning täiendavate meetmete rakendamine Eesti kliimakoostuste täitmiseks on kriitiliselt tähtis.

MAK2030 eelnõus kavandatu ei võimalda aga täita KPP ega “Eesti 2035” eesmärke ega vasta rahvusvahelisest, EL ega Eesti õigusest tulenevatele metsa ja kliimaga seotud õiguslikele kohustustele.

Pariisi kokkuleppest tulenev vajadus ja praegu nii ELi õigusaktides kui Eesti pikaajalises arengustrateegias seatud eesmärk saavutada 2050. aastaks CO₂-neutraalsus (allikate ja sidujate tasakaal) jääb kättesaamatuks, kui praegune metsade CO₂ kadu jätkub, mis MAK2030 kavandatud kujul rakendumisel on tõenäoline.

Süsinikuneutraalsus eeldab, et allikad ja sidujad on tasakaalus. Viimastel aastatel on CO₂ sidumine metsa- ja maasektoris siiski järsult vähenenud (joonis 8). Aprillis 2022 avaldatud Eesti kasvuhoonegaaside inventuuriandmed⁹⁶ näitavad, et 2020. aastal muutus metsa- ja maasektor CO₂ netoallikaks. Põhjuseks on selgelt metsaraie, sest just metsasektori süsiniku sidumise võime vähenemine põhjustab kogu metsa- ja maasektori süsiniku sidumise võime vähenemist.

96 <https://envir.ee/kliima/kliima/rahvusvaheline-aruanne#kasvuhoonegaaside-in>



Joonis 9. CO₂ sidumine majandatavates metsades (“metsamaaks jääv metsamaa” ja puittooted (HWP), roheline joon) koos Eesti metsade sihttasemega aastaks 2025 (roheline punkt) ja CO₂ sidumine metsa- ja maasektoris tervikuna (pruun joon) koos kavandatud 2030. aasta metsa- ja maasektori CO₂ eesmärgiga (pruun punkt). Metsa- ja maasektori sidumise eesmärki võidakse veelgi suurendada. Alates 2020. aastast on Eesti juba ületanud oma metsade võrdlustaseme.

Eesti esitab KHG inventuuris andmed metsakategooria kahe alakomponendi kohta - “metsamaaks jääv metsamaa” (*forest land remaining forest land*), mis hõlmab looduslikke metsi, ja “metsamaaks muudetud maa” (*land converted to forest land*), mis kujutab endast muu kasutusotstarbega maale rajatud istandusi. “Metsamaaks jääv metsamaa” muutus 2020. aastal CO₂ netoallikaks, mille netoheide on 0,161 miljonit tonni CO₂, mis tähendab 5,53 miljoni tonni CO₂ sidumise netokadu aastas alates 2010. aastast. 0,354 miljoni tonni CO₂ sidumine alamkategooria “metsamaaks muudetud maa” poolt takistas metsakategoorial muutumast üldiseks netoheiteallikaks, kuid isegi see tähendab CO₂ sidumise võime vähenemist selle alamkategooria poolt alates 2010. aastast.

Metsa- ja maasektor kompenseeris ajavahemikul 2017-2019 keskmiselt vähem kui 6% heitkogustest⁹⁷ ja alates 2020. aastast ei kompenseeri enam ühtegi heitkogust, vaid lihtsalt lisab neid juurde. MAK2030 eelnõus kavandatud metsade raiemaht, mis võimaldab jätkata samade praktikatega, mis on nüüdseks muutnud Eesti looduslikud metsad kasvuhoonegaaside netoallikaks, ei võimalda metsadel taastuda. Seega, isegi kui KHG heitkoguseid tulevikus järsult vähendatakse, ei suuda Eesti tõenäoliselt oluliselt suurendada CO₂ sidumist metsa- ja maasektoris ega saavutada 2050. aastaks CO₂ neutraalsust ning täita oma kliimaalaseid kohustusi.

ELi LULUCF määruses sätestatud metsade võrdlustaseme (*Forest Reference Level, FRL*) ning metsa- ja maasektori sidumise eesmärk on suhteliselt nõrgad, kuid need mõjutavad oluliselt seda, kas Eesti suudab 2050. aastaks saavutada CO₂ neutraalsuse. Joonisel 9 on esitatud ajaloolised andmed kogu metsa- ja maasektori sidumise kohta (pruun joon)

97 https://di.unfccc.int/detailed_data_by_party

ja “majandatavate metsade” liitkategoria kohta, mille suhtes kohaldatakse metsade sihttasemeid (roheline joon). “Metsamaaks jääv metsamaa” ja raiutud puidust tehtud toodete CO₂ sidumine moodustavad kokku kategoria „majandatavad metsad”.⁹⁸ Majandatavate metsade liitkategoria erineb joonisel 8 esitatud metsakategoriast, mis hõlmab “metsamaaks muudetud maad”, kuid mitte raiutud puitu, mistõttu rohelised jooned kahel joonisel ei ole samad. Uued inventuuriandmed näitavad, et Eesti on juba ületanud oma metsade võrdlustaseme.

Joonis 9 näitab ühtlasi, et Eesti 2030. aasta eesmärk (pruun punkt), mis tuleneb kavandatava LULUCF määruse lisast 1, on -2,545 miljonit tonni⁹⁹, mis on rohkem kui 3,5 korda suurem kui keskmine CO₂ sidumine maasektoris aastatel 2017-2019 (pruun joon), mis on -0,69 miljonit tonni, ja tähendab täiendavat heidet 3,477 miljoni tonni võrra rohkem kui metsa- ja maasektori heide 2020. aastal. See Eesti eesmärk aitab kaasa kogu ELi jaoks algselt kavandatud -310 miljoni tonni suurusele eesmärgile, kuid 2022. aasta mais kiitis Euroopa Parlamendi keskkonnakomisjon heaks ambitsioonikama ELi eesmärgi -360 miljonit tonni aastaks 2030. Eeldades, et Eesti eesmärk vastavalt suureneb, on eesseisev väljakutse veelgi suurem.

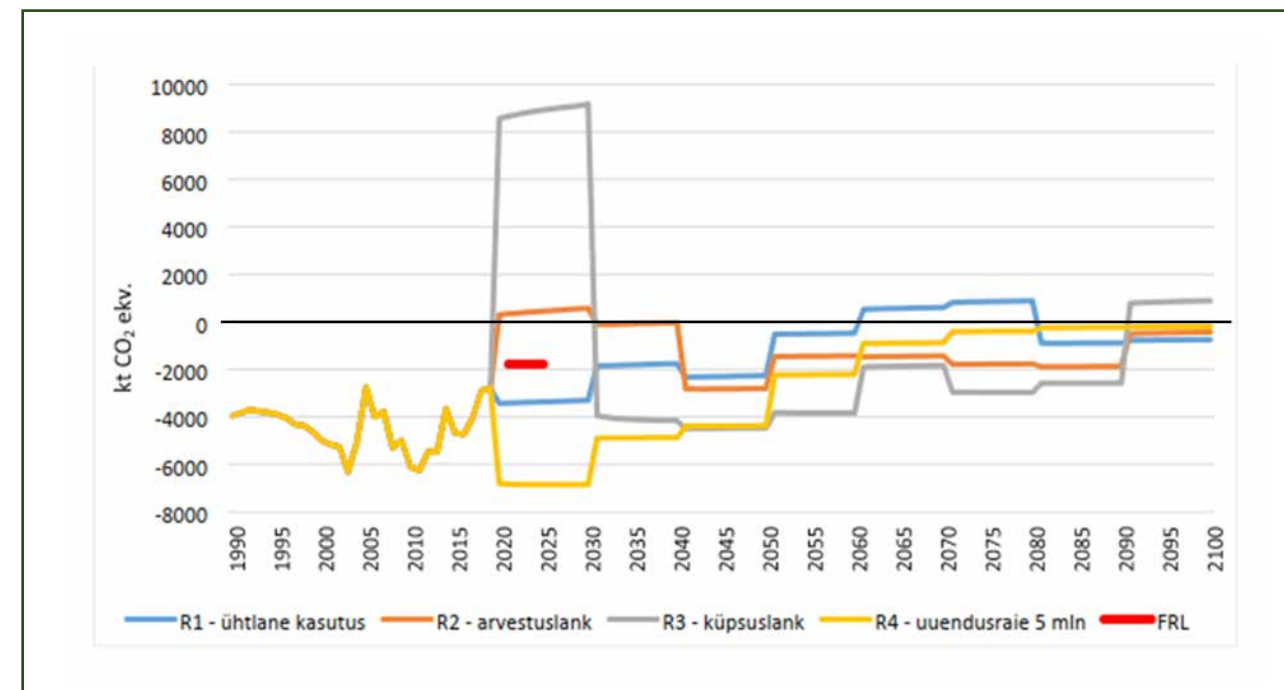
Võttes arvesse, et 2030. aasta eesmärgi saavutamiseks peab CO₂ sidumine metsa- ja maasektoris tugevalt kasvama, on oluline märkida, et metsad on ajalooliselt igal aastal talletanud pigem rohkem CO₂ kui metsa- ja maasektor tervikuna, sest muud metsa- ja maasektori komponendid (nt põllumaad) on CO₂ heitkoguste netoallikad (joonis 8). Seega, et Eesti suudaks 2030. aastaks saavutada oma metsa- ja maasektori eesmärgi (joonis 9, pruun punkt), peab ta oluliselt suurendama CO₂ sidumist metsade, täpsemalt “metsamaaks jääva metsamaa” kategoorias. Eesti metsade võrdlustase (roheline punkt joonisel 9, lühike punane joon joonisel 10) lubab aga 2025. aastaks metsade CO₂ heidet oluliselt vähendada, võrreldes 2019. aastaga ja varasemate aastatega, ning uued andmed näitavad, et 2020. aasta seisuga on Eesti võrdlustaset (FRL) juba ületanud.

Näib, et puudub sisuline hinnang selle kohta, kuidas metsade süsiniku sidumisvõime jätkuv vähenemine mõjutab Eesti võimet täita oma kliimaeesmärke. Ka Euroopa Komisjon leidis, et Eesti ei esitanud teavet selle kohta, kuidas võrrelda FRLi jaoks kehtestatud metsakasutuse taset ELi energialiidu ja kliimameetmete juhtimise määruses (EÜ) 2018/1999 paika pandud metsasektori kliimamudeliga.¹⁰⁰ Eesti FRLi puhul täheldati tegelikult mitmeid puudusi, sealhulgas suutmatust analüüsida eraldiseisvalt erinevat tüüpi ja erinevas vanuses

98 Andmed alamkategoria “metsamaaks jääv metsamaa” kohta saab ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni ühises aruandlusformaadis esitatud andmetabelitest aadressil <https://unfccc.int/documents/273485>

99 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-regulation-ghg-land-use-forestry_with-annex_en.pdf

100 Korosuro et al, 2021. Forest reference levels under Regulation (EU) 2018/841 for the period 2021–2025. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-32258-0 (online), doi:10.2760/0521 (online), JRC121803; lk 17 ja 103. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bde3a00c-9040-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-253492210>



Joonis 10. MAK2030 eelnõu joonise 10 reproduktsioon. Stsenaarium R1 (sinine), ühtlane kasutus, on eelnõu kohaselt soovitatav stsenaarium.

metsi.¹⁰¹ Kuigi Komisjon jõudis järeldusele, et Eesti FRL oli “mõistlik”, on oluline märkida, et liikmesriikide FRLide heakskiitmise protsess toimus enne seda, kui komisjon esitas uued metsa- ja maasektori süsiniku sidumise eesmärgid.

Joonisel 10 on näidatud MAK2030 eelnõu lisas 1 käsitletud nelja võimaliku raiestsenariumi mõju metsa CO₂ sidumisvõimele (mis hõlmab ka raiutud puidust tehtud tooteid, seega on need andmed kõige sarnasemad joonisel 9 kujutatud rohelsele joonele). Stsenaarium 1, MAKi eelnõus soovitatud stsenaarium, on näidatud jäävana allapoole metsa võrdlustaset (lühike punane joon), mis tähendab, et metsa süsiniku sidumine säilib kõrgemal tasemel kui võrdlustase.

ELi kliimamäärustes ei ole aga sätestatud mitte ainult metsa võrdlustasemed, vaid ka ettepanek üldise metsa- ja maasektori CO₂ sidumise eesmärgi kehtestamiseks igale liikmesriigile aastaks 2030. Raiestsenariumide mõju metsa- ja maasektorile tervikuna on näidatud joonisel 11, kus kavandatud 2030. aasta eesmärk metsa- ja maasektori CO₂ sidumiseks on tähistatud pruuni punktiga (lisatud algsele graafikule), mis on sama, mis eespool joonisel 9.

101 Korosuro et al, 2021: “Eesti ei esita kvantitatiivset kirjeldust (st võrdlust tegelike andmetega) raievanuste kohta. Eesti esitab teavet juurdekasvu, majandamistegevuse ja raiemahtude kohta. Viimane teave ei ole siiski seotud kihtidega. Eesti ei esita lisateavet metsade vanusega seotud omaduste arengu kohta.

Eesti esitab võrdluse metsasektori heitkoguste ja metsade sidumise kohta vastavalt kolmele stsenaariumile, FRLi prognoosidele ja määruse 525/2013 kohastele riiklikele prognoosidele. Siiski ei ole selge, kuidas kujunevad heitkogused ja sidumised FRLi prognoosi kohaselt pärast 2025. aastat. Joonisel 3.3 (lk 3.3) on esitatud Eesti võrdlus elusa biomassi reservi heitkoguste ja sidumise kohta FRLi (tagasipööratud) prognooside ja 2019. aasta GHGI hinnangute vahel. Hoolimata sellest, et Eesti väidab, et arvud (modelleeritud ja ajaloolised) on sarnased, puudub usaldusväärne teave, mis näitaks, et prognoositud heitkoguste ja sidumiste tase ja suundumus elava biomassi puhul on kooskõlas kasvuhooonegaaside kohta esitatud hinnangutega kogu aegrea jooksul. Lisaks ei tööenda Eesti kvantitatiivselt, et mudel suudab rekonstrueerida ajaloolisi andmeid, kuna valitud ajavahemik (2005-2009) ei näi seletavat kogu aegrea kõikumisi.”

Hoolimata sellest, et soovitud stsenaariumi (sinine joon) puhul välditakse metsa võrdlustaseme ületamist, nagu on näidatud joonisel 10, näitab joonis 11, et ainult metsaraie järsk vähendamine võimaldab metsa- ja maasektori CO₂ sidumist piisavalt suurendada, et saavutada 2030. aasta metsa- ja maasektori sidumise eesmärk. Kuid isegi selle stsenaariumi puhul seob metsa- ja maasektor igal aastal vähem süsinikku ja muutub lõpuks 2050. aasta paiku netoheite allikaks (kollane joon).

Eesti 2021. aasta aruandes kasvuhoonegaaside heitkoguste prognooside kohta (KHG aruanne)¹⁰² prognoositi, et alates 2031. aastast muutub LULUCF sektor CO₂ sidujast CO₂ allikaks (joonis 12). Tegelikult oli see muutus toimunud juba 2020. aastaks, 11 aastat enne prognoositud kuupäeva.

Sellegipoolest tasub uurida 2021. a aruandes esitatud põhjendusi, miks süsiniku sidumine metsa- ja maasektoris eeldatavalt väheneb. Aruandes märgitakse, et “suur osa” (39%) Eesti metsadest on üle 60 aasta vanad ja et “küpsete metsade suure osakaalu tõttu on vaja majandamist, et suurendada süsiniku sidumisvõimet. Kuigi süsiniku sidumine väheneb lähiaastatel ajutiselt, suureneb see pikemas perspektiivis. Eeldatakse, et aastatel 2031-2040 väheneb metsamaa CO₂ sidumine -1 277,8 kt CO₂ ekvivalendini, kuna suureneb väga noorte ja vanade puistute osakaal, kus sidumise määr on madalam.” On üllatav, et veel 2021. aastal tehti nii ebaõigeid prognoose. Ilmselt on mudelite koostajad jätnud täiesti tähelepanuta asjaolu, et metsade süsiniku sidumisvõime oli juba aruande koostamise ajal sisuliselt kadunud.

Siiski ei ole ebatavaline, et sellistes analüüsidest süüdistatakse süsiniku sidumisvõime ammendumises vananevaid metsi. MAK2030 eelnõu väidab, et paljud Eesti metsad on “vanad”, st umbes 60-aastased, ja märgib: “Meie majandatavad metsad on keskmisena vanad ja nende uuendamine läbi uuendusraiate mõistlik.”¹⁰³ Ometi ei ole 60 aastat looduslike metsade mõistes vana, sest nendes jätkub CO₂ sidumine veel aastakümneid kuni sajandeid.¹⁰⁴

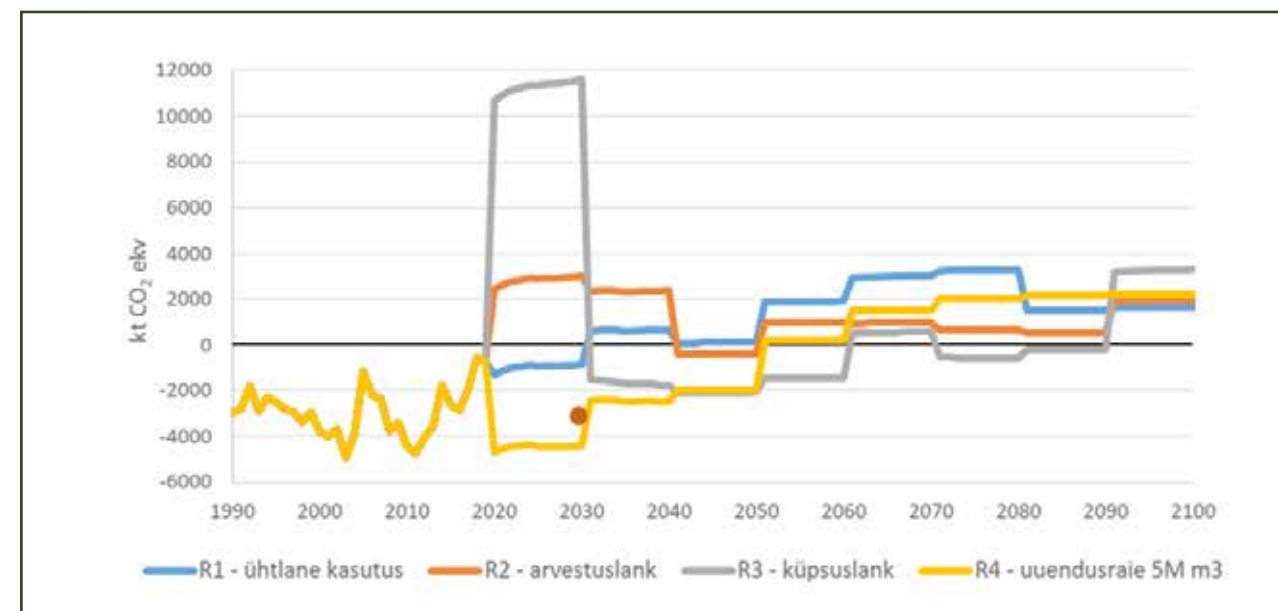
Isegi kui võtta arvesse istanduste piiratud võimet jätkata süsiniku salvestamist, ei ole prognoositud süsiniku kao põhjuseks lühikeses ja keskpikas perspektiivis siiski mitte metsade vanus, vaid asjaolu, et neid raiutakse intensiivselt. Nagu joonised 10 ja 11 näitavad, salvestab stsenaarium, mille puhul metsade raiet oluliselt vähendatakse (kollane joon mõlemal joonisel), kohe rohkem süsinikku metsadesse.

Puitpelletite ja muu biomassi tootmise eesmärgil metsa raiumine näib olevat oluline tegur metsade süsiniku sidumise vähendamisel. Joonisel 13 on toodud andmed biomassi tarbimise

102 Eesti Keskkonnaministeerium, 2021. Määruse (EL) 2018/1999 artiklite 13 ja 14 kohane aruanne. <https://envir.ee/media/4015/download>

103 MAK2030 eelnõu lk 7.

104 Vt nt Luyssaert, S., et al. (2008). Old-growth forests as global carbon sinks. Nature 455: 213. At <http://dx.doi.org/10.1038/nature07276>; Stephenson, N. L., et al. (2014). Rate of tree carbon accumulation increases continuously with tree size. Nature 507(7490): 90-93. <http://dx.doi.org/10.1038/nature12914>.



Joonis 11. Metsaraie stsenaariumide mõju CO₂ heitele metsa- ja maasektoris tervikuna. Pruun punkt tähistab Eesti jaoks kavandatud 2030. aasta eesmärki metsa- ja maasektori CO₂ sidumise osas. Joonis on võetud LULUCF sektori sidumisvõime aruande jooniselt 2.10.

Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori sidumisvõime analüüs kuni aastani 2050 Keskkonnaagentuur, Eesti Maailikool 2021. <https://envir.ee/media/4036/download>

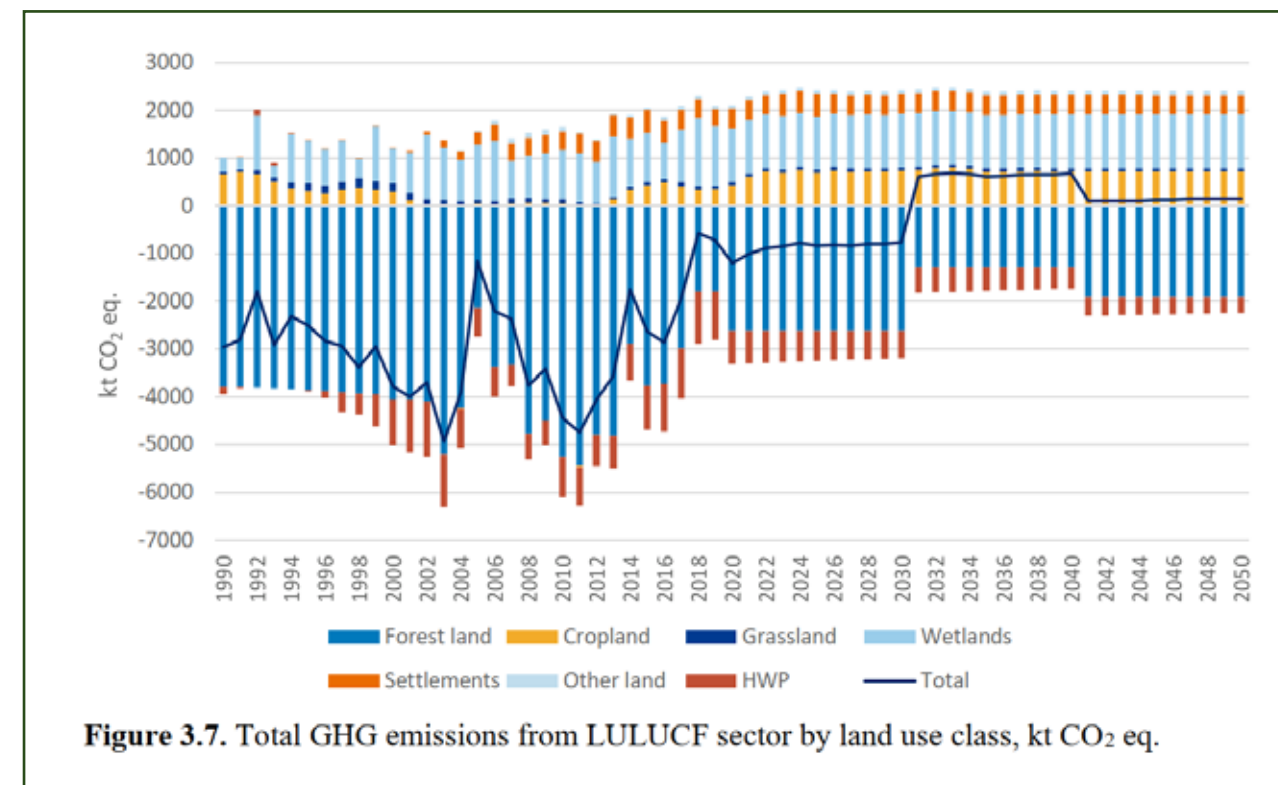


Figure 3.7. Total GHG emissions from LULUCF sector by land use class, kt CO₂ eq.

Joonis 12. Eesti 2021. aasta kasvuhoonegaaside aruande joonise 3.7 reproduktsioon, mis näitab, et metsa- ja maasektor muutub prognooside kohaselt 2031. aastal netoallikaks. Tegelikult toimus see juba 2020. aastal.



Joonis 3 Raiemaht SMI hinnangul ning lageraie osakaal 2010-2019 (Allikas: Statistikaamet)

Joonis 13. Andmed biomassi tarbimise ja eksporditakse kohta, näidatuna võrdluses raiemahu andmetega jooniselt 1.¹⁰⁴

ja eksporditakse. Sellelt on näha, et biomass (sh puidugraanuliteks valmistatud puit, mis eksporditakse) moodustab enam kui poole viimastel aastatel raiutud puidust.

Biomassi hangitakse selgelt otse metsast, mitte veskijäädikdest. Kuigi puittoodetes (*Harvested Wood Products, HWP*) salvestatud CO₂ kogus on alates 2010. aastast igal aastal suhteliselt vähe muutunud (tumeroheline joon, joonis 8), on metsa CO₂ sidumisvõime järsult vähenenud (heleroheline joon, joonis 8), kuna biomass on suurenenud.

Kuna biomassi- ja puidugraanulitööstus võib kasutada peaaegu igasugust puitu, siis on see ajendiks intensiivsele raiele aladel, mis oleks võinud anda teatud koguse puitu muudeks eesmärkideks. Lage- ja turberaie moodustab praegu 80% Eesti metsaraietest. Arvestades puidugraanulite ja muu biomassenergia tööstuse raietegevuse kasvu Eestis, on eriti oluline märkida, et kuigi biomassi kasutamist peetakse laialdaselt “säästlikuks” või isegi “CO₂ neutraalseks” valikuks, ei ole see nii. Puidu põletamisel vabaneb CO₂ alati kiiremini, kui metsad suudavad taastuda, kompenseerimaks tekkinud CO₂-heidet. Poliitikakujundajate arusaam, et puidu põletamine aitab kaitsta kliimat, peegeldab puudulikku arusaamist CO₂ netotasa-kaalust. IPCC märgib, et tema suunised kasvuhoonegaaside aruandluse kohta “ei käsitle ega eelda automaatselt, et energia tootmiseks kasutatavat biomassi peetakse CO₂ neutraalseks, isegi kui seda peetakse säästvalt toodetavaks”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Andmed biomassi kohta pärinevad Eurostati nrg_bal_c andmestikust, primaarsete tahkete biokütuste sisemaise kogutarbimise ning eksporditakse kohta. Andmed teisendati teradžauli ühikutest tuhandeteks kuupmeetriteks, eeldades, et biomassi TJ tähistab 90,9 tonni rohelist puitu ja tonn rohelist biomassi umbes 1,1 m³, mis on tüüpiline okaspuidule.

¹⁰⁶ <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/faq/faq.html>

Teine oluline süsiniku kadu LULUCF ehk metsa- ja maasektoris on turbamuldade lagunemine. Keskkonnaagentuuri poolt koordineeritud ELME projekti¹⁰⁷ raames läbi viidud ökosüsteemi teenuste hindamine näitas, et õhukestel muldadel toimivad ökosüsteemid on suurel määral pöördumatult kahjustatud. Metsade kuivendamine on oluline tegur.¹⁰⁸ Metsade raie kuivendatud aladel omakorda süvendab kahjulikke mõjusid. Turvasmuldade hävitamisest põhjustatud kasvuhoonegaaside heitkogused olid 2021.a aruande kohaselt umbes 1,3 miljonit tonni aastas¹⁰⁹, seega samas suurusjärgus kui transpordisektori heitkogused, mis olid umbes 2 miljonit tonni aastas.¹¹⁰

6.3 KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

Eesti majandatavad metsad ei suuda olla tõhusad CO₂ sidujad, kuna varasem ja praegune majandamine on Eestis üha enam kinnistanud sellise metsade majandamise viisi, mis paratamatult toob kaasa süsiniku kadumise metsaökosüsteemidest, samuti bioloogilise mitmekesisuse ja funktsionaalsuse kadumise. Nende probleemide lahendamine ei ole lihtne, kuid see algab fakti tunnustamisest, kuivõrd kiireloomuliselt on vaja säilitada ja taastada metsa-ökosüsteeme kogu nende kompleksuses.

On selge, et metsade CO₂ sidumisvõime tugevdamine ning ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse taastamine nõuab uut lähenemisviisi, mis hõlmab majandusmetsade uuesti looduslikeks muutmist. Seni ei võta poliitikakujundajad siiski kliima- ja bioloogilise mitmekesisuse kriisi veel piisavalt tõsiselt, pakkumaks metsa majandamiseks lahendusi, mis päriselt säilitaksid ja taastaksid toimivaid looduslikke süsteeme.

MAK2030 eelnõus kavandatu on selgelt vastuolus kliimanetraalsuse eesmärgi saavutamise usaldusväärse trajektooriga ega võimalda Eestil täita oma kliimakohustusi.

¹⁰⁷ <https://keskkonnaagentuur.ee/elme#kosystemide-seisun>

¹⁰⁸ Helm et al. 2020 (updated 2021). Final report on the national assessment and mapping of the condition of forest, bog, meadow and agricultural ecosystems and the bases of ecosystem services. ELME project. Contracting authority: Environment Agency (Public Procurement No 198846).

¹⁰⁹ Eesti Keskkonnaministeerium. Kasvuhoonegaaside heitkogused Eestis 1990-2019, riiklik inventuuriaruanne. https://web.archive.org/web/20211201232836/https://old.envir.ee/sites/default/files/Kliima/nir_est_1990-2019_15.03.2021.pdf

¹¹⁰ Samas.

7. KRIITIKA: SOTSIAALSED JA KULTUURILISED VAJADUSED, HEAOLU

Mets on inimeste elukeskkonna oluline osa ning kultuuripärandi allikas. KeÜS § 23 lg 1 kohaselt on igapäevaelus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Metsal ja selle seisundil (sh raiel) on oluline seos sellega, kas inimeste elukeskkond vastab nende tervise- ja heaoluvajadustele. Ka MAK2030 KSH programmis on viidatud, et looduskeskkonna positiivne mõju inimese vaimsele ja füüsilisele tervisele on veenvalt tõestatud.

MAK2030 algatamise ettepanekus toodud 101 probleemi analüüsis on käsitletud mitmeid probleeme, mis on seotud inimeste elukeskkonna ning metsa sotsiaalkultuuriliste väärtustega:

- K.1.2 Kodanikel pole kohalikul tasemel piisavalt võimalust kaasa rääkida riigimetsa majandamise planeerimisel.
- K.1.3 Metsamajanduse planeerimisprotsessis ei ole piisavalt arvestatud metsamajanduse mõju elamumaa kinnistutele.
- K.6.2 Metsa ei käsitleta inimeste ruumilise elukeskkonnana.
- K.6.5 Puudub riiklikult tunnustatud ülevaade säilinud ajalooliste looduslike pühapaikade hulgast ja asukohtadest, mistõttu need võivad teadmatusel metsamajandamise tulemusena hävida.
- K.6.18 Metsades leiduva pärandkultuuri säilimine ei ole piisavalt tagatud. Eesti põliskultuur pärineb maalt-talust ning seetõttu asub ka väga suur osa pärandkultuuri objekte just põlistel talumaadel-talumetsades. Kuid selle arvuka kultuuripärandi säilimine on ohus.
- K.6.23 Eesti rahvusparkide metsa majandamist reguleerides ei arvestata piisavalt loodusel põhineva turismi ning rekreatsiooni potentsiaali ning vajadusi jm.

MAK2030 eelnõus on metsa kui elukeskkonda ning selle sotsiaalkultuurilist väärtust käsitletud aga pinnapealselt. MAK 2030 eelnõu lk 17 peatükis „Muud metsa hüved” on küll välja toodud, et „mittepuiduliste metsaökosüsteemi hüvedele on pööratud seni suhteliselt vähe tähelepanu”, ent on püütud hüvesid käsitleda ennekõike numbriliselt.

Rohkem on tähelepanu saanud looduslike pühapaikade teema, mille osas on välja toodud, et nende jätkuv riiklik inventeerimine on vajalik.

Lisaks on MAK2030 eelnõus eraldi peatükk „Kaasav ja sotsiaalne metsandus” (lk 18), milles leitakse, et „on vaja arendada ja ühiskonnas tutvustada kaasaraadkimisvõimalusi inimestele oluliste metsaalade struktuuri kujundamisel, et hoida ja luua mittepuidulisi väärtusi, nt puhke- ja koriluskohti, maastikuvaateid, pühapaiku, pärimuskultuuri, elustikku jpm”. Samuti: „Sobivates puistutes teatud aladel, näiteks kõrgendatud avaliku huviga ja rohealadel, tuleb soodustada lageraie alternatiivsete meetodite (turberaie, valikraie) laiemat kasutamist, kui uurimistulemused kinnitavad selliste raieviiside sobivust.”

MAK2030 meetmed „sotsiaalsete ja kultuuriliste väärtuste tegevussuuna” all (eelnõu lk 29) jäävad paraku üldsõnaliselt ega taga, et eelpool välja toodud probleemid saaksid lahendatud. Enamik meetmeid on sõnastatud „edendatakse”, „arvestatakse vajadustega”, „soodustatakse koostööd” või „kavandatakse meetmeid”, „töötatakse välja” ja „jagatakse teavet”. Tõhusaks meetmeks saaks olla näiteks seadusemuudatus, millega seatakse asulalähedastes metsades (nn kõrgendatud avaliku huviga aladel ehk KAH aladel) raiepiirangud või reguleeritaks üheselt, kuidas kohalik omavalitsus saab neid piiranguid määrata. Arvestades ka käesoleva hinnangu muudes peatükkides välja toodud probleeme MAKi mõistes „kaitsefunktsioonidega metsade” kaitsega ning nende arvamisega majandatavate metsade hulka, oleks otstarbekas kaitsemetsa kategooria taastamine metsaseaduses.

MAK2030 eelnõus on ühe meetmena ebamääraselt mainitud kokkulepete soodustamist metsaomanike ning ülejäänud elanikkonna vahel ja muude tegevusharude ettevõtjate vahel. Senine praktika kinnitab pigem, et selliseid kokkuleppeid on keeruline saavutada ning ettevõtjatel (ka Riigimetsa Majandamise Keskusel) puudub motivatsioon loobuda

võimalikust maksimaalsest raiemahust.¹¹¹ MAK2030 eelnõus pole toodud ühtki näidet ega põhjendatud, millele tuginedes peab Keskkonnaministerium võimalikuks tagada sotsiaalkultuurilised huvid ja õigused (st kõik ülejäänud huvid ja õigused, avalik huvi, KeÜS §-st 23 tulenev õigus, põhiseaduse §-d 5 ja § 53 peale ühe tööstusharu – puidutööstuse – huvi) kokkulepete soodustamise kaudu.

Väärrib tähelepanu, et kõiki muid huve, hüvesid ja õigusi on MAK2030 eelnõus nimetatud kõrvalkasutuseks (eelnõu lk 29), nagu need oleksid teisejärgulised. Samas on intensiivne metsamajandus (uuendusraie ja intensiivne hooldusraie, st sanitaarraiega on lubatud välja raiuda kuni 70% puidu täiusest¹¹² kõigist kõige destruktiivsem, sest selle tagajärjel langeb mets terveks inim põlvteks kasutusest välja, st ala muutub kõige muuks praktiliselt kõlbmatuks, ei toimi pahatihti enam täisväärtusliku metsaökosüsteemina – näiteks lindude arvukus taastub ligikaudu ühe linnupaari võrra hektari kohta 20 aasta jooksul¹¹³.

Raiete kriteeriumide kehtestamisel sotsiaalkultuuriliste aspektidega arvestamise juures on näitena välja toodud ainult raietööde senisest kvaliteetsem planeerimine ja teostamine. Kui arvestada KSH programmis väljatoodud sotsiaalkultuurilisi probleeme, siis tehniline kvaliteet raieliiki ei muuda, st uuendusraie (lageraie või turberaie) järele jääb raielank ja seejärel noorendik, mis KSH aruandes viidatud allikate kohaselt ei edenda tervist ja heaolu ega sobi rekreatsiooniks.

Seega ei arvesta MAK2030 eelnõu sotsiaalkultuuriliste mõjudega nii, et tagatud oleks igapäevane õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale vastavalt KeÜS nõuetele. Seetõttu on MAK2030 eelnõu ka selles osas vastuolus säästva arengu nõuetega.

111 RMK praktika kohta vt nt Õiguslik analüüs RMK uuendusraiate kohustuse kohta. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2022, lk 1-2. http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/RMK%20uuendusraiate%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6K_aprill%202022.pdf

112 Keskkonnaministri 27.12.2006 määruse nr 88 „Metsa majandamise eeskiri” § 6 lg 3.

113 Pass E, Kont R, Lõhmus A (2022). Spruce (*Picea abies* L.) planting leads post-clearcut bird assemblages to a novel successional pathway—a comparative study in hemiboreal mixed forests. *Annals of Forest Science* 79: 20, <https://doi.org/10.1186/s13595-022-01138-8>.

8. AVALIKKUSE OSALEMISE NÕUETE RIKKUMINE

MAK2030 eelnõu koostamise protsessis on oluliselt rikutud avalikkuse kaasamise nõudeid. Kui kaasamine toimub ka edaspidi nõudeid eiravalt, võtavad eelnõu koostajad endale tõsise õigusliku riski, et menetlusnõuete rikkumise tõttu on MAK2030 lõpptulemus õigusvastane.

Leiame, et **avalikkust ei ole MAK2030 eelnõu koostamisse kaasatud varajases etapis ja tõhusalt**. Sellega on rikutud KeÜS §-st 28 tulenevaid nõudeid, mis omakorda tulenevad rahvusvahelistest ja EL õigusaktidest.

KeÜS §-st 28 lg 1 kohaselt on igapäevane õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga tegevuse planeerimises. Avalikkus tuleb kaasata olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisse tõhusalt ja varajases etapis enne lõplike lahenduste väljavalimist (KeÜS § 28 lg 3), kusjuures menetlustähtaeg peab asja mahukust ja keerukust arvestades võimaldama avalikkusel tõhusalt osaleda, sealhulgas peab menetlustähtaeg võimaldama piisavat ettevalmistusaega (KeÜS § 28 lg 4). Need nõuded on Eesti õigusesse üle võetud Aarhusi konventsioonist (art 6 lõiked 3 ja 4) ja EL keskkonnainfo direktiivist.

Tõhus ja varajases etapis kaasamine tähendab, et avalikkuse võimalused osalemiseks peavad olema sisulised, mitte formaalsed. Avalikkuse kaasamise hetkeks ei tohi kavandatava tegevuse kohta olla otsuseid langetatud ning avalikkusel peab olema reaalne võimalus tehtavat otsust sisuliselt mõjutada. See ei tähenda, et avalikkuse poolt esitatud seisukohti (mis võivad olla ka vastandlikud) peaks tingimata arvestama, ent lubatav ei ole olukord, kus haldusorgan ei ole enam valmis erinevaid alternatiive kaaluma, või on alternatiivide kaalumise haldusorgani jaoks varasemate otsuste vm tõttu oluliselt piiratud.¹¹⁴

MAK2030 koostamine algas sisuliselt küll juba aastal 2018, ning avalikkuselt ja otsesemalt kaasatud keskkonnaühendustelt on kogu menetluse vältel seisukohti küsitud ja neid erinevatesse kogudesse kaasatud. Ent selle pika protsessi tulemusena valminud MAK2030 arengutsenaariumid heideti 2019. a lõpus kõrvale ning 2020. aastal hakkasid arengukava koostamisega tegelema KeM metsaosakonna töötajad.¹¹⁵ Edasine menetlus on toimunud järgmiselt:

1. 2021. a märtsis avalikustati sisuliselt täiesti uus eelnõu, millele kirjalike seisukohtade esitamiseks anti keskkonnaühendustele aega 10 päeva.¹¹⁶
2. 2021. a septembris avalikustati KSH programm, millele anti seisukohtade esitamiseks aega 15 päeva ehk kuni 5.10.21.¹¹⁷

114 KeÜS § 28 kommentaarid, p 4.2. <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-28>

115 Vihma, P., Teder, M. Mida on meil õppida Metsanduse arengukava aastani 2030 koostamisest? Tartu: Eesti Maaülikool 2021, lk 20.

116 Vastavalt keskkonnaühendustelt saadud teabele.

117 https://www.ametlikudteadaanded.ee/avalik/teadaanne?teate_number=1818361

3. 2021. a detsembris avalikustati MAK2030 eelnõu, millesse oli lisatud täiesti uusi lahendusi – näiteks kavandatav raiemaht (ilma võrreldavate stsenaariumideta), samuti sihteesmärgina majandusmetsade osakaal –, samas puudus eelnõu avalikustamise teates info selle kohta, kuidas toimub edasine avalikustamine ja millised võimalused on avalikusel kaasärääkimiseks.¹¹⁸
4. 7.01.22 teatas KeM e-kirjaga keskkonnaühendustele, et MAK2030 täiendatud tööversiooni tutvustuspäev toimub 21. jaanuaril 2022, samuti palus KeM saata oma mõtted arengukava osas hiljemalt 17. jaanuariks. Niisiis oli kirjalike seisukohtade esitamiseks aega jällegi 10 päeva. Seejuures anti märku, et olenemata ettepanekute sisust, ei plaani KeM arengukava põhimõtteid muuta.¹¹⁹

Seega on KeM poolt juba mitmel korral antud MAK2030 eelnõu erinevatele (ja üksteisest oluliselt erinevate) versioonidele arvamuse andmiseks 10 päeva, mis on ilmselgelt ebapiisav aeg niivõrd mahuka materjali osas seisukohtade kujundamiseks. Aarhusi konventsiooni kontrollikomitee on leidnud, et 10 tööpäeva KMH aruandega jm materjalidega tutvumiseks ning aruteluks valmistamiseks, nagu on ette nähtud Leedu keskkonnamõju hindamise õigusnormides, ei ole suure prügila rajamise otsustusprotsessis mõistlik menetlustähtaeg.¹²⁰ Kindlasti eeldavad ka MAK2030 dokumentide maht ja keerukus pikemaid menetlustähtaegu.

Eelnevat kokku võttes on selge, et alates 2020. aastast on koostamisel täiesti uus MAKi eelnõu, milles osalemiseks ei ole avalikkusele antud tõhusaid osalemisvõimalusi ega võimalust osaleda varajases etapis, kui kõik lahendusvariandid on lahtised.

MAK2030 keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) on alles teostamisel. Ometi on juba praegu ilmne, et avalikkuse kaasamisega seotud puudujääke ei pruugi KSH aruande avalikustamise käigus olla võimalik kõrvaldada. KSH aluseks olevas KSH programmist nähtub (lk 62-63), et keskkonnamõjude hindamisel ei ole ekspertgrupi keskseks ülesandeks

118 SA Keskkonnaõiguse Keskus küsis 9.12.21 KeM metsaosakonna juhatajalt Meelis Seedrelt infot, kuidas on täpsemalt plaanitud huvigruppidega konsulteerimine MAK2030 eelnõu uue versiooni osas. Muuhulgas olid KÕKi kirjas küsimused: „Kas KeM ootab eelnõu osas mingiks ajaks kirjalikke seisukohti (ning mis ajaks) ja kui on plaanis avalik arutelu, siis millal täpsemalt?” Sellele kirjale KeM ei vastanud.

119 Teates oli lisaks kirjas: „Märgime siinkohal, et põhimõtteid praeguses etapis ei muudeta.”

120 ACCC/C/2006/16 (Leedu), ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, p 70

tegevussuundade seadmine ega täpsustamine, samuti ei analüüsi ekspertgrupp erinevaid arengustsenaariume (va nullalternatiiv).¹²¹ **Juhul, kui KSH raames erinevaid tegevussuundi või arengustsenaariume ei käsitleta ega võrrelda, ei saa KSH kuidagi anda MAK2030 eelnõusse sellist sisendit, mis aitaks kujundada MAKi arengusuundi säästva arengu põhimõtetele vastavaks.**

Kokkuvõtvalt on MAK2030 koostamise protsess pärast 2019. a koostatud arengustsenaariumidest loobumist läbipaistmatu ning avalikkuse kaasärääkimise võimalused ei ole olnud tõhusad.

Riigikohus on asjas 3-3-1-86-06 leidnud: *Keskkonnaküsimuste otsustamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsipist ning vajalik on arvestada suurt hulka erinevaid huvisid, pürgides nende tasakaalustamise poole, et leida konkreetsel juhtumil säästva arengu ning keskkonnakaitse vajadusi arvestav sobivaim lahendus. Kuna keskkonnaasjade otsustamisel on haldusorganil ulatuslik kaalutusõigus, saab antava haldusakti sisulise õiguspärasuse ning eelnimetatud eesmärgi saavutamise tagada üksnes akti andmisele eelnev õiguspärasne, tõhus ja õiglane menetlus.*¹²²

Leiame, et MAK2030 eelnõu menetlus ei ole seni olnud õiguspärane, tõhus ega õiglane. **Nõuete rikkumise tõttu on senine MAK2030 eelnõu koostamise protsess olnud õigusvastane.** KSH protsessi kavandamise puuduste tõttu võib nõuete rikkumist eeldada ka edasises menetluses.

121 Käesolev eksperthinnang on koostatud enne KSH aruande avalikustamist, mistõttu selles ei ole analüüsitud KSH aruande sisu.

122 RKHko 28.02.2007 asjas nr 3-3-1-86-06, p 22



9. JÄRELDUSED

MAK2030 eelnõus tervikuna ei ole ilmselgelt piisavalt arvestatud säästva arengu õiguslike kohustustega. Eelnõus on antud lubamatult suur kaal metsamajandamisega seotud majanduslikele huvidele, mida on põhjendamatult eelistatud elurikkuse ja kliimamuutuse leevendamise ning inimeste sotsiaalsete vajaduste ja heaoluga seotud kaalutlustele.

Intensiivsel metsamajandamisel on terve rida probleemseid tagajärgi: metsa tagavara ja metsamaa pindala on hakanud vähenema, liikide ja metsaelupaikade seisund on halvenenud, Eesti metsad on muutunud süsiniku sidumise asemel selle emiteerijaks, sazenenud on konfliktid kogukondadega neile olulistes metsades raiete planeerimisel jpm. Ometi ei ole MAK2030 eelnõus kavandatud tõhusaid meetmeid nende probleemide lahendamiseks (mis iseenesest peakski olema MAKi eesmärgiks).

Seejuures ei ilmne MAK2030 eelnõust põhjendusi ega selgitusi, kas või milliseid alternatiivse meetmete kavandamisel veel kaaluti (peale nelja raiestsenaariumi, mille kujundamisel ei arvestatud aga säästva metsanduse erinevaid aspekte). MAK2030 koostamisel on küll ulatuslik kaalutlusruum, ent otsustusruum on siiski piiratud säästva arengu nõuete ja keskkonnaõiguse põhimõtetega (vt käesoleva hinnangu ptk 1).

Seetõttu, ning arvestades ka avalikkuse kaasamise nõuete rikkumisega, tuleb asuda järeldusele, et MAK2030 eelnõu on koostatud läbipaistmatult ning õiguslikke nõudeid rikkudes, mistõttu selles kavandatud arengusuunad ega meetmed ei ole põhjendatud ega õiguspärased. Seejuures on MAK2030 eelnõu vastuolus nii SäAS-st kui EL õigusest tulenevate nõuetega.

KASUTATUD MATERJALID

KASUTATUD KIRJANDUS JA ANDMEALLIKAD

Aastaraamat Mets 2019. Keskkonnaagentuur 2020. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/882/download>

Barredo, J et al. Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe, EUR 30661 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-34229-8, doi:10.2760/13239, JRC124671. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124671>

Camia, A., et al. Biomass production, supply, uses and flows in the European Union: First results from an integrated assessment, EUR 28993 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-77236-8 (print), 978-92-79-77237-5 (pdf), doi:10.2760/539520 (online), 10.2760/181536 (print), JRC109869.

Ceccherini, G., et al. (2020). Abrupt increase in harvested forest area over Europe after 2015. Nature 583(7814): 72-77. At https://www.researchgate.net/publication/342615330_Abrupt_increase_in_harvested_forest_area_over_Europe_after_2015

Eesti ametlikud andmed ELi elupaikade direktiivi artikli 17 kohase aruandluse liikmesriikide andmebaasis: <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/habitat/report/?period=5&group=Forests&country=EE®ion=>

Eesti Keskkonnaministeerium. Kasvuhoonegaaside heitkogused Eestis 1990-2019, riiklik inventuuriaruanne. https://web.archive.org/web/20211201232836/https://old.envir.ee/sites/default/files/Kliima/nir_est_1990-2019_15.03.2021.pdf

Eesti Keskkonnaministeerium, 2021. Määruse (EL) 2018/1999 artiklite 13 ja 14 kohane aruanne. <https://envir.ee/media/4015/download>

Eesti metsade elurikkus – tänane olukord ning eesmärgid ja lahendused järgmiseks kümneks aastaks. Eesti-maa Looduse Fond, 2009. https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Eest_metsade_elurikkus.pdf

Eesti metsanduse arengukava aastani 2030: alusuuringu aruanne. Tartu Ülikool. Eesti Maaülikool. Tartu 2018. <https://dSPACE.emu.ee/xmlui/handle/10492/4578>

Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Iuridicum, 2020. <https://pohiseadus.ee/>

FOREST EUROPE 2019. Pilot study: Forest Fragmentation Indicator, by Raši, R. & Schwarz, M., Liaison Unit Bratislava, Zvolen, 2019. <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/Pilot-study-Fragmentation.pdf>

Giuntoli, J. jt. The quest for sustainable forest bioenergy: win-win solutions for climate and biodiversity // Renewable and Sustainable Energy Reviews 159 (2022). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032122001058?via%3Dihub>

GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN ESTONIA 1990-2020 NATIONAL INVENTORY REPORT. Common Reporting Formats (CRF) 1990–2020. Estonia 2022. <https://envir.ee/media/6449/download>

Helm et al. 2020 (updated 2021). Final report on the national assessment and mapping of the condition of forest, bog, meadow and agricultural ecosystems and the bases of ecosystem services. ELME project. Contracting authority: Environment Agency (Public Procurement No 198846).

Joint Research Centre, 2021. Wood Resource Balances of European Union and Member States - Release 2021. European Commission Joint Research Centre, Publications Office of the European Union, Luxembourg, JRC126552. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/wood-resource-balances_en

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. <https://k6k.ee/keskkonnaseadustik>

Korosuro et al, 2021. Forest reference levels under Regulation (EU) 2018/841 for the period 2021–2025. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-32258-0 (online), doi:10.2760/0521 (online), JRC121803. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bde3a00c-9040-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-253492210>

Kui hästi on hoitud kaitsealused suure loodusväärtusega metsad? Muutused Natura 2000 võrgustikku kuuluvate kaitsealuste metsaelupaikade raietegevuses ja raiepiirangutes. Eestimaa Looduse Fond ja Estwatch 2021. <https://media.voog.com/0000/0037/1265/files/Natura-raied-2021.pdf>

Leivits, A. 2020. Punane nimestik. Roasto, R., Tampere, U. (toim). Eesti looduse kaitse aastal 2020. Keskkonnaagentuur, Tallinn: 127-129. <https://keskkonnaportaal.ee/sites/default/files/2021-12/Eesti%20looduse%20kaitse%20aastal%202020.pdf>

Leivits, A. 2020. Eesti liikide punane nimestik: muutused ja suundumused. Eesti Loodus 71 (9): lk 20-23 (668-671). http://www.eestiloodus.ee/arhiiv/Eesti_Loodus09_2020.pdf

Leivits, M. Keskkonnaagentuur. 2019. Ulevaade metsadega seotud linnustiku seisundist. Koostaja: Meelis Leivits. Eluslooduse osakond. Lk 43. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/962/download>

Liira, Jaan. Bioloogilise mitmekesisuse indikaatorite analüüs erinevate metsaseireskeemide põhjal (SMI ja Natura2000-metsaelupaigad). Keskkonnaagentuur 2020. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/943/download>

Loodusdirektiivi artikkel 6 juhis. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=ES)

Loodusdirektiivi metsaelupaikade inventeerimise juhend. Tartu 2018. <https://envir.ee/media/1931/download>

Luyssaert, S., et al. (2008). Old-growth forests as global carbon sinks. Nature 455: 213. At <http://dx.doi.org/10.1038/nature07276>; Stephenson, N. L., et al. (2014). Rate of tree carbon accumulation increases continuously with tree size. Nature 507(7490): 90-93. <http://dx.doi.org/10.1038/nature12914>.

Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektori sidumisvõime analüüs kuni aastani 2050 Keskkonnaagentuur, Eesti Maaülikool 2021. <https://envir.ee/media/4036/download>

Maes, et al. Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment, EUR 30161 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-17833-0, doi:10.2760/757183, JRC120383. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120383>

MAK 2030 algatamise ökoloogia valdkonna alamtöörühma probleemide kaardistus. <https://envir.ee/media/4680/download>

Mets ja kliimamuutused. Keskkonnaministeerium, University of Cambridge 2020. <https://envir.ee/media/4068/download>.

Must-toonekure kaitse tegevuskava. Keskkonnaamet 2018. <https://keskkonnaamet.ee/media/714/download>

Mägi, M. Kevadsuviste raiete võimalik mõju metsalindudele ja seda leevendavad meetmed. Tartu, 2019. https://www.eoy.ee/pics/1154_kevadsuviste_raiete_voimalik_moju_metsalindudele_ja_seda_leevendavad_meetmed.pdf

Nellis, R., Volke V. Metsalindude arvukuse muutused perioodil 1983–2018. Hirundo 1/2019, lk 63-80. https://www.eoy.ee/hirundo/files/Nellisi_Volke_2019-1.pdf.

Pass E, Kont R, Lõhmus A (2022). Spruce (*Picea abies* L.) planting leads post-clearcut bird assemblages to a novel successional pathway—a comparative study in hemiboreal mixed forests. Annals of Forest Science 79: 20, <https://doi.org/10.1186/s13595-022-01138-8>.

Põllumajandusameti tegevuskava aruanne 2020. <https://pta.agri.ee/media/3483/download>

Relve, K ja Vaarmari, K “Hinnang eelnõus 292SE kavandatud metsaandmetele juurdepääsupiirangu õigusparasusele”. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2021. <https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/292>

Relve, K. Natura 2000 võrgustik ELi ja Eesti õiguses. Keskkonnaõiguse Keskus, 2022. https://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Natura%202000%20ELi%20ja%20Eesti%20õiguses_K6K2022.pdf

Report: The Estonian Ministry of Environment spreads misinformation and allows logging in sites of nature conservation value. SA Keskkonnateabe Ühendus 2021. [https://ktu.ee/Report%202021%20-%20Estonia%20Natura%202000%20forest%20logging%20\(ENG\).pdf](https://ktu.ee/Report%202021%20-%20Estonia%20Natura%202000%20forest%20logging%20(ENG).pdf)

State of Europe’s Forests 2015. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 2015. https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/02/soef_21_12_2015.pdf

State of Europe’s forests 2020. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 2020. https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf

States of Europe’s Forests 2020. Summary for policymakers. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 2020. https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2017/08/Summary_web.pdf

State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018. EEA report 10/2020. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012. EEA Technical report No 2/2015. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>

Summary for Policymakers. Global Warming of 1.5°C. IPCC, 2018. Lk 12 - https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/10/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

Säästva arengu seaduse eelnõu materjalid. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1doad06c-cc75-3bca-adf3-0382e3260231/S%C3%A4%C3%A4stva%20arengu%20seadus>

Tedersoo, L. Kuidas mõjutab lageraie metsa seenerikkust? Eesti Loodus nr 10/2021. http://www.eestiloodus.ee/arhiiv/Eesti_Loodus10_2021.pdf

UNFCCC, 2022. Estonia. 2022 Common Reporting Format (CRF) Table. Table 4, Sectoral report for land use, land-use change and forestry. <https://unfccc.int/documents/461806>

Vihma, P., Teder, M. Mida on meil õppida Metsanduse arengukava aastani 2030 koostamisest? Tartu: Eesti Maaülikool 2021.

Wood pellet damage How Dutch government subsidies for Estonian biomass aggravate the biodiversity and climate crisis. Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), 2021. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2021/07/Wood-pellet-damage.pdf>

Õiguslik analüüs RMK uuendusraiate kohustuse kohta. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2022. http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/RMK%20uuendusraiate%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6K_aprill%202022.pdf

Ülevaade loodusdirektiivi metsaelupaikade seisundist (2013-2018) elupaigainventuuride ja seireandmete põhjal. Keskkonnaagentuur, 2019. <https://keskkonnaagentuur.ee/media/945/download>

KASUTATUD ÕIGUSAKTID JA POLIITIKADOKUMENDID

Rahvusvahelised õigusaktid ja poliitikadokumendid

Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89

Glasgow Climate Pact 2021. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf

Pariisi kokkulepe. RT II, 01.11.2016, 3; <https://www.riigiteataja.ee/akt/201112016003>

ÜRO osapoolte kohtumise resolutsioon 25.09.2015 „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Ees-tikeelne tekst “Maailma muutmine: säästva arengu tegevuskava aastaks 2030” on avaldatud Riigikantselei kodulehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng>

EL õigusaktid ja poliitikadokumendid

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2018/1999, 11. detsember 2018, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 663/2009 ja (EÜ) nr 715/2009, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/22/EÜ, 98/70/EÜ, 2009/31/EÜ, 2009/73/EÜ, 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2013/30/EL ning nõukogu direktiive 2009/119/EÜ ja (EL) 2015/652 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=ET>

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1119, 30. juuni 2021, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (Euroopa kliimamäärus). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

NÕUKOGU DIREKTIIV 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20130701>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2003/4/EÜ, 28. jaanuar 2003, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>

Komisjoni 16.07.2021 teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele. Uus ELi metsastrateegia aastani 2030; lk 13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572>

Komisjoni 20.05.2020 teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. ELi elurikkuse strateegia aastani 2030. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

Eesti õigusaktid

Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2

Haldusmenetluse seadus. RT I, 13.03.2019, 55

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I, 03.01.2022, 10

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. RT I, 27.05.2022, 3

Looduskaitse seadus. RT I, 29.06.2022, 7

Metsaseadus. RT I, 27.05.2022, 14

Metsaseadus. RT I 1998, 113, 1872.

Säästva arengu seadus. RT I, 10.11.2016, 16

Vabariigi Valitsuse 22.12.2016 määrus nr 150 „Turba kaevandamise aastamäär ning kriitilise ja kasutatava varu suurus”. RT I, 16.06.2020, 21. <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062020021?dbNotReadOnly=true>

Keskkonnaministri 27.12.2006 määrus nr 88 „Metsa majandamise eeskiri”. RT I, 06.04.2021, 8. <https://www.riigiteataja.ee/akt/106042021008>

Eesti poliitikadokumendid

Eesti pikaajaline arengustrateegia “Eesti 2035”. Vastu võetud Riigikogu poolt 21.05.2021. <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid>

Eesti 2035 tegevuskava (uuendatud 28. aprill 2022. a). <https://valitsus.ee/media/4771/download>

Kliimapolitiika põhialused aastani 2050. Heaks kiidetud Riigikogu 5.04.2017 otsusega. <https://envir.ee/kliimapoliitika-pohialused-aastani-2050>

Eesti metsanduse arenguprogramm „Eesti metsapoliitika.” Vastu võetud Riigikogu otsusega 11.06.1997, RT I 1997, 47, 768. <https://www.riigiteataja.ee/akt/73663>

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA JA AARHUSI KONTROLLIKOMITEE PRAKTIKA

Rahvusvaheline

Aarhusi kontrollikomitee otsus [ACCC/C/2006/16](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006C016) (Leedu), [ECE/MP.PP/2008/5/Add.6](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008P005)

EL kohtupraktika

Euroopa Kohtu otsus 20.10.2005 asjas C-6/04. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=60655&text=&dir=&doclang=ET&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=32609375>

Eesti kohtupraktika

RKHKo 14.10.2003 haldusasjas nr 3-3-1-54-03. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-54-03>

RKHKo 28.02.2007 haldusasjas nr 3-3-1-86-06. <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-3-1-86-06>

