

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega luuakse seiseraamistik vastupanuvõimeliste Euroopa metsade jaoks

Sissejuhatus

22.11.2023 avalikustas Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) metsaseire ja strateegilise planeerimise raamistiku määruse eelnõu¹. Selle eesmärk on täita lüngad Euroopa metsi käsitlevas teabes ja luua terviklik metsaalane teadmusbaas. Parem seire annab võimaluse kasutada meetmeid, millega muuta metsad vastupanuvõimelisemaks piiriüleste ja kliimamuutuste tõttu üha võimenduvate ohtude suhtes.

Peamiselt reguleerivad Eestis riigisiselt metsa osas andmete kogumist (sh seiret), keskkonnaseire seadus ja metsaseadus. Esialgse hinnangu kohaselt ei vaja metsaseadus muutmist.

Eelnõu loob metsaseiresüsteemi, kogudes metsaandmeid järgmistel tasanditel: ELi tasandi andmekogumine kaugseire abil, liikmesriikide kogutavad andmed ning täiendavad andmed, mille metoodika ja sagedus määratakse komisjoni rakendusaktidega. Samuti plaanitakse vabatahtlikke pikaajalisi metsakavasid, et metsapoliitikat paremini planeerida.

Hetkel on EL-üleselt metsadega seotud andmete kogumine ning erinevate indikaatorite seire väga killustatud, seiresagedus erinev ja sageli on andmed kiireks reageerimiseks aegunud. Määrusega luuakse metsaüksuste kaardistamise ja paiknemise süsteem, metsaandmete kogumise raamistik (sh standarditud andmed, mida kogub komisjon läbi Copernicuse programmi ja ühtlustatud andmed, mis pärinevad peamiselt riiklikest metsainventuuridest) ning metsaandmete jagamise raamistik (nii komisjon kui liikmesriigid peavad oma andmed tegema kättesaadavaks, mh Euroopa metsateabesüsteemis).

Määruse eesmärk ei ole sekkuda metsaplaneerimisse ja -majandamisse, vaid koguda ning jagada õigeaegseid ja võrreldavaid metsaandmeid keskkonna- ja kliimapoliitika toetamiseks. Määrus võimaldab EL riikidel, metsaomanikel ja -majandajatel parima olemasoleva andmestiku ning teadmiste baasilt reageerida, et tagada metsade vastupanuvõime, kuivõrd metsi mõjutavad mitmesugused piiriüleised survetegurid.

Üleeuroopaline koostöö võimaldab maksimaalselt ära kasutada satelliidiandmete võimalusi ning siduda neid kulutõhusalt erinevate õigusaktide täitmisega ja uute digitaalsete lahenduste väljatöötamisega. Liikmesriikides, sh Eestis, kus on riiklikud metsaseiresüsteemid olemas, ei nõua ettepanek olulisi muudatusi seire toimimisele ning tugineda saab juba olemasolevatele praktikatele.

Määrus on tugevas kooskõlas Eesti eesmärkidega tagada metsaandmete hea kättesaadavus, võrreldavus ja ajakohasus. *Eesti toetab teabepõhist otsustamist ning edendab avatud juurdepääsu metsaressursside teabele ja metsade seisundi andmetele. Leiame, et liikmesriikidel peab olema hea ülevaade metsaressurssist, selle kasutamisest ja seisundist.*

Toetame üleeuroopalist lähenemist ja rõhutame, et tulemuslikkuse tagamiseks on vajalik, et

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0728>

kogutavad andmed oleksid kvaliteetsed, ruumipunktidega seostatavad, liikmesriikide vahel võrreldavad ja riskasutatavad. Samas tuleb vältida topeltraporteerimist ning kasutada Euroopa ühiste ülevaadete saamiseks maksimaalselt juba liikmesriikides kogutavat andmestikku.

Määruse ettepaneku üks osa keskendub satelliitseirele, kuid ainult sellise tehnoloogia kasutamine metsade seireks ei ole piisav, kuna ei pruugi anda piisavalt täpset ülevaadet maa-alade seisukorrast. *Toetame, et metsaseire peaks lisaks satelliitseirele tuginema ka muudele usaldusväärsetele riiklikele seiremeetoditele.*

Komisjoni mõjuanalüüs väidab, et väikseim rahanduslik ja halduslik mõju on eelkõige metsarikkamatel riikidel, kuhu paigutub ka Eesti. Eesti saab määruse täitmiseks suuresti rakendada juba olemasolevaid seiresüsteeme. *Leiame, et liikmesriikide lisanduvad kulutused metsaseire nõuete rakendamisel peaks olema komisjoni poolt kaasrahastatud.*

Määruse ettepanek suurendab halduskoormust riigistruktuuridele, eelkõige Keskkonnaagentuurile, mistõttu tekib vajadus kahele uuele töökohale maksumusega ligikaudu 84 000 eurot aastas. Esiatsel hinnangul suureneb Eesti metsaseire jätkusuutlikkuse tagamiseks ja selle raames lisanduvate kvaliteetsete metsaandmete kogumiseks (sealhulgas kaugseire läbiviimiseks) rakendatavate tööde maht ligikaudu 250 000 euro võrra aastas.

Teine määruse komponent puudutab strateegilist planeerimist, mida plaanitakse läbi vabatahtlike pikaajaliste metsakavade koostamise ja täiendavalt uuendatakse metsahaldusraamistikku.

Toetame põhimõtet, et komisjon ja liikmesriigid vastutavad metsaseiresüsteemi alusel kogutavate ning jagatavate metsaandmete kvaliteedi ja täielikkuse eest.

Määruses on välja toodud definitsioone (peatükk 1, artikkel 2), millest mitmed on uued ja mitmeti mõistetavad. *Leiame, et mõistete osa tuleb täiendada ja täpsustada, kuna Eesti jaoks on oluline, et määruses kasutatavad mõisted põhineksid rahvusvaheliselt kokku lepitud ja teaduspõhistel definitsioonidel ning oleksid kooskõlas ja sidusad teiste EL regulatsioonidega.*

Leiame, et nii metsaressursi ja selle kasutamise kui ka elurikkuse ja metsade ökoloogilise seisundiga seotud indikaatorite üleeuroopaline seire on äärmiselt oluline. Toetame kõigi määruse artiklis 5 lõigetes 2 ja 3 osutatud andmete ning artiklis 8 osutatud täiendavate metsaandmete rakendamist.

Peame vajalikuks, et määruse eelnõu menetluse käigus oleksid esitatud kõikide delegeeritud aktide ja rakendusaktide eelnõud, millele määruse eelnõus viidatakse. See võimaldaks hinnata nende mõju halduskoormusele ja anda hinnang kogutavate andmete kvaliteedile.

Allpool toodud seisukohtadele täiendavalt tuginema varem kinnitatud seisukohtadele: 28.10.2021 Vabariigi Valitsuse istungil ja 12.11.2021 Riigikogu ELAKis kinnitatud Eesti seisukohad Euroopa Liidu metsastrategia kohta aastani 2030.

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõikel 1, mis sätestab ELi keskkonnapoliitika eesmärgid, ja mis annab ELile õiguse tegutseda oma keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamiseks. Samal õiguslikul alusel põhinevad ELi meetmed, mille eesmärk on kaitsta metsaökosüsteemide looduspärandit. Metsaseire raamistik tagab andmed, mis võimaldavad jälgida Euroopa rohelise kokkuleppe metsadega seotud eesmarke ja töötada välja metsaökosüsteemide säilitamise poliitika. Keskkond on valdkond, kus ELil ja liikmesriikidel on jagatud pädevus, mistõttu peab ELi tegevus olema kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Algatuse subsidiaarsuse tähtaeg on 01.03.2024. Õigusakti vastuvõtmiseks on EL Nõukogus (edaspidi *nõukogu*) vaja kvalifitseeritud häälteenamust. Eelnõu menetlemine toimub nõukogus ajutises metsaseire töögrupis². Sisulised läbirääkimised EL Nõukogus algavad 2024. aasta veebruaris.

Koostajad

Seletuskirja koostasid koostöös Kliimaministeeriumi metsaosakonna nõunik Rauno Reinberg (rauno.reinberg@kliimaministeerium.ee), välissuhete osakonna peaspetsialist Kaja Ainsalu (kaja.ainsalu@kliimaministeerium.ee) ning Keskkonnaagentuuri metsaosakonna metsandusstatistika juhtivspetsialist Mati Valgepea (mati.valgepea@envir.ee). Seisukohtade ja seletuskirja kujundamises osales Kliimaministeeriumi metsaosakonna juhataja Meelis Seedre (meelis.seedre@kliimaministeerium.ee) ja ministri teadusnõunik Aveliina Helm (aveliina.helm@kliimaministeerium.ee). Valdkonna eest vastutab asekanstler Antti Tooming.

Sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 25-st sissejuhatuse preambula punktist, 17-st artiklist ja 4 lisast.

Metsad on eluliselt tähtsad elurikkuse säilitamiseks, süsinikuvaru hoidmiseks, kliimamuutuste leevendamiseks ja nendega kohanemiseks ning inimeste elukeskkonna parandamiseks; samuti maapiirkondade ja biomajanduse edukaks arenguks. Parem seire annab võimaluse kasutada meetmeid, millega muuta metsad vastupanuvõimelisemaks piiriüleste ja kliimamuutuste tõttu üha võimenduvate ohtude suhtes.

Eelnõu esimene komponent on metsaseiresüsteem (Artikkel 3), mille saab jagada kolme gruppi metsaandmete kogumise järgi.

Esimeses grupis on metsaandmete kogumine ELi tasandil (artikkel 5 lg 2 ja I lisa), kasutades tugevdatud Copernicuse programmi võimalusi, jättes liikmesriikidele võimaluse sellest loobuda ja panustada süsteemi toimimisse oma andmetega. Andmeid tuleks esitada järgmiste näitajate (8 tk) kohta: metsaala, võrastiku liitus, metsatüüp, metsade ühendatus, lehtede/okaste varisemine, metsapõlengud, metsa- ja maastikupõlengute riski hindamine, võrastiku liituse häiringud. Kavandatud andmete esitamise sagedus varieerub nt metsa kirjeldavate puhul valdavalt kord aastas ja põlengutega seotud andmete juures valdavalt kord nädalas. Esialgsel hinnangul loobub Eesti komisjoni andmekogumisteenusest (Artikkel 6) ja seda võimalusel osaliselt.

Teises grupis on metsaandmed (14 tk), mida kogutakse liikmesriikide (artikkel 5 lg 3 ja II lisa) poolt: puidu varumiseks kasutatav mets ja puidu varumiseks mittekasutatav mets, kasvava metsa tagavara, aastane netojuurdekasv, puistu struktuur, puude liigiline koosseis ja

² Ad-hoc Group on Forest Monitoring (AHWP FM)

liigirikkus, Euroopa metsatüüp, eemaldatud puit, lagupuit, metsaelupaikade asukoht Natura 2000 aladel, levinud metslindude arvukus, põlismetsade ja vanade metsade asukoht, kaitsealused metsaalad, puittoodete tootmine ja nendega kauplemine ja metsa biomass bioenergia tootmiseks. Valdavalt on seiresageduseks iga viie aasta tagant.

Kolmandas grupis on täiendavad metsaandmed (10 tk, artikkel 8 ja III lisa): metsahäiringud, mille on põhjustanud muud tegurid kui põlengud, maapealne biomass, metsa struktuur, muude kui puit-metsatoodete väärtus, metsaelupaikade asukoht väljaspool Natura 2000 alasid, metsa looduslikkuse klassid, invasiivsete võõrliikide esinemine, muu taimestiku kui puud mitmekesisus, ohustatud liigid, muu puittaimestikuga maa. Komisjon ja liikmesriigid asuvad andmeid koguma peale seda kui komisjon on esitanud rakendusaktid, millega kehtestatakse III lisas loetletud metsaandmete kogumise metoodika, sealhulgas tehnilised kirjeldused ja sagedus. Uute seirenäitajate kasv on ~ 25%.

Teine määruse komponent puudutab strateegilist planeerimist, mida plaanitakse läbi vabatahtlike pikaajaliste metsakavade koostamise. Komisjoni mõjuhinnang väidab, et paljud liikmesriigid ei planeeri metsapoliitikat pikaajaliselt ning olemasolevad plaanid on enamasti kuni sajandi keskpaigani, mis metsanduse vaatest on väga lühiajaline.

Täiendavalt uuendatakse metsahaldusraamistikku – eesmärk on luua ELi metsastrateegia kõiki keskkonnavalasid, sotsiaalseid ja majanduslikke eesmärke arvesse võttes uuendatud, kaasav ja valdkondade vaheline liikmesriikide ekspertrühm, mis on pädev kõigis metsandusküsimustes.

Veel lahtiseks valdkonnaks määruses on delegeeritud aktid ja rakendusaktid, millega sätestatakse metsaandmete hankimise, töötlemise, säilitamise ja kasutamise tehnilised eeskirjad ning menetlused, standardid ja võrdlusuuringud, et tagada metsaseiresüsteemi kvaliteet ja hea toimimine. Rakendusaktide valmimisel saab täiel määral hinnata määruse rakendamise mõju, rakendamiseks vajalikke kulusi ning kogutavate andmete kvaliteeti.

Määruse eelnõu ülesehitus

I peatükis (artiklid 1-2) sätestatakse reguleerimisese ja kohaldamisala ning määratletakse mõisted.

Artiklis 1 sätestatakse määruse reguleerimisese metsaseire raamistiku loomiseks. Selles määratakse kindlaks määruse juhtpõhimõtted ja üldeesmärgid, sealhulgas seoses vabatahtliku integreeritud pikaajalise planeerimisega liikmesriigi tasandil ning tugevdatud juhtimisega komisjoni ja liikmesriikide vahel. Tuuakse välja et määrusega tagatakse metsaandmete õigeaegsus, täpsus, järjepidevus, läbipaistvus, võrreldavus ja täielikkus ning üldsuse juurdepääs nendele andmetele.

Artiklis 2 määratletakse mõisted.

II peatükis (artiklid 3-10) sätestatakse metsaseiret käsitlevad nõuded.

Artiklis 3 kirjeldatakse metsaseiresüsteemi, mille loob ja mida haldab komisjon koostöös liikmesriikidega, ning määratakse kindlaks selle elemendid. Selles sätestatakse komisjoni eeskirjad ja kohustused ning volitatakse Euroopa Keskkonnaametit abistama komisjoni seiresüsteemi, sealhulgas Euroopa metsateabesüsteemi rakendamisel.

Artiklis 4 määratakse kindlaks nõuded, mida kohaldatakse metsaseiresüsteemi esimese elemendi suhtes, nimelt metsaüksuste kaardistamise ja lokaliseerimise geograafiliselt täpse tuvastussüsteemi suhtes.

Artiklis 5 määratakse kindlaks nõuded metsaandmete kogumise seireraamistiku kohta (metsaseiresüsteemi teine element), täpsustades komisjonile esitatavaid ajastuse ja andmekogumise nõudeid seoses standarditud metsaandmetega ning liikmesriikidele esitatavaid sagedusnõudeid seoses ühtlustatud metsaandmetega. Peale selle antakse sellega komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta I lisas esitatud standarditud metsaandmete tehnilisi kirjeldusi.

Artikkel 6 võimaldab liikmesriikidel loobuda komisjoni hallatavast metsaandmete standarditud kogumisest, esitades riiklikke andmeid kooskõlas standarditud tehniliste kirjeldustega ja tagades kvaliteedi hindamise.

Artiklis 7 määratakse kindlaks nõuded metsaandmete jagamise suhtes, ajastamise ja ühtlustamise nõuded liikmesriikide jaoks ning antakse komisjonile asjakohane õigus täiendavate tehniliste eeskirjade väljatöötamiseks. Selles täpsustatakse liikmesriikidele ja komisjonile esitatavaid nõudeid andmete üldsusele kättesaadavaks tegemiseks, sealhulgas Euroopa metsateabesüsteemis. Peale selle antakse sellega komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et muuta II lisas esitatud ühtlustatud andmete tehnilisi kirjeldusi.

Artiklis 8 nõutakse, et komisjon ja liikmesriigid koguksid asjakohase metoodika alusel täiendavaid metsaandmeid ning volitatakse komisjoni sellist metoodikat kehtestama.

Artiklis 9 täpsustatakse komisjoni ja liikmesriikide kohustust töötada välja ühilduvad andmevahetussüsteemid, antakse komisjonile õigus võtta vastu eeskirju, et tagada andmetalletus- ja andmevahetussüsteemide ühilduvus, ning kehtestada kaitsemeetmed seoses seirekohtade geograafiliselt täpse asukohaga.

Artiklis 10 sätestatakse komisjoni ja liikmesriikide ülesanded ning kohustused andmekvaliteedi kontrolli tagamisel, andes komisjonile õiguse kehtestada delegeeritud õigusaktidega täpsusnõuded ja kvaliteedi hindamise eeskirjad ning rakendusaktidega erieeskirjad hindamisaruannete ja parandusmeetmete kohta.

III peatükk (artiklid 11-13): Integreeritud juhtimine.

Artiklitega 11 ja 12 kehtestatakse juhtimisraamistik, milles sätestatakse komisjoni, liikmesriikide ja asjaomaste piirkondlike sidusrühmade vahelise koordineerimise ning koostöö eeskirjad ja põhimõtted ning riiklike kontaktisikute roll.

Artikliga 13 nähakse liikmesriikidele ette võimalus töötada välja või kohandada olemasolevaid integreeritud pikaajalisi metsakavasid, täpsustades täiendavalt aspekte, mida kavades tuleb arvesse võtta, ja kohustust teha need avalikult kättesaadavaks.

IV peatükk (artiklid 14-17): Lõppsätted.

Artikliga 14 antakse komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud akte.

Artiklis 15 täpsustatakse komiteemenetlusega seonduvat.

Artiklis 16 on sätestatud, et määrus vaadatakse korrapäraselt läbi ja komisjon esitab selle rakendamise kohta aruande viie aasta jooksul pärast selle jõustumist.

Artiklis 17 on jõustumise säte.

Peamiselt reguleerivad Eestis riigisiselt metsa osas andmete kogumist, sealhulgas seiret, keskkonnaseire seadus ja metsaseadus. Määruse kontekstis on olulisimad metsaseaduse

statistilise metsainventuuriga (SMI) seonduvad sätted. Esialgse hinnangu kohaselt ei vaja metsaseadus muutmist. Eelnõu toetab Vabariigi Valitsuse 2023-2027 aastate tegevusprogrammi ülesannet parandada metsandusandmete kvaliteeti.

Ettepanek toetab juba kehtivate EL õigusaktide täitmist (LULUCFi määrus, raadamist käsitlev määrus ja taastuvenergia direktiiv), samuti hetkel arutuse all olevate algatuste täitmist (süsiniku sidumise sertifitseerimine, looduse taastamise määrus, uued keskkonnamajandusliku arvepidamise moodulid). Määrus toetab EL uue metsastrateegia aastani 2030 eesmärkide täitmist, EL elurikkuse strateegia aastani 2030 täitmist, biomajanduse strateegiat, Euroopa digitaalarengu tegevuskava, droonistrateegiat 2.0, taimekahjustajate vastaseid kaitsemeetmeid käsitlevat määrust jt EL poliitikavaldkonna õigusnorme.

EL asja vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

Käesoleva ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1.

Subsidiaarsus

EL tasandi meetmed on põhjendatud metsast sõltuvate turgude ulatuse ja piiriülese laadiga ning kliimamuutustega seotud kasvavate ohtude ja ebakindlusega. Need nõuavad EL poliitika ja õigusaktide mõju jälgimist ning poliitikaeesmärkide saavutamiseks vajalike muudatuste vajaduse täpsemat ja õigeaegsemat hindamist. See puudutab eelkõige selliseid häiringuid nagu kooreüraskirüüsted, metsa- või maastikupõlengud või tormid, millel kõigil on märkimisväärne piiriülene mõõde. Kliimamuutustega nende häiringute sagedus ja intensiivsus suureneb, mille tulemuseks on suuremad ennetamis- ja tõkestamiskulud, suurem kasvuhoonegaaside heide, elurikkuse vähenemine ja turumoonutused. Kuigi metsaökosüsteemid ja neile mõjuvad tegurid ulatuvad üle piiride, on EL metsaseire hetkel killustatud. See takistab EL õigeaegset piiriülese mõõtmega tegutsemist stressitegurite ja ohtude osas, mida on soovitatud EL uues metsastrateegias, ning kasutada maksimaalselt ära kulutõhusa tehnoloogia arengut ja digitaalset innovatsiooni. Leiame, et määruse ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele.

Proportsionaalsus

Ettepanekus valitud aspektide kombinatsioon on proportsionaalne, sest see piirdub nende aspektidega, mida liikmesriigid peavad kavandatava määruse eesmärkide rahuldavaks saavutamiseks rakendama. Selleks peavad liikmesriigid koguma üksnes selliseid metsandmeid, mis on seotud EL õigusaktide ja poliitikaeesmärkidega. Peale selle põhineb kavandatav määrus olemasolevatest riiklikest andmekogumissüsteemidest (peamiselt riiklikest metsainventuuridest) pärit ühtlustatud andmete jagamisel. See vähendab asjaolu, mil määral peavad liikmesriigid kohandama oma andmekogumismeetodeid. Ettepaneku eesmärk on kasutada ka olemasolevaid esitatud andmeid, kui need vastavad nõuetele, et vältida aruandekohustuste dubleerimist. Määruse ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte

Mõju majandusele

Kliimamuutustega suureneb metsade häiringute sagedus ja intensiivsus, mille tulemuseks on suurem majanduslik kahju. Määruse rakendamisega võib olla seotud majanduslik kasu läbi üleeuroopaliselt kujuneva võimekuse paremini ennetada ja tõkestada metsakahjustajate levikut. Kvaliteetsed ja liikmesriikide vahel võrreldavad andmed võimaldavad parandada teadmisi metsade seisundist, reageerida kiiremini ja tõhusamalt kliimamuutuste tõttu sagenevatele häiringutele ja teistele ohtudele ning hoida seeläbi kontrolli all võimalikke kliimamuutustest ja elurikkuse seisundi halvenemisest tulenevaid majanduslikke kahjusid.

Ettepanek on tihedalt seotud peamiste kehtivate õigusaktidega, nagu LULUCFi määrus, raadamist käsitlev määrus ja taastuvenergia direktiiv, samuti ettepanekutega, mida praegu arutatakse (süsiniku sidumise sertifitseerimine, looduse taastamise määrus, uued keskkonnamajandusliku arvepidamise moodulid). Ühise süsteemi rakendamine võib vähendada Eesti vajadust ise välja töötada raporteerimiseks vajalikke andmesüsteeme, saavutatav massiefekt ja üleeuroopaline koostöö võib olla eriti oluline just kaugseireandmete võimaluste maksimaalsel rakendamisel, mis pikas perspektiivis aitab kokku hoida andmete kogumiseks tehtavaid kulusid.

Ühtlustatud, standardiseeritud ja usaldusväärne seire võib käivitada uute ärimudelite teket (süsinikumajandus, metsadega seotud ökosüsteemiteenused), luua kuluefektivseid sertifitseerimissüsteeme ning soodustada innovatsiooni metsasektori digitaalvaldkonnas, sh soodustada uute digiteenuste teket, millega on lihtsam siseneda Euroopa turule. Teatav mõju võib määruksel olla teadus- ja arendustegevusele seoses kaugseire arendusvajadusega ja määrus võib suurendada ettevõtlussektori koostööd riigiga.

Komisjon on andnud hinnangu, et ettevõtjate, sealhulgas metsaomanike ja inimeste halduskulud on hinnanguliselt ebaolulised, sest algatusega ei kehtestata uusi, nende suhtes kohaldatavaid otseseid haldusnõudeid. Esialgsel hinnangul ei mõjuta määrus erametsaomanikku, tööhõivet, ettevõtjate maksukeskkonda ega halvenda konkurentsitingimusi.

Mõju elus- ja looduskeskkonnale

Otsene mõju elus- ja looduskeskkonnale puudub, kuid kaudne mõju läbi paranevate teadmiste metsaökosüsteemide seisundi kohta on Eesti elus- ja looduskeskkonnale tõenäoliselt positiivne. Täienenud teadmised Euroopa metsade seisundist võivad panustada tõhusamale riikidevahelisele koostööle ja seeläbi parematele tulemustele elupaikade ja liikide kaitsel ning nende seisundi parandamisel.

Üleeuroopalised ja liikmesriikide vahel võrreldavad andmed keskkonda mõjutavate survetegurite kohta võimaldavad kiiremini reageerida erinevatele ohuteguritele (metsakahjustajate levik, haigused, ekstreemsed ilmaolud) ning aidata sellega kaasa metsade hea seisundi hoidmisele ja kliimamuutustega kohanemisele.

Mõju riigirahandusele ning riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Keskkonnaseire on keskkonnaseisundi ja seda mõjutavate tegurite järjepidev jälgimine, mis hõlmab keskkonnavaatlusi, vaatlusandmete kogumist, töötlemist ja säilitamist, vaatlustulemuste analüüsimist ning muutuste prognoosimist. Andmed on aluseks tegevus-

arengu- ja korralduskavade ning õigusaktide koostamisel ja muutmisel ning nende mõju hindamisel.

Eestis alustati statistilise metsainventuuriga (SMI) 1999. aastal ning SMI põhiülesandeks on metsade ja seal toimuvate muutuste kirjeldamine. Eesti metsaseire on heal tasemel ning meil on Keskkonnaagentuuri (KAUR) kaudu pikaajaline kogemus metsaandmete kogumisel, töötlemisel ja raporteerimisel. Mitmeid määruse eelnõus nimetatud näitajaid on KAUR regulaarselt raporteerinud üle-euroopalise ministrite metsakaitse konverentsi “Euroopa metsad”, ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni üleilmse metsavarude hindamise (*UN-FAO Global Forest Resources Assessment*) ja Metsasektori Ühendküsimustiku (*UNECE/ITTO/FAO/Eurostat Joint Forest Sector Questionnaire*) raamistik. Senine kogemus on näidanud, et tänu järjepidevale metsadega seotud andmehõivele ja arendustegevusele on Eestil üldiselt head eeldused määruse rakendamiseks, mida kinnitab ka komisjoni eelanalüüs. Eriti oluliseks tuleb pidada süstemaatilise juhuvaliku alusel paigutatud proovitükkide regulaarset mõõtmist (SMI), mille andmed omavad määruse rakendamisel võtmetähtsust.

Kliimaministeeriumil ja tema haldusalal tekivad metsaseirel juurde lisakohustused. Viidatud kulusid menetletakse tulevikus vastavalt riigi majanduslikele võimalustele vastavate aastate riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis, kuid tuleb arvestada, et rahastuse puudusel kvaliteetse metsaseire läbiviimiseks ei pruugi me nõudeid täita. Seega lisandub pädevale asutusele, kes Eestis on Keskkonnaagentuur, ka nende nõuete täitmine. KAURil on SMI, kasvuhoonegaaside inventuuri LULUCF sektori andmehõive- ja töötlemise ning Euroopa metsaseire programmi (International Cooperative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests, lühend ICP Forests) I ja II astme teostajana oluline roll kavandatud määruse rakendamisel Eestis.

Kuna antud hetkeks ei ole komisjon rakendusakte välja töötanud, siis on raske hinnata mõju Keskkonnaagentuuri tööle. Võib eeldada täiendavate ametikohtade vajadust, kuid hinnangut liikmesriikide halduskoormusele ei ole määruse eelnõus käsitletud. SMId rahastatakse riigieelarvest ja SMId on läbi viidud kuluefektiivselt ligi neli korda väiksemate kulutustega kui allpool toodud näide kolme liikmesriigi keskmisest kulust. Sealhulgas on eelarve jäänud samaks üle viie aasta, mistõttu olemasolevate siseriiklike näitajate kogumise kestlikkus on väljakutse ja uute näitajate lisamine seetõttu problemaatiline. Määruse ettepanek suurendab halduskoormust vaid riigistruktuuridele, eelkõige KAURile, kus aga juba täna on SMI riigieelarveline rahastus püsinud pikalt muutumatuna. Määruse rakendamiseks ja paralleelselt ka Eesti enda metsaseire kvaliteedi jätkuvaks tagamiseks on hinnanguline vajadus kahele uuele töökohale maksumusega ligikaudu 84 000 eurot aastas. Esialgsel hinnangul võiks metsaseire, sealhulgas kaugseire läbiviimisega seotud tööde lisanduv maht olla ligikaudu 250 000 eurot aastas.

Komisjon eeldab, et metsaseirega seotud kulud kannavad liikmesriigid. Suurem osa liikmesriikide kuludest on seotud vajadusega koguda korrapäraselt ja süstemaatiliselt kohapealseid andmeid metsaseire võrgustikus. Seda tööd tehakse praegu enamikus liikmesriikides riiklike metsainventuuride raames. Kui liikmesriik peab tegema riikliku metsainventuuri, on sellega seotud kulud hinnanguliselt 42 eurot/km² metsaala kohta (võttes aluseks kulud, mida kolm liikmesriiki on kandnud riiklike metsainventuuride koostamisel –

sealhulgas 5-aastane intervall ja Maa seire kasutamine). Metsaandmete ühtlustamise kulud on hinnanguliselt 10 000 eurot näitaja kohta.

Komisjon mõonab mõjuhinnangus, et mõne näitaja puhul, nagu põlismetsade ja vanade metsade või metsaelupaikade kaardistamine, võib osutuda vajalikuks teha lisaks metsainventuurile täiendavaid väliuuringuid, millega kaasnevad suurte metaaladega liikmesriikidele lisakulud. Põlismetsade ja vanade metsade kaardistamine on liikmesriikides eesmärgiks ka ELi elurikkuse strateegiast ja metsastrateegiast lähtuvalt ning Eesti viib inventuuri läbi sõltumatult käesolevast määrusest. Vabatahtliku integreeritud pikaajalise kava koostamise ja edastamise kulud Saksamaa 2050. aasta metsastrateegia koostamiseks tehtud kulude alusel võivad olla kuni 600 000 eurot, Eestis eeldatavasti aga siiski väiksemad.

Eesti seisukohad ja nende põhjendused

1. Eesti toetab kvaliteetse seireraamistiku loomist vastupanuvõimeliste Euroopa metsade tagamiseks. Toetame teabepõhist otsustamist ja avatud juurdepääsu edendamist metsaressursside ja metsade seisundi andmetele üle Euroopa. On oluline, et kogutavad andmed oleksid kvaliteetsed, geograafiliselt täpsed, liikmesriikide vahel võrreldavad ja ristkasutatavad. Soovime, et seireraamistik hõlmaks nii metsaressursi kasutamise kui ka metsade ökoloogilise seisundi ja looduse hüvedega seotud indikaatoreid.

Selgitus: Määruse artiklis 1 sätestatakse reguleerimisese, sealhulgas tuuakse välja, et määrusega tagatakse metsaandmete õigeaegsus, täpsus, järjepidevus, läbipaistvus, võrreldavus ja täielikkus ning üldsuse juurdepääs nendele andmetele. Määruse ettepaneku sisu on tugevas kooskõlas Eesti tänaste eesmärkidega tagada metsaandmete hea kättesaadavus, võrreldavus ja ajakohasus ning kindlustada seirega erinevaid vajadusi (majanduslikke, ökoloogilisi, sotsiaalseid, kultuurilisi) katvate andmete olemasolu. Teave metsade kohta peab olema kergesti kättesaadav ning koostööd aruandluse ühtlustamiseks tuleb jätkata. Oluline on, et koostatav Euroopa metsaandmebaas sisaldaks ühistel alustel olevat metsaüksuste ja maatükkide tasemel olevat kvaliteetset, liikmesriikide vahel võrreldavat ja ristkasutatavat geograafiliselt täpset andmestikku, mille kogumine ning kogumise metoodika on läbipaistev ja maksimaalselt korratav.

2. Toetame komisjoni ettepanekut seirenäitajate osas. Soovime, et määruse edasise arutelu jooksul rakendatavate näitajate loetelu ei kahaneks ega nõrgeneks, vaid pigem tugevneks nii näitajate, ajalise ja ruumilise katvuse kui ka kvaliteedinõuete poolest.

Artiklid 5 ja 8

Selgitus: Leiame, et nii metsaressursi ja selle kasutamise kui ka elurikkuse ning metsade ökoloogilise seisundiga seotud näitajate seire on äärmiselt oluline ja avaldame toetust määruse artiklis 5 lõigetes 2 ja 3 osutatud andmete ning artiklis 8 osutatud täiendavate metsaandmete loetelule, peame neid asjakohaseks ja oluliseks. Tegu on andmetega, mis annavad olulist infot metsaressursside kasutamise ja metsade seisundi kohta. Mitmeid andmeid riik juba kas kogub või mis on ka Eesti vaatest olulised metsaökosüsteemide seisundi terviklikuks hindamiseks vastavalt siseriiklikele eesmärkidele. Seireraamistik peab hõlmama nii elurikkuse kui

ökoloogilisi näitajaid (põlismetsade ja vanade metsade asukoht, näitajad lagupuidu, metsaelupaikade, kaitsealuste metsade, metsalindude arvukuse, metsade struktuuri kohta jm) kui ka metsaressursi kasutamise seotud andmeid (metsa biomassi kasutamine, puittoodete tootmine ja nende kasutamine, kasvava metsa tagavara, majandatavate metsade osakaal).

Rõhutame, et elurikkuse ja metsade ökoloogilise seisundiga seotud indikaatorite üleeuroopaline seire on kliimamuutuste ja elurikkuse seisundi halvenemise kontekstis väga oluline. Leiame, et näitajate loetelu artiklites 5 ja 8 väljendab minimaalset üleeuroopalist andmevajadust metsade seisundi asja- ja ajakohaseks seireks muutuvate keskkonnatingimuste kontekstis, mistõttu peame oluliseks, et edasiste arutelude käigus seirataivate näitajate loetelu ei kahaneks ega nõrgeneks ning et oleks tagatud kogutavate andmete kvaliteet.

Teadmised Euroopa metsade ökoloogilisest seisundist ja elurikkusest on lünklikud asjakohaste ja võrreldavate seireandmete nappuse tõttu³. Ühtlustatud andmete vähesus takistab teadmispõhist üleeuroopalist lähenemist metsade ökoloogilise seisundi ja kliimamuutustega kohanemisega seotud väljakutsetele. Eesti on ühinenud koos teiste liikmesriikidega Kunming-Montreali üleilmse elurikkuse raamistikuga, mis muuhulgas sisaldab sihtotstarbelist eesmärki luua kvaliteetseid andmeid, teavet ja teadmisi elurikkuse integreeritud ja kaasavaks haldamiseks.

3. Peame oluliseks põhimõtet, et liikmesriigid saaksid andmete kogumisel ja analüüsil maksimaalselt ära kasutada juba olemasolevaid riiklikke metsainventuure ja teisi metsauuringuid, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse uuringuid. Euroopa üleste ülevaadete saamiseks tasub rakendada juba kogutavat andmestikku, optimeerida riiklikke ressursse ja vältida topeltraporteerimist.

Artiklid 5 ja 6

Selgitus: Artikli 5 kohaselt määratakse kindlaks metsaandmete kogumise nõuded. Riiklikud võimalused ja ressursid on piiratud, millest tulenevalt on asjakohane tagada juba seniste inventuuride maksimaalne kasutamine. Toetame põhimõtet, et liikmesriigid saavad maksimaalselt rakendada ja määrusega põimida juba olemasolevaid seiresüsteeme. Komisjoni poolt kavandatud seadusandliku ettepaneku osas vajame täiendavat infot delegeeritud aktide ja rakendusaktide osas.

4. Toetame põhimõtet, et metsapoliitika kujundamine, sealhulgas arengukavade koostamine, nende sisu ja ajaline raamistik on liikmesriikide eripärasid arvestades asjakohane jätta iga riigi enda otsustada.

Artikkel 13

Selgitus: Artikliga 13 nähakse liikmesriikidele ette võimalus töötada välja või kohendada olemasolevaid integreeritud pikaajalisi metsakavasid. Eesti koostab Metsanduse arengukava aastateks 2021-2030. Sarnased kavad, eesmärgiga hõlbustada valdkondade vahelist dialoogi

³ IPBES (2018): Summary for policymakers of the regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. M. Fischer, M. Rounsevell, A. Torre-Marín Rando, A. Mader, A. Church, M. Elbakidze, V. Elias, T. Hahn, P.A. Harrison, J. Hauck, B. Martín-López, I. Ring, C. Sandström, I. Sousa Pinto, P. Visconti, N.E. Zimmermann and M. Christie (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany.

metsaga seotud poliitika kohta, on olemas enamikel Euroopa riikidel. Kavade omavaheline jagamine Euroopa riikide vahel on mõistlik ja seda tuleb soodustada, kuid koostamise ajaraam, sisu ja protsess tuleb liikmesriikide eripärasid arvestades igale riigile endale otsustada jätta. Kohalikest oludest tulenev lähenemine on äärmiselt oluline, sest mets, selle seisund, kliimatingimused ja sotsiaalmajanduslikud aspektid võivad erineda nii liikmesriikide vahel kui ka ühe liikmesriigi piires.

5. Toetame kaugseire meetodite asjakohast kasutuselevõttu, kuid rõhutame lisaks ka muude usaldusväärsete riiklike seiremeetodite olulisust metsaandmete kogumiseks.

Artikkel 5

Selgitus: Määruse ettepaneku üks osa (Artikkel 5 lg 2 ja lisa I) kolmest keskendub satelliitseirele. Tunneme muret, et ainult satelliit tehnoloogia kasutamine nende andmete kogumiseks ei ole piisav ja täiesti usaldusväärne, kuna see ei anna piisavalt täpset tervikülevaadet maa-alade seisukorrast. Ühtlasi võib satelliitseire olla alus valetõlgenduste tekkeks. Seetõttu tuleks paralleelselt ja satelliit tehnoloogiatega kombineeritult kasutada ka liikmesriikides kogutud ja töödeldud geograafiliselt täpselt ruumipunktidega seostatavaid andmeid ning informatsiooni.

6. Eesti leiab, et liikmesriikide lisanduvad kulutused metsaseire nõuete rakendamisel peaks olema komisjoni poolt kaasrahastatud. Peame oluliseks, et määrusega seotud metsaandmete kogumist toetaks Euroopa Liidu keskkonna- ja kliimameetmete programmi (LIFE) kaasrahastus.

Selgitus: EL määrusega nr 2152/2003 („Forest Focus“), mis kaotas kehtivuse 2006. aastal, kehtestati EL tasandil koordineeritud metsaseire kohustus koos ulatusliku kaasrahastusega (65 miljonit eurot nelja aasta jooksul EL 15 riikides). Kõnealuse määrusega tugevdati integreeritud metsaseiret, loodi koondandmete ja -teabe andmebaas EL metsade seisundi kohta ning laiendati metsaseire ulatust mullale ja elurikkusele. Komisjon ei ole kavandanud antud määruse eelnõu juures liikmesriikide kulutuste kaasrahastamist, mis on kahetsusväärne.

7. Toetame põhimõtet, et komisjon ja liikmesriigid vastutavad metsaseiresüsteemi alusel kogutud ja jagatud metsaandmete kvaliteedi ning terviklikkuse kontrollimise eest. Peame andmekvaliteedi kontrolli oluliseks ja seetõttu teeme ettepaneku määruses välja töötada ka komisjoni poolt kogutud andmete kvaliteedi kontrolli sätted.

Artikkel 10

Selgitus: Artiklis 10 sätestatakse andmekvaliteedi kontrolliga seonduvat. Eelnõu põhjenduspunkti 19 järgi „peavad komisjon ja liikmesriigid kontrollima metsaseiresüsteemi raames kogutud metsaandmete kvaliteeti ja täielikkust. Kui kvaliteedihindamise käigus selgub, et süsteemis on puudusi, peaksid liikmesriigid need kõrvaldama ning esitama komisjonile hinnangu ja parandusmeetmed.“ Eelnõu artikkel 10 ei sõnasta komisjoni poolt loodud andmete kvaliteedi kontrolli sätteid. Euroopa metsateaduse partnerlusel üldiselt ja liikmesriikidel (oma riigi kohta koostatud andmete piires) peaks olema võimalus komisjoni koostatud andmete kontrollimiseks ja tagasisideandmiseks. See soovitus tuleneb asjaolust, et liikmesriikidel on sageli täpsemad ja täiendavad andmed ning pikaajaline kogemus kaugseire

andmete põhjal koostatud andmete hindamiseks. Ka andmete tõlgendamisel peavad liikmesriikide eksperdid olema kaasatud, et otsuste tegemisel oleks arvestatud liikmesriikide eripäradega ning vajadusel tehtud täiendavaid analüüse.

8. Peame vajalikuks, et määruse eelnõu menetlemise jooksul esitatakse ka kõikide delegeeritud aktide ja rakendusaktide eelnõud, võimaldamaks hinnata õigusakti kogu halduskoormust ning kindlustada kogutavate andmete kvaliteet.

Selgitus: Artikliga 14 antakse komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud akte ja volitusnormid on artikli 5 lõikes 5, artikli 7 lõike 5 esimeses lõigus ja artikli 10 lõikes 3. Artikli 15 lõikes 2 täpsustatakse rakendusaktidega seonduvat ja volitusnormid on artikkel 8 lõikes 3, artikkel 9 lõikes 2 ja artikkel 10 lõikes 4. Määruse eelnõus on mitmeid delegeeritud ja rakendusakte, mis hetkel ei ole valminud. Rakendusaktide eelnõud või kavandid aitavad hinnata määruse rakendamise kumulatiivset mõju, kogutavate andmete kvaliteeti ning rakendamiseks vajalike tegevuste kogu ulatust. Eelkõige soovime täpsustavat infot artikkel 8 lg 3 alusel välja antava rakendusakti osas, millega komisjon kehtestab III lisas loetletud täiendavate metsaandmete kogumise metoodika, sealhulgas tehnilised kirjeldused, ning täpsustab selles loetletud metsaandmete kirjeldusi. Oluline on rakendusaktidega tagada kogutavate andmete kvaliteet - ebatäpsed andmed ei aita kaasa metsade vastupanuvõime suurendamisele, elurikkuse hoidmisele ja kliimamuutustega kohanemisele.

9. Peame oluliseks, et põlismetsade ja vanade metsade asukoha kaardistamise ja andmete jagamise tähtaeg võiks olla varasem kui määruse eelnõus ette nähtud 01.01.2028. See tagaks Euroopa Liidu elurikkuse strateegias aastani 2030 ja Euroopa Liidu metsastrateegias aastani 2030 seatud eesmärkide täitmist, et kaardistada kiiresti põlis- ja vanad metsad ning kehtestada nende kaitse kord.

Artikkel 5, lõige 3

Selgitus: Vajadus loodus- ja põlismetsade asukohad tuvastada ning senisest tõhusamalt kaitsta, on välja toodud EL elurikkuse strateegias aastani 2030 ja EL metsastrateegias aastani 2030. Loodus- ja põlismetsade määratlemisel ja kaitsel juhindutakse 2023. aastal komisjoni avaldatud suunistest „Euroopa Liidu põlismetsade ja vanade metsade määratlemise, kaardistamise, seire ja range kaitse kohta”⁴, mis toob välja vajaduse kaardistada metsad 2025. aasta lõpuks. Eestis on kavas põlismetsade ja vanade metsade asukoha inventuur läbi viia hiljemalt tähtajaga 01.01.2027, varem kui sätestatud lisas II. Julgustame ka teisi riike metsaökosüsteemide sh majandusmetsade ökoloogilist toimimist toetavate elurikkuse põlismetsade ja vanade metsade asukohti tuvastama varem kui jaanuar 2028, vältimaks väärtuslike metsaalade kahjustumist üle Euroopa. Peame vajalikuks, et loodus- ja põlismetsade esinemisalade kindlakstegemisel inventuuri käigus tagatakse koheselt ka nende kaitse, nagu näeb ette ka EL elurikkuse strateegia ja EL metsastrateegia.

10. Eesti jaoks on oluline, et määruses kasutatavad mõisted põhineksid rahvusvaheliselt kokkulepitud ja teaduspõhistel definitsioonidel, oleksid järjepidevad ja kooskõlas teiste

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cef2f588-7c54-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

Euroopa Liidu regulatsioonidega ning nende määratlused ei võimaldaks mitmeti tõlgendatavust.

Selgitus: Peatüki 1 artikkel 2 defineerib määrusega hõlmatud mõisted, millest mitmed on uued ja mitmeti mõistetavad, samuti on seal erinevusi teiste EL regulatsioonide ja rahvusvaheliselt kasutatavate mõistetega (nt keskkonnamajandusliku arvepidamise määrus jt). Artikkel 2 lg 3 defineerib „metsaüksuse“ kui geograafiliselt täpselt piiritletud piisavalt ühetaoline metsala. Samas on täpsustamata, kas tegemist on metsa funktsionaalse üksusega nagu majandusüksus (nt metsaeraldis), sarnaste omadustega metsaalade kogum (nt puistute grupp) või on tegemist minimaalse kaardistamisühikuga, mis asub metsamaal või sisaldab metsamaad. Mõiste vajab täpsustamist.

Artikkel 2 mõisted ei paku definitsiooni maal mõõdetavatele seirekohtadele, mis on meie arusaama järgi eelkõige SMI või muu esindusliku mõõtmisalade võrgustiku proovitükid. Ehkki alajaotuse lõige 4 räägib “metsa andmete” definitsioonis esmastest andmetest, ei selgitata, mida selle all mõistetakse. Oluline on lisada, et liikmesriigis võib olla mitmeid esinduslikke seirekohtade võrgustikke (Eesti puhul nt SMI ja metsaseire esimese astme vaatlusalad), mis ei kattu. Mõistete osa tuleks täiendada ja täpsustada.

Oluline, et erinevate protsesside kaudu väljatöötatud seiratavate kriteeriumite ja indikaatorite süsteemid peavad olema omavahel harmoniseeritud. Kasutada tuleks varasemates seiretes ja inventuurides kasutatutega võrreldavaid definitsioone ning mõõtmismetoodikaid.

Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Metsaseire määrase algatus saadeti arvamuse saamiseks lisas 2 loetletud organisatsioonidele. Laekunud arvamused seisukohtade kujundamiseks ja nendega arvestamine on toodud seletuskirja lisas 3 esitatud vastavustabelis.

Sisendit küsiti ja seisukohad kooskõlastati Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Rahandusministeeriumiga.