

Eriaruanne

**ELi toetus bioloogilisele
mitmekesisusele ja kliimamuutuste
vastasele võitlusele ELi metsades:
positiivsed, kuid piiratud tulemused**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–V
Sissejuhatus	01–18
Miks on ELi metsad olulised?	01–03
Peamised suundumused metsades	04–06
Ülemaailmsed ja ELi meetmed metsade kaitseks	07–13
Maaelu arengu poliitika on ELi suurim metsade rahastamise allikas	14–18
Auditi ulatus ja käsitusviis	19–23
Tähelepanekud	24–68
ELi peamistel poliitikavaldkondadel on metsadele positiivne, kuid piiratud mõju	24–47
EL kaitseb oma metsade bioloogilist mitmekesisust vaid osaliselt	25–32
ELis on olemas ebaseaduslikku metsaraiet käsitlevad õigusaktid, kuid sellist raiet tehakse endiselt	33–39
EL astub samme, et lisada metsad oma kliimamuutuste poliitikasse	40–47
Uuritud metsandusmeetmetega ei kasutatud võimalusi bioloogilise mitmekesisuse oluliseks parandamiseks ja kliimamuutustega võitlemiseks	48–68
Maaelu arengu kulutused metsadele eeldavad metsamajandamiskavade väljatöötamist, kuid nende kvaliteet on erinev	49–54
Uuritud metsandusmeetmetel oli piiratud mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja vastupanuvõimele kliimamuutuste suhtes	55–64
Praegune järelevalvesüsteem ei mõõda metsandusmeetmete mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele	65–68
Järeldused ja soovitused	69–74

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I ELi metsad on multifunktsionaalsed ning teenivad keskkonna-, majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Säätavad majandamistavad on keskse tähtsusega bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja kliimamuutustega tegelemisel metsades.

II Metsaga on kaetud sama suur ala kui põllumajandusmaaga ja see ala on viimase 30 aastaga kasvanud. Võrreldes põllumajanduse rahastamisega on metsaalade rahastamine ELi eelarvest palju väiksem (vähem kui 1% ÜPP eelarvest), ning see on suunatud kaitsemeetmete toetamisele ning puude istutamise ja metsamaa taastamise toetamisele. 90% ELi metsanduse rahastamisest suunatakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) kaudu. ELil on selles valdkonnas rahvusvahelised kohustused, sealhulgas võitlus ebaseadusliku metsaraie vastu ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine. Käesoleva aruande eesmärk on hõlbustada ELi metsi mõjutavaid poliitilisi arutelusid.

III Auditis keskenduti ELi jõupingutustele bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel ja kliimamuutuste vastu võitlemisel ELi metsades. Kokkuvõttes järeldame, et valdkondades, kus EL on täielikult pädev tegutsema, on tal olnud positiivne, kuid piiratud mõju bioloogilise mitmekesisuse kaitsele ja kliimamuutuste vastu võitlemisele ELi metsades.

IV Meie peamised järeldused on järgmised.

- a) EL kiitis heaks elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi ning komisjon on vastu võtnud mitu strateegiat, et tegeleda ELi metsade kehva bioloogilise mitmekesisuse ja kaitstuse probleemiga. Leidsime, et direktiividega hõlmatud metsaelupaikade kaitsemeetmete kvaliteet on jätkuvalt problemaatiline.
- b) Puidumääruse eesmärk on peatada ELis ebaseaduslik metsaraie. Leidsime, et komisjon ei ole hinnanud liikmesriikide kontrollide kvaliteeti. Kuigi kaugseire pakub suuri võimalusi suurte alade kulutõhusaks seireks, ei kasuta komisjon seda järjepidevalt.

- c) EL käsitleb oma kliimamuutuste poliitikas metsi üha enam. Kliimamuutusi metsades käsitletakse nii taastuenergia direktiivis kui ka maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse määruses. Sellest hoolimata on mõningate teemadega, nagu metsade kohandamine kliimamuutustega ja ökoloogiliste piiride kehtestamine metsade kasutamisele energia tootmiseks, vähem tegeletud. Jõupingutusi, mis on suunatud metsamaa kliimamuutustega kohanemise strateegiatele, on takistanud teadmiste ja teabe puudumine.
- d) EL suunab metsaga seotud kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisusega seotud meetmete rahalist toetamist peamiselt EAFRD kaudu. Leidsime, et üldiselt ei taga EAFRD eeskirjad ja menetlused suuremat bioloogilist mitmekesisust ega vastupanuvõimet kliimamuutustele. 2020. aasta järgset ÜPPd käsitlevad seadusandlikud ettepanekud annavad liikmesriikidele suurema paindlikkuse metsanduse toetuskavade kavandamisel ega käsitle neid puudusi. ELi ühine seiresüsteem ei mõõda metsandusmeetmete mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele.

V Nende leidude põhjal soovitame

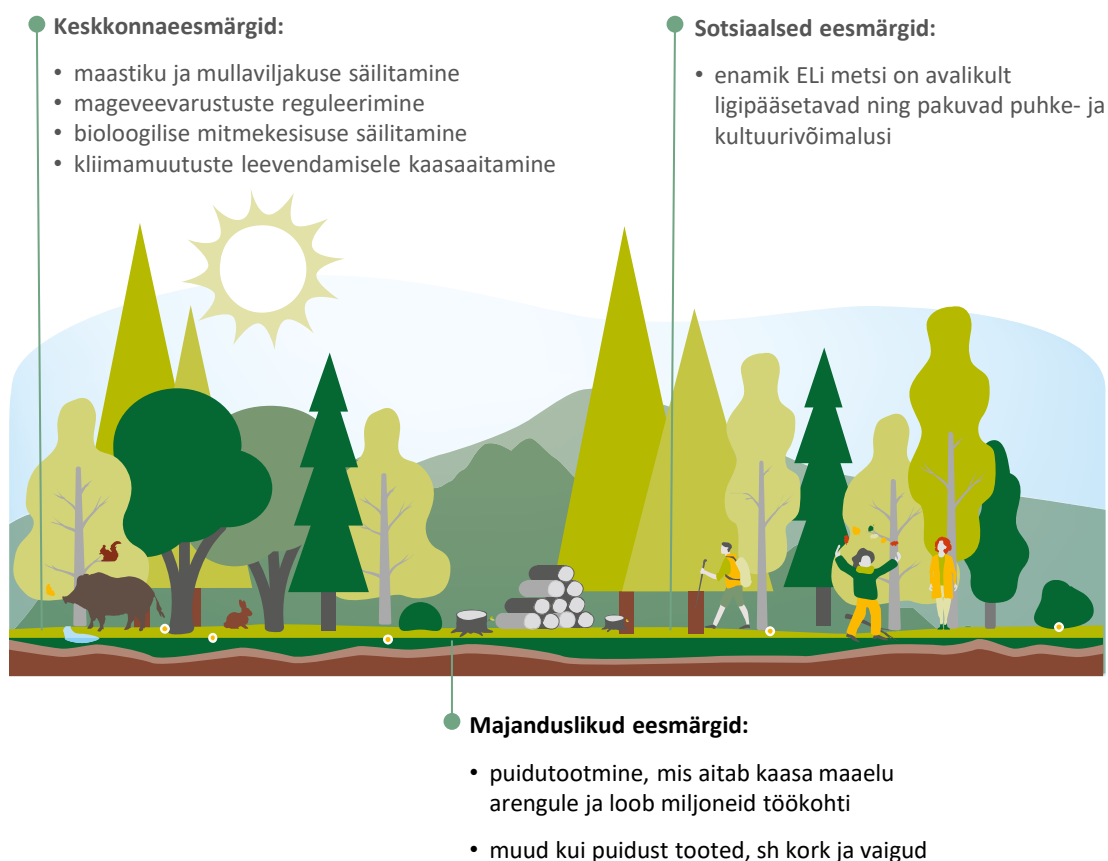
- parandada ELi panust bioloogilise mitmekesisuse edendamisse ja kliimamuutuste vastasesse võitlusesse ELi metsades,
- tugevdada võitlust ebaseadusliku metsaraie vastu ning
- parandada maaelu arengu metsandusmeetmete keskendumist bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele.

Sissejuhatus

Miks on ELi metsad olulised?

01 ELis on ligikaudu 180 miljonit hektarit metsa ja muud metsamaad, mis moodustavad 45% liidu kogupindalast. Eurostati andmetel suurenes ajavahemikul 1990–2020 ELi metsade pindala 10,2 miljoni hektari võrra¹. ELi metsad on multifunktsionaalsed ning teenivad keskkonna-, majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke (vt [joonis 1](#)). 60% ELi metsadest on eraomandis ja 2017. aastal oli metsandussektori, sealhulgas metsaraie kogutoodangu maht üle 55 miljardi euro.

Joonis 1. ELi metsad on multifunktsionaalsed



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

¹ Eurostat: „Agriculture, forestry and fishery statistics“, 2020. aasta väljaanne.

02 Metsad on väga liigirikkad ja moodustavad peaaegu 90% maailma maismaa bioloogilisest mitmekesisusest. Bioloogiline mitmekesisus on rikkalikum vanemates metsades, mida iseloomustab suurem lagupuidu hulk ja suurem struktuuriline keerukus. See on tavaliselt ka rikkalikum metsades, kus inimese sekkumine on olnud vähene. Vaid vähesed Euroopa metsad on põlismetsad ning inimtegevus mõjutab rohkem kui 95% ELi metsadest. Metsad liigitatakse vastavalt nende inimsekkumise astmele järgmiselt: häirimata metsad (2,4%), poollooduslikud metsad (93,2%) ja istandused (4,4%)².

03 Terved metsad aitavad võidelda kliimamuutuste vastu, kuna nad koguvad atmosfäärist süsinikdioksiidi. Euroopa seisab silmitsi kasvava metsahäiringute ohuga, mida põhjustavad kliimamuutuste tagajärjed, nagu metsatulekahjud, põuad, tormid, merepinna tõus ning (uute) kahjurite ja haiguste teke ja levik. See avaldab survet metsade suutlikkusele toimida süsiniku sidujana. Vastupanuvõimelised metsad on metsad, mis eeldatavasti taluvad neid mõjusid ja seega säilitavad metsade süsiniku sidumise võime. Metsamajandamistavad ja -planeerimine muutuvad üha olulisemaks vastupidavamate metsade loomise vahendiks.

Peamised suundumused metsades

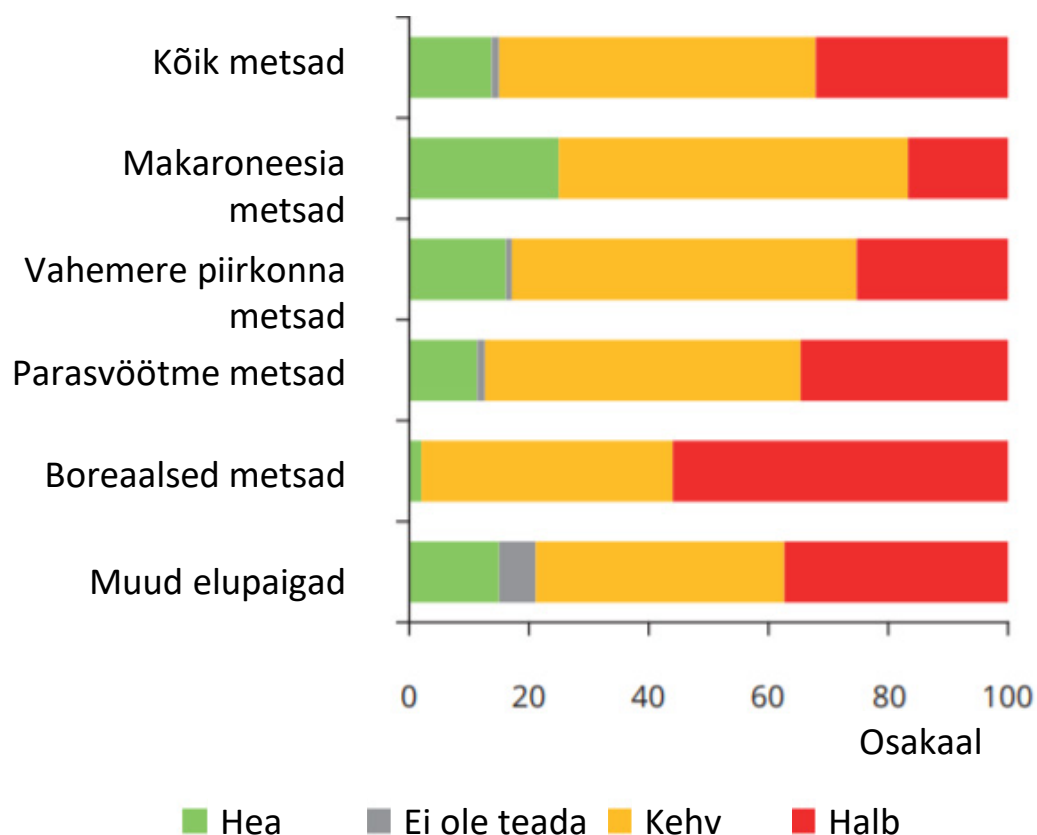
04 2020. aasta aruandes Euroopa metsade olukorra kohta³ jõuti järeldusele, et „keskmiselt Euroopa metsade olukord halveneb“. Muud liikmesriikide aruanded ja andmed kinnitavad, et metsade kaitstus on vähenemas. Euroopa Keskkonnaameti aruandes „State of nature in the EU“ (2013–2018)⁴ käsitletakse linnu- ja elupaikade direktiividega hõlmatud metsaelupaikade ja -liikide kaitstust. Kõigi metsade puhul on kõige levinum seisund „kehv“ (54%) või „halb“ (31%) ning kõige harvem on „hea“ (14%) (*joonisel 2* on esitatud jaotus metsapiirkondade kaupa).

² „State of Europe’s Forests 2020“. Euroopa metsade kaitset käsitlev ministrite konverents.

³ „State of Europe’s Forests 2020“. Euroopa metsade kaitset käsitlev ministrite konverents.

⁴ „EEA report No 10/2020“.

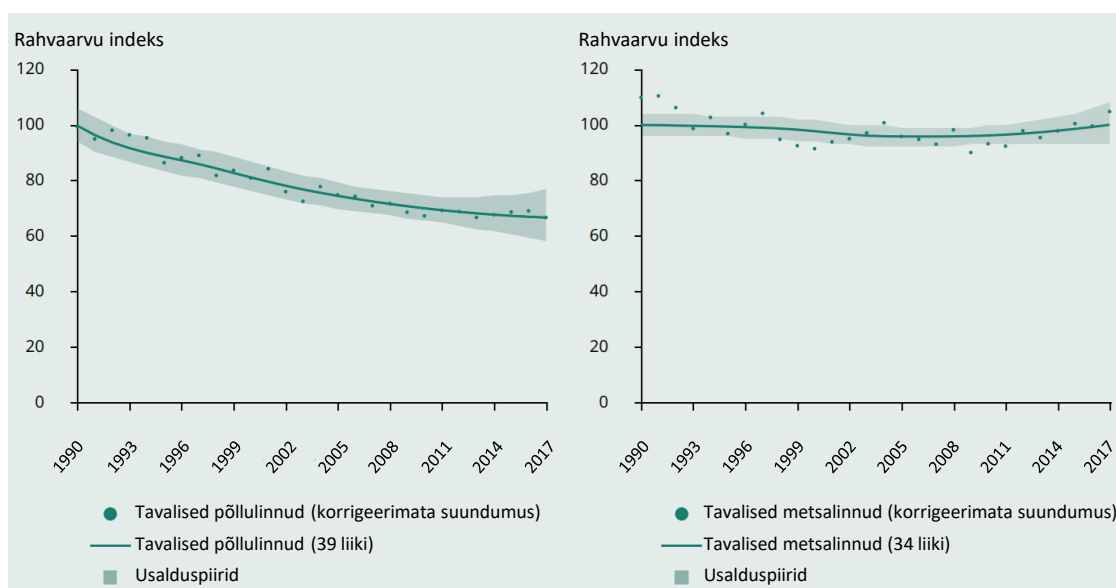
Joonis 2. Metsade kaitstus piirkondade kaupa 2018. aasta seisuga



© EEA, 2020, „EEA report No 10/2020“, mis põhineb elupaikade direktiivi artikli 17 kohastel liikmesriikide aruannetel ja ELi hindamiste protsendil.

05 Olukord on positiivsem mõningates metsa bioloogilise mitmekesisuse taseme elementides: levinud metsalinnuliikide indeks vähenes ELis 1990.–2011. aastal 3%, kuid on pärast seda taastunud (vt [joonis 3](#)).

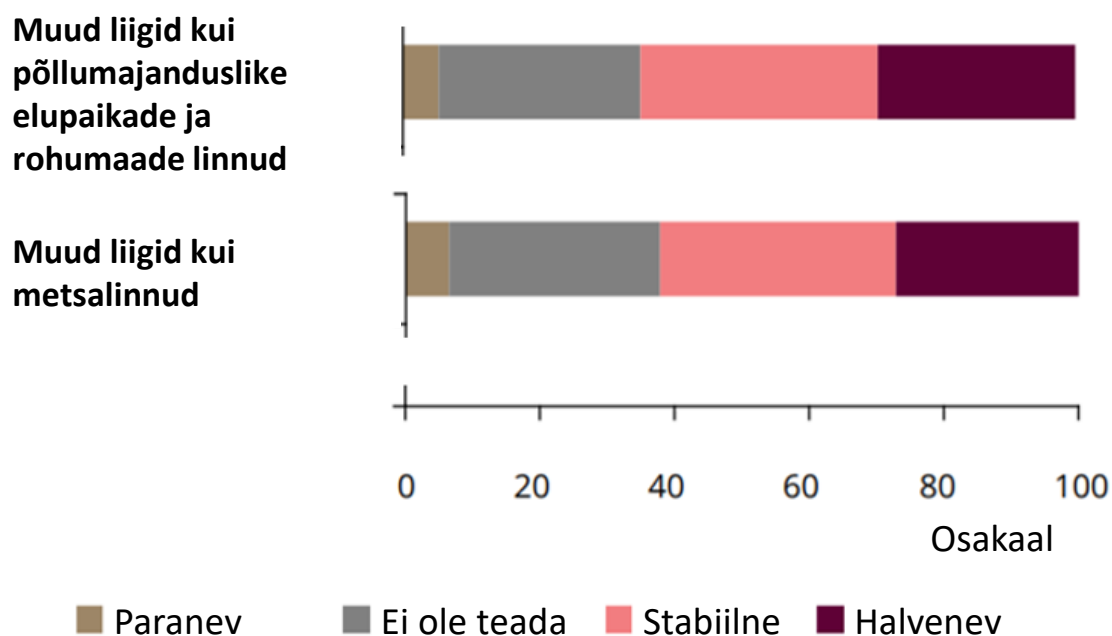
Joonis 3. Linnuliikide indeks näitab metsades paremaid tulemusi kui põllumaal



© EEA, 2020, „EEA report No 10/2020“.

06 Metsaliikide (v.a. linnud) arengusuundumused paranevad vaid 6% liikide puhul ning halvnevad 27% puhul (vt [joonis 4](#)).

Joonis 4. Sarnased suundumused metsa- ja mittemetsaliikide puhul (v.a linnud)



© EEA, 2020, „EEA report No 10/2020“.

Ülemaailmsed ja ELi meetmed metsade kaitseks

07 ELi rahvusvahelised kohustused selles valdkonnas on ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon ja kestliku arengu tegevuskava aastani 2030 koos kestliku arengu eesmärgiga nr 15 (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus. Metsade bioloogilist mitmekesisust käsitlevates rahvusvahelistes kohustustes seatud eesmärgid



5. eesmärk

2020. aastaks on kõigi looduslike elupaikade, sealhulgas metsade kadumise määr vähenenud vähemalt poole võrra ja võimaluse korral viidud nulli lähedale ning märkimisväärselt on vähenenud pinnase halvenemine ja killustumine.

7. eesmärk

2020. aastaks tuleb majandada põllumajanduse, vesiviljeluse ja metsanduse all olevaid alasid säästvalt, tagades seega bioloogilise mitmekesisuse kaitse.



Kestliku arengu eesmärk nr 15

Kaitsta ja taastada maismaa ökosüsteeme ning propageerida nende säästvat kasutamist, majandada metsi säästvalt, võidelda kõrbestumise vastu ning peatada ja pöörata ümber pinnase halvenemine ja peatada bioloogilise mitmekesisuse hävimine.

08 Muud metsadega seotud rahvusvahelised konventsioonid keskenduvad bioloogilisele mitmekesisusele, kliimamuutustele ja kõrbestumisele. Nende hulka kuuluvad ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon ja kõrbestumise vastu võitlemise ÜRO konventsioon. Euroopas on metsade kaitset käsitlev ministrite konverents (tuntud ka nimetuse all „Forest Europe“) vabatahtlik kõrgetasemeline poliitiline protsess, mille eesmärk on tõhustada valitsustevahelist dialoogi ja koostööd metsapoliitika

valdkonnas kogu Euroopas. Selles töötatakse välja ühised strateegiad 47 allkirjutanud riigi (46 riiki ja EL) metsade kaitseks ja säästvaks majandamiseks.

09 ELi lepingu artiklis 3 on fikseeritud, et EL peab töötama Euroopa säästva arengu nimel, mis põhineb muu hulgas kõrgetasemelisel keskkonnakaitsel ja keskkonnakvaliteedi parandamisel. Metsi mõjutavad mitmed ELi poliitikavaldkonnad. Metsade majandamine, säilitamine, kliimamuutustega kohanemine ja säästev kasutamine on ühise põllumajanduspoliitika raames maaelu arengu ning keskkonna-, kliimamuutuste, kaubandus- ja siseturu-, tööstus- ja energiapoliitika üks põhieesmärke (vt [joonis 5](#)).

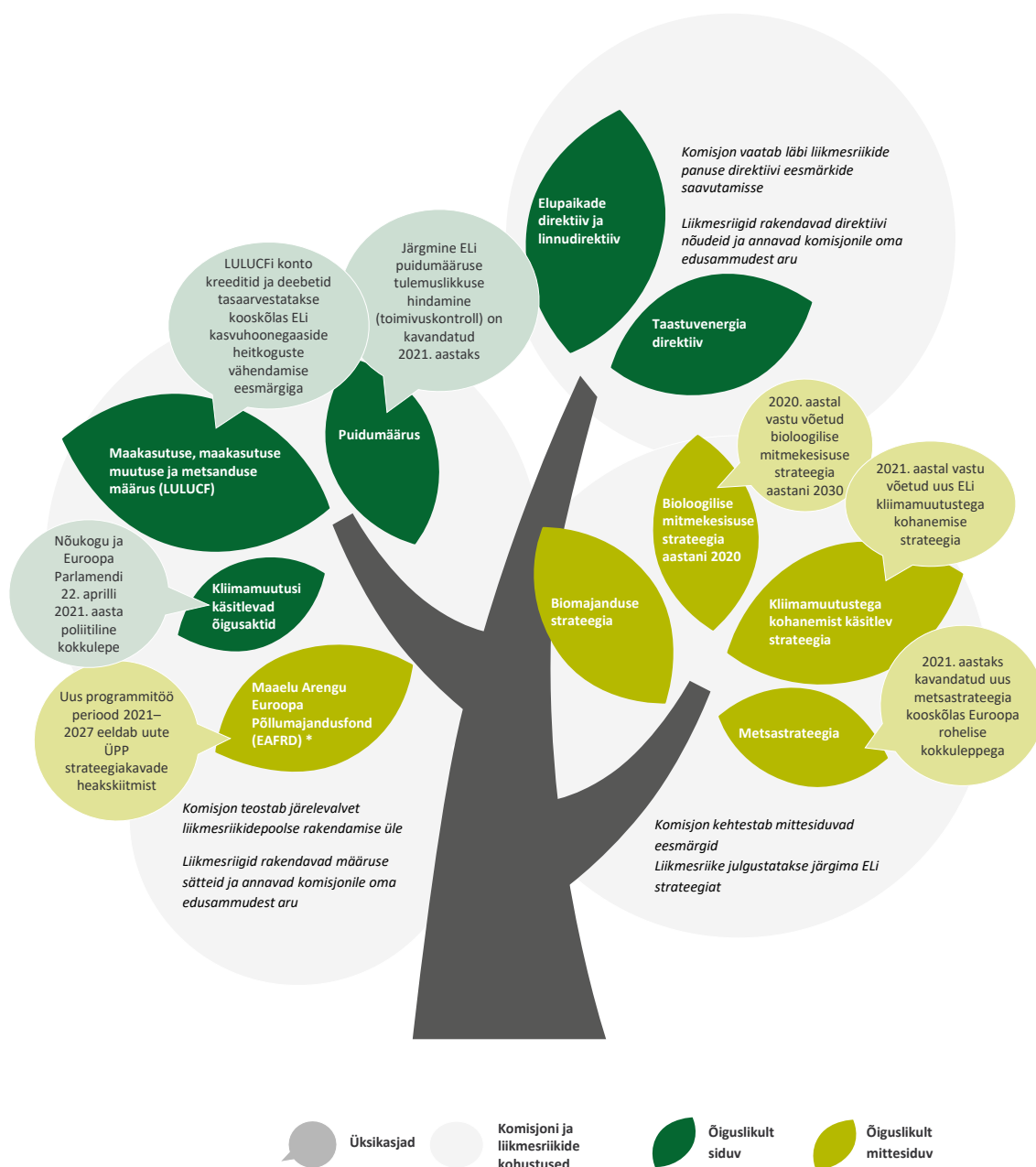
Joonis 5. Millised poliitikavaldkonnad mõjutavad ELi metsi?



Allikas: Euroopa Kontrollikoda dokumendi „European forest ecosystems – State and trends“ põhjal (Euroopa Keskkonnaamet, 2015).

10 Igal nimetatud poliitikavaldkonnal on erinevad vahendid: õigusaktid, mittesiduvad poliitikadokumendid (nt strateegiad ja suunised) ning ELi eelarvest antavad toetused. ELi rahastamist selles valdkonnas haldavad tavaliselt ühiselt komisjon ja liikmesriigid (nt maaelu areng). *Joonisel 6* on esitatud kokkuvõtte ELi metsaga seotud strateegiate ja kavade põhijoontest, sealhulgas peamiste osalejate ülesannetest.

Joonis 6. Peamised ELi vahendid, millega käsitletakse bioloogilist mitmekesisust ja kliimamuutusi metsades



* EAFRD kohustused kehtivad ainult EAFRD vahendite saajate suhtes.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

11 Komisjon avaldas 2013. aastal ELi metsi ja metsandussektorit käsitleva 2014.–2020. aasta strateegia⁵, mis on kogu ELi metsandusega seotud poliitikakujundamise, sealhulgas maaelu arengu, keskkonna- ja kliimapoliitika raamistik. **2. selgituses** on esitatud strateegia eesmärgid 2020. aastaks. Komisjon kavatseb uue strateegia avaldada 2021. aastal.

2. selgitus. Metsastrateegia eesmärgid aastani 2020

Tagada ja näidata, et ELi metsi majandatakse vastavalt metsa säästva majandamise põhimõtetele ning et on suurendatud ELi panust metsa säästva majandamise edendamise ja metsade hävitamise vähendamise ülemaailmsel tasandil, mille tulemusena:

- soodustatakse metsa mitmesuguste funktsioonide tasakaalustamist, nõudluse rahuldamist ja elutähtsate ökosüsteemiteenuste osutamist;
- pannakse alus metsanduse ja terve metsal põhineva väärtusahela konkurentsivõimelisele ja elujõulisele osalusele bioressursipõhises majanduses.

12 EL ei ole seadnud metsade bioloogilise mitmekesisuse ega nende tervisliku seisundiga seotud konkreetseid eesmärke ega sihte. Metsi puudutavad aga ka järgmised üldeesmärgid:

- elupaikade⁶ direktiivi ja linnudirektiivi⁷ eesmärk on säilitada või taastada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodne kaitsestaatus⁸ ning kaitsta kõiki ELis looduslikult esinevaid linnuliike. Ligikaudu 50% Natura 2000 aladest on metsad;

⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Uus ELi metsastrateegia metsade ja metsandussektori jaoks“, COM(2013) 659 final.

⁶ Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7–50).

⁷ Direktiiv 2009/147/EÜ (ELT L 20, 26.1.2010, lk 7–25).

⁸ Direktiivi 92/43/EMÜ artiklid 2 ja 3 ning direktiivi 2009/147/EÜ artikkel 1.

- kooskõlas ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioonist tulenevate ELi kohustustega (vt punkt **07**) on ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aasta strateegia⁹ eesmärk peatada 2020. aastaks bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemiteenuste kahjustumine ELis ning need võimaluse korral taastada, suurendades samal ajal ELi panust maailma bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ärahoidmisel;
- ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2030¹⁰ on sätestatud, et „komisjon palub, et liikmesriigid parandaksid kehtivate õigusaktide rakendamist selgete tähtaegade piires, ja toetab liikmesriike selles tegevuses. Eelkõige peavad liikmesriigid tagama, et ühegi kaitsealuse elupaiga ega liigi kaitse suundumus ja -staatus 2030. aastaks ei halveneks. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et vähemalt 30% liikidest ja elupaikadest, mille kaitsestaatus ei ole praegu soodne, on 2030. aastaks soodsa kaitsestaatusega või näitab selget positiivset suundumust.“ Samuti on strateegia eesmärk kindlaks määrata, kaardistada ja seire alla võtta kõik ELis veel alles olevad loodus- ja põlismetsad ning neid rangelt kaitsta.

13 Bioloogilise mitmekesisuse strateegia üks peamisi eesmärke oli taastada 2020. aastaks ELis vähemalt 15% kahjustatud ökosüsteemiteenustest. Komisjoni ühe 2015. aasta hindamise¹¹ kohaselt olid edusammud ebapiisavad ning ökosüsteemide ja teenuste olukorra halvenemise suundumust ei oldud veel peatatud. 2020. aastal avaldas komisjon ka aruande¹² ökosüsteemiteenuste olukorra kohta, sealhulgas konkreetse teabe metsa ökosüsteemide kohta. Aruande kohaselt on struktuuriseisundi näitajad (biomass, lagupuit) alates 2010. aastast paranenud, kuid mõningad peamised halvenemise näitajad, nagu puukoore defoliatsioon, halvenevad jätkuvalt. Selles jõutakse järeldusele, et ELi metsade seisund on üldiselt halb.

⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020“, KOM/2011/0244 lõplik.

¹⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030 toome looduse oma ellu tagasi“, COM(2020) 380 final.

¹¹ „Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020“.

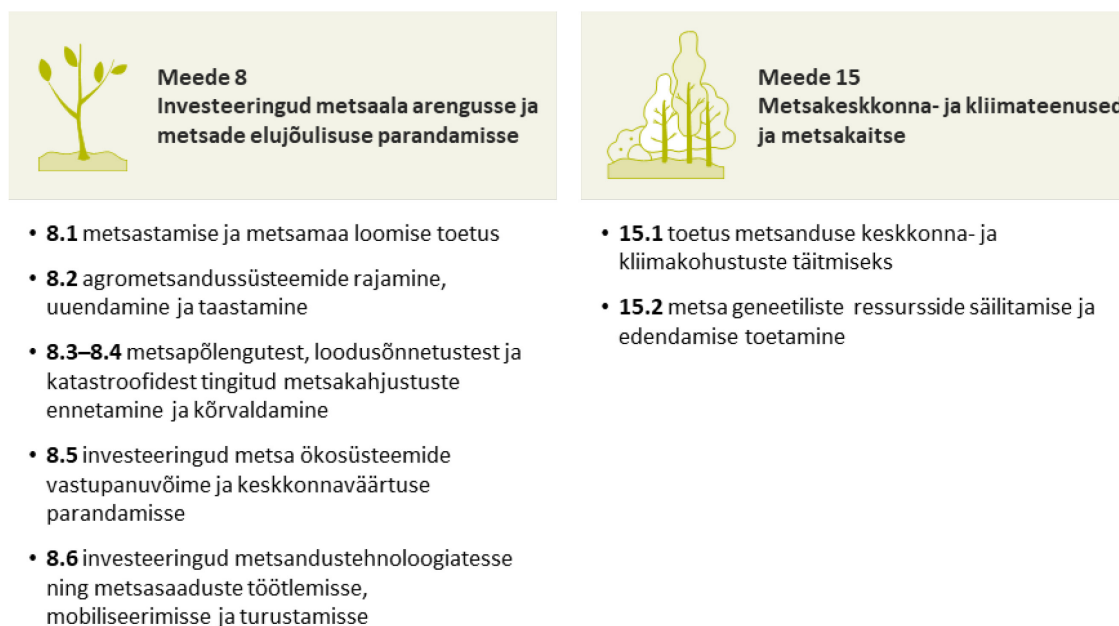
¹² „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment“.

Maaelu arengu poliitika on ELi suurim metsade rahastamise allikas

14 ELi metsastrateegias aastani 2020 kirjeldatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) selle ressursside selgroona, sest fond moodustas 90% ELi metsanduse kogurahastamisest. Muud ELi rahastamisallikad on programm LIFE, teadusuuringute rahastamine programmi „Horisont 2020“, Euroopa Regionaalarengu Fondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Investeeringuspanga looduskapitali rahastamisvahendi raames.

15 Maaelu arengu kulutusi saab kasutada kahe metsandusmeetme toetamiseks, mis keskenduvad metsamaa loomisele ja olemasoleva metsamaa toetamisele (vt [joonis 7](#)).

Joonis 7. Maaelu arengu metsandusmeetmed



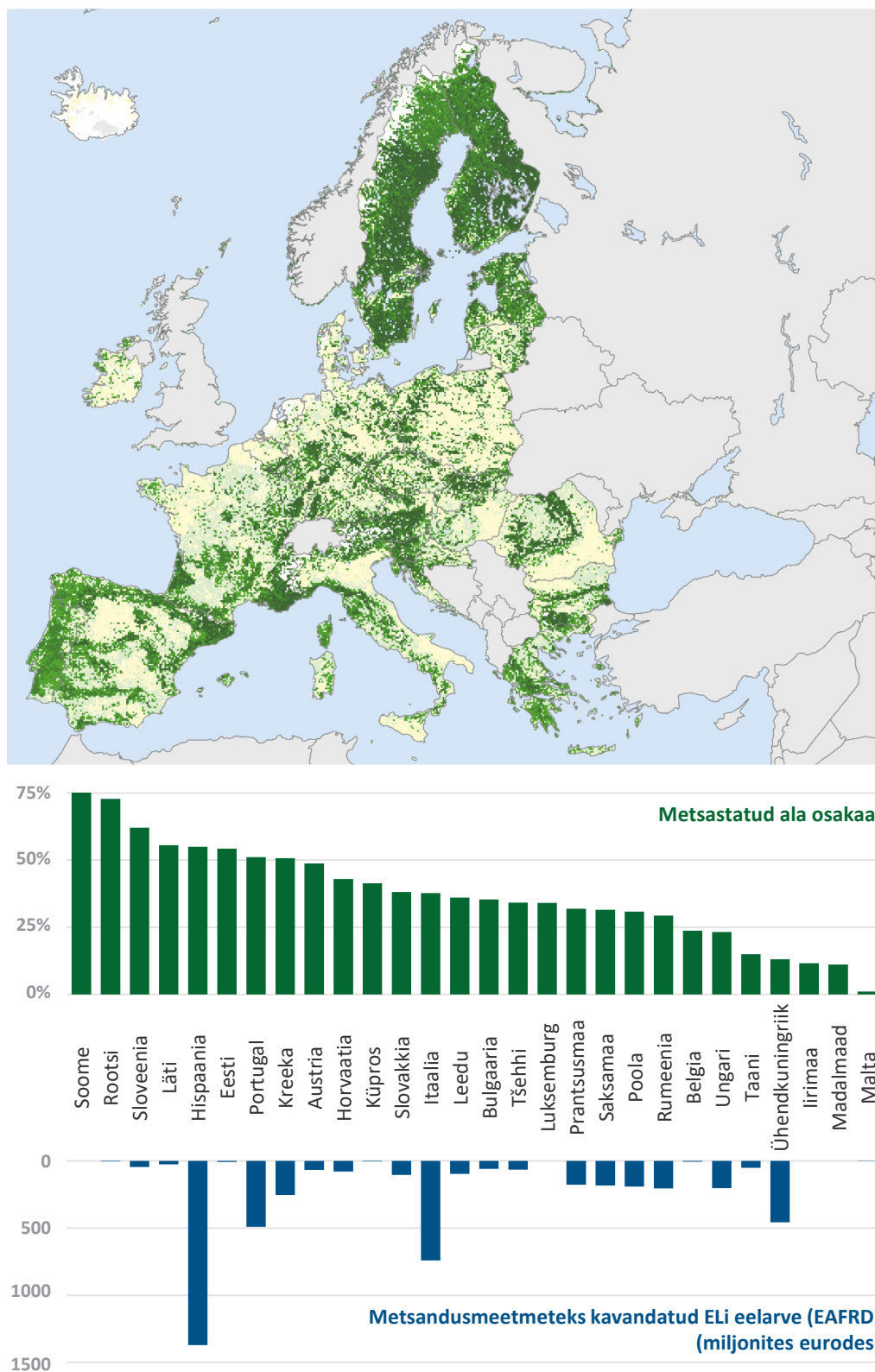
Allikas: Määruse (EL) nr 1305/2013 artiklid 21–26 ja 34 ning määruse (EL) nr 2017/2393 artikli 1 lõike 9 punkt a.

16 Metsi võivad mõjutada ka mitmed muud maaelu arengu meetmed. Näiteks võivad metsaadad saada toetust Natura 2000 raames. Muude meetmete hulka kuuluvad ka metsanduse nõustamisteenused, investeeringud metsanduse arendamise ja kohandamise taristusse ning metsamajandamiskavade koostamise toetamine.

17 Liikmesriigid võivad otsustada, kas lisada metsandusmeetmed oma maaelu arengu programmidesse ja kuidas neid metsade toetamiseks kasutada. Nad kehtestavad oma maaelu arengu programmides konkreetsed metsandusnõuded. 24 liikmesriiki eraldasid ajavahemikul 2014–2020 kahele metsandusmeetmele kokku 4,890 miljardit eurot ELi raha¹³ (vt *joonis 8*) ja 2020. aasta lõpuks olid nad neist vahenditest kasutanud 49%. Soome, Iirimaa, Luksemburg ja Madalmaad ei ole oma maaelu arengu programmides metsandusmeetmetele raha eraldanud. Komisjon ei jälgi muude meetmete raames tehtavaid metsanduskulutusi.

¹³ Põhineb komisjoni andmetel, mis pärinevad esimestest heakskiidetud maaelu arengu programmidest.

Joonis 8. Metsaga kaetud ala ja kavandatud ELi rahaline toetus metsandusmeetmetele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda 12. novembril 2009 koostatud Euroopa Keskkonnaameti kaardi alusel, mida viimati muudeti 28. oktoobril 2015; Euroopa metsade seisundi 2015. aasta andmete alusel ning vastavalt komisjoni andmetele esimeste heakskiidetud 2014.–2020. aasta maaelu arengu programmide kohta.

18 Komisjoni 2017. aasta metsandusmeetmete hindamises¹⁴ jõuti järeldusele, et maaelu arengu toetuste mõju metsadele oli üldiselt positiivne ning võib märkimisväärselt kaasa aidata majandusliku, keskkonnaalase ja sotsiaalse kasu saavutamisele. Leiti, et aastatel 2007–2013 oli kõige suurema mõju metsade kahjustuste ennetamiseks ja kõrvaldamiseks antaval toetusel, millega toetati ligikaudu 10 miljonit hektarit (5% ELi metsadest). Aastatel 2007–2013 kasutati metsastamistoetust, et istutada 287 490 hektarit uut metsa (ligikaudu 0,2% ELi metsadest).

¹⁴ Euroopa Komisjon: „Evaluation study of the forestry measures under Rural Development“. Lõpparuanne. Alliance Environment EEIG. September 2017.

Auditi ulatus ja käsitusviis

19 Uurisime, kas ELi meetmed toetavad bioloogilise mitmekesisuse kaitset ja käsitlevad kliimamuutusi ELi metsades. Vaatlesime a) komisjoni tegevuse mõju mitmes peamises keskkonna- ja kliimapoliitika valdkonnas ning b) ELi maaelu arengu kaudu rahastatud metsandusmeetmete konkreetset mõju.

20 Meie audit hõlmas ELi metsi ja keskendusime *joonisel 6* osutatud peamistele ELi poliitikavaldkondadele. ELi puidumääruse puhul vaatlesime ainult ELi puidu seiret.

21 Tõendite kogumiseks ja hindamiseks

- vaatasime läbi asjakohased ELi õigusaktid, komisjoni strateegiad, ettepanekud ja suunised ning aruanded, mis käsitlevad bioloogilist mitmekesisust ja kliimamuutusi ELi metsades, elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi (Natura 2000) ning ELi puidumääruse;
- konsulteerisime komisjoni ekspertidega ja vaatasime läbi dokumente kolmest liikmesriigist, kes valiti välja maaelu arengu metsandusmeetmetele tehtud kulutuste olulisuse ja nende metsatüüpide mitmekesisuse alusel: Saksamaa (Mecklenburg-Vorpommern ja Sachsen-Anhalt), Hispaania (Castilla la Mancha ja Principado de Asturias) ja Poola. COVID-19 pandeemiast tingitud reisi piirangud võimaldasid teha ainult kohapealse kontrollkäigu Saksamaale (kus külastasime ELi rahastatud projekte);
- analüüsisime EAFRDst kaasrahastatavate ELi metsade bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutustega seotud kulutuste andmeid;
- kutsusime kokku ekspertide rühma, et saada täiendavaid teadmisi teatavates valdkondades ja hinnata meie esialgseid auditileide;
- kasutasime kõigile liikmesriikidele saadetud küsimustikku 35 maaelu arengu programmi kohta, et koguda teavet ja tõendeid EAFRD metsanduse allmeetmete rakendamise kohta, eelkõige selle kohta, mil määral need allmeetmed on aidanud kaasa bioloogilise mitmekesisuse kaitsele ning kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele.

22 Käesoleva auditiga hõlmatud periood on 2014–2020, mis on viimase mitmeaastase finantsraamistiku programmitöö periood. Samuti võtsime arvesse komisjoni seadusandlikke ettepanekuid ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kohta uueks programmitöö perioodiks (2021–2027).

23 Käesoleva aruande eesmärk on hõlbustada poliitilisi arutelusid, mis mõjutavad ELi metsi, ning anda panus 2021.–2027. aasta ÜPP koostamisse, ELi uude metsastrateegiasse, kavandatud Euroopa kliimaseaduse väljatöötamisse ja rakendamisse, uude ELi kohanemisstrateegiasse ning ELi puidumääruse aruteludesse.

Tähelepanekud

ELi peamistel poliitikavaldkondadel on metsadele positiivne, kuid piiratud mõju

24 Enamik ELi keskkonna- ja kliimapoliitika meetmetest mõjutab metsi. Uurisime, kas ELi peamised keskkonna- ja kliimameetmed edendasid bioloogilist mitmekesisust ja käsitlesid metsade kliimamuutusi kooskõlas metsade kaitseks seatud rahvusvaheliste ja ELi eesmärkidega.

EL kaitseb oma metsade bioloogilist mitmekesisust vaid osaliselt

25 EL on heaks kiitnud rahvusvahelised kokkulepped (vt punkt **07**) ja peab seetõttu järgima mitmeid eesmärke, mis on otseselt seotud metsade bioloogilise mitmekesisusega. Lisaks kutsutakse ELi lepingus ELi üles töötama Euroopa säästva arengu nimel, mille aluseks on muu hulgas kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonnakvaliteedi parandamine.

26 ELi peamised keskkonnavalused nõuded bioloogilise mitmekesisuse kohta on sätestatud elupaikade direktiivis ja linnudirektiivis. Direktiivides nõutakse, et liikmesriigid kaitseksid elupaiku, määrares kindlaks alad, mida tuntakse Natura 2000 aladena, ja kehtestades kaitsemeetmed nende seisundi säilitamiseks või taastamiseks. Natura 2000 hõlmab ligikaudu 23%¹⁵ ELi metsadest. Kaitstakse järgmisi Natura 2000 aladel asuvaid metsi (vt **joonis 9**):

- metsad, mille elupaigatüübid vastavad elupaikade direktiivi I lisas nimetatutele;
- Natura 2000 aladel asuv mets, kus leidub elupaikade direktiivi II lisas ja/või linnudirektiivi I lisas nimetatud liike.

¹⁵ „Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment“. Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Lisaks kohaldatakse liikide kaitset käsitlevaid erisätteid¹⁶, mis kehtivad kogu liikmesriikide territooriumil. Need sätted käsitlevad näiteks puhke-, paljunemis- ja pesitsusalade kaitset. Tegelikult on nende sätetega hõlmatud metsade pindala siiski raske kindlaks määrata. Vastavalt keskkonnastatistika direktiivile, mida kohaldatakse I lisas loetletud metsaelupaikadele ja kaitsealuste liikide metsaelupaikadele väljaspool Natura 2000 võrgustikku, peavad ebaseaduslikud ülestöötajad taastama nende poolt kahjustatud elupaigad.

Joonis 9. Natura 2000 aladel ja neist väljaspool asuvate ELi metsade osakaal



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

28 ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia¹⁷ raames, mida rakendatakse Natura 2000 aladel ja neist väljaspool, seab komisjon suunistes ja soovitusetes mittesiduvad eesmärgid (vt punkt 12).

29 2017. aastal¹⁸ juhtisime tähelepanu mitmele puudusele Natura 2000 alade haldamisel. Eelkõige jõudsime järeldusele, et liikmesriigid viivitavad liiga sageli oma kaitsemeetmetega või määratlevad need sobimatult. Elupaikade ning nende taimestiku ja loomastiku säilitamiseks või taastamiseks vajalikud kaitsemeetmed tuleb võtta õigeaegselt ning need peavad olema piisavalt konkreetsed, et neid saaks tõhusalt rakendada. Käesoleva auditi raames kontrollisime 15 Natura 2000 majandamiskava, mis sisaldasid metsaalasid, ning leidsime, et neist 14-l puudusid konkreetsed kaitsemeetmed (vt 3. selgitus). Komisjoni palgatud välishindajad on leidnud, et kaitsemeetmete kvaliteet on sageli halb.

¹⁶ Direktiivi 2009/147/EÜ artikkel 5 ning direktiivi 92/43/EMÜ artiklid 12 ja 13.

¹⁷ Nende kahe strateegia kohta vt ⁹. ja ¹⁰. joonealune märkus.

¹⁸ Eriaruanne nr 1/2017: „Natura 2000 võrgustiku täies ulatuses rakendamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi“.

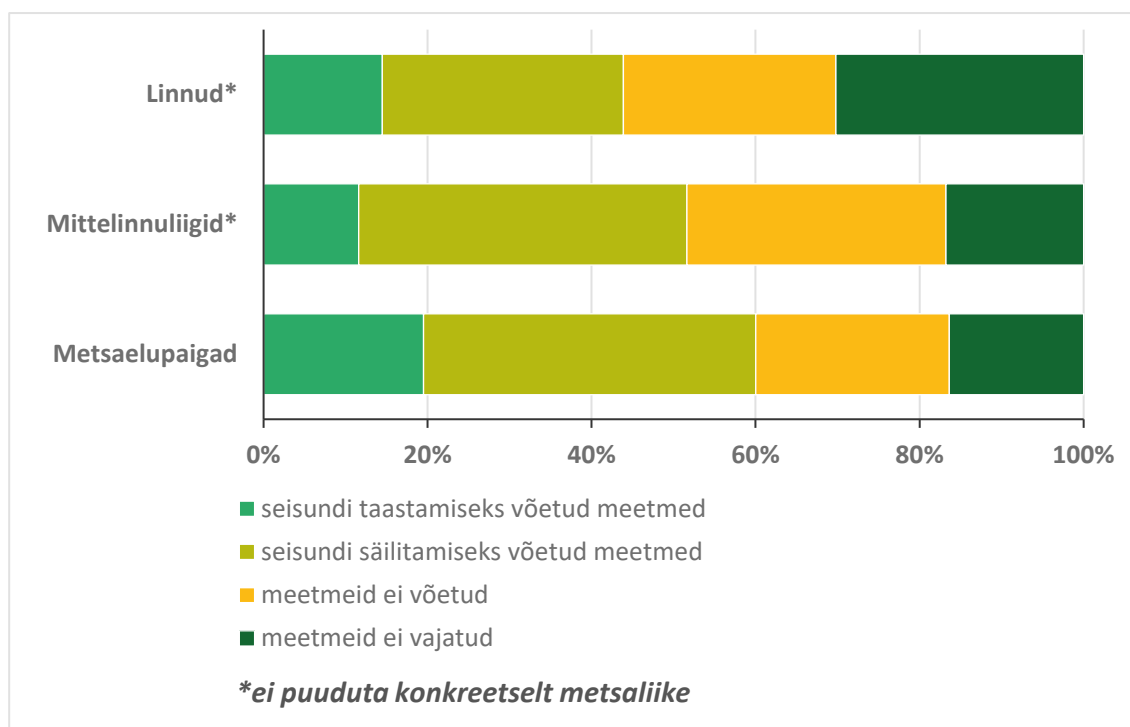
3. selgitus. Näiteid mittespetsiifilistest kaitsemeetmetest

Hispaanias tunnistasid ametiasutused, et põllumajandus- ja looduskaitseasutuste omavahelise kehva suhtlemise tõttu ei paku majandamiskavad sageli välja konkreetseid kaitsemeetmeid.

Poolas sisaldasid neli viiest kaitsemeetmete programmist eesmärke ja sihte, mis ei olnud ei konkreetseid ega mõõdetavad.

30 Enamik direktiiviga kaitstud elupaikade hindamisi viitab ELi metsade halvale või kehvale kaitse seisundile (85% – vt punkt 04). Leidsime, et enamiku kaitsemeetmete eesmärk on seisundi säilitamine, mitte taastamine. *Joonisel 10* on näidatud metsaelupaikade ja -liikide seisundi säilitamiseks või taastamiseks võetud meetmed.

Joonis 10. Meetmed seisundi säilitamiseks ja taastamiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes liikmesriikide aruannetele vastavalt linnudirektiivi artiklile 12 ja elupaikade direktiivi artiklile 17. Koostanud Euroopa Keskkonnaamet ja Euroopa bioloogilise mitmekesisuse teemakeskus.

31 Komisjon on liikmesriikide esitatud teabe põhjal metsa seisundist teadlik (vt punkt 04). Lisaks saab komisjon teavet kaitsemeetmete puuduliku kohaldamise kohta liikmesriikides kaebuste kaudu, mille on esitanud näiteks valitsusvälised organisatsioonid ja mõnikord ka muud allikad, näiteks muudes valdkondades toime pandud rikkumiste uurimistest. Ajavahemikul 2014–2020 sai komisjon üle 900 kaebuse elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi kohaldamise kohta.

32 Kui komisjon saab teada, et liikmesriik ei täida neist kahest direktiivist tulenevaid kohustusi, võib ta algatada rikkumismenetlust (vt näide 4. selgituses). 2021. aasta jaanuari seisuga oli veel pooleli 13 rikkumismenetlust, mis olid seotud elupaikade direktiivi kohaste erikaitsealade kaitsemeetmete puudumise või ebapiisava kvaliteediga.

4. selgitus. Vanade metsade kaitsmine Poolas

Kooskõlas elupaikade direktiiviga kiitis komisjon 2007. aastal heaks Puszcza Białowiecka Natura 2000 ala määramise ühenduse tähtsusega alaks. Ala on linnudirektiivi kohaselt liigitatud ka lindude erikaitsealaks. Komisjoni sõnul on Puszcza Białowiecka üks paremini säilinud looduslikke metsi Euroopas, mida iseloomustab paljude vanade puude olemasolu, millest osa on umbes 100-aastased või vanemad.

2016. aastal andis Poola keskkonnaminister loa suurendada aastatel 2012–2021 peaaegu kolm korda puidu ülestöötamist Białowiecka metskonnas ning metsamajandamist piirkondades, kus igasugune sekkumine oli varem keelatud. Komisjon sai sellest teada kaheksa valitsusvälise organisatsiooni esitatud kaebuse ja avalikult kättesaadava teabe kaudu. Poola valitsus väitis, et tööd on vajalikud kuuse-kooreüraski leviku peatamiseks.

Kuna komisjon leidis, et Poola argument ei ole põhjendatud, esitas ta 20. juulil 2017 Euroopa Kohtule hagi, milles palus tuvastada, et Poola on rikkunud elupaikade direktiivist ja linnudirektiivist tulenevaid kohustusi. Euroopa Kohus tegi 17. aprillil 2018 otsuse komisjoni kasuks.

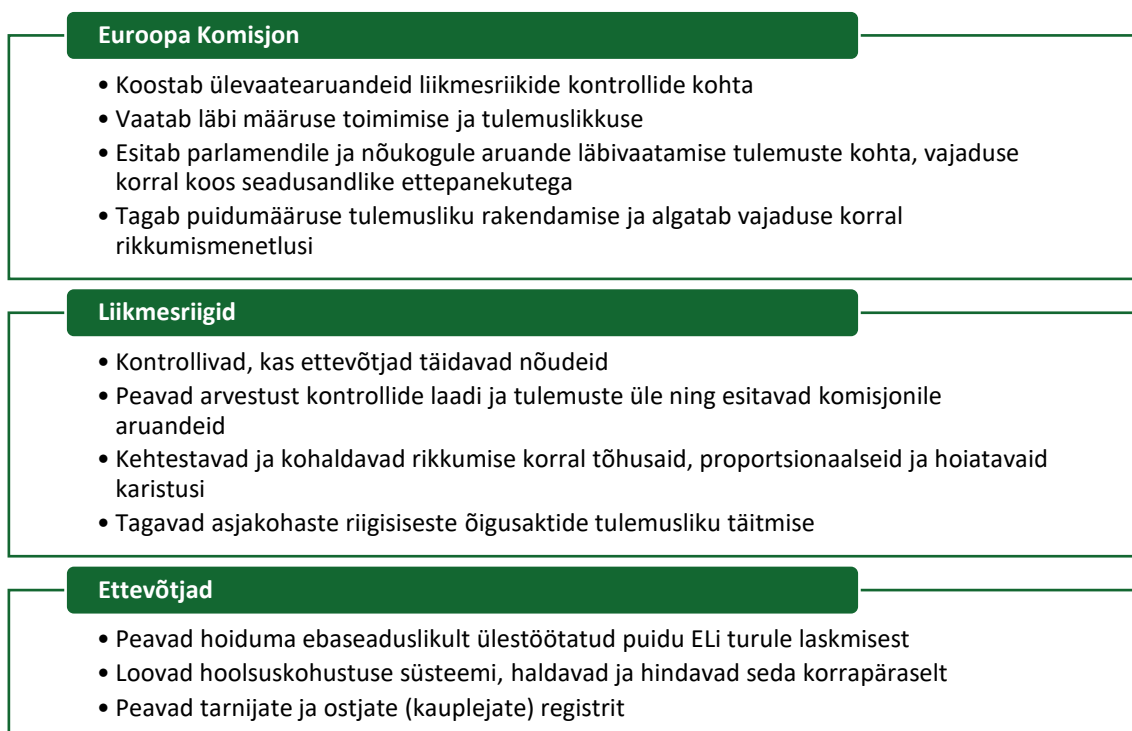
ELis on olemas ebaseaduslikku metsaraiet käsitlevad õigusaktid, kuid sellist raiet tehakse endiselt

33 ELi puidumäärusega¹⁹ keelatakse ebaseaduslikult ülestöötatud puidu ja sellest toodetud puittoodete müük ELi turul. Üldiselt tähendab ebaseaduslik metsaraie mis tahes ebaseaduslikku tegevust, mis on seotud puidu ja puittoodete ülestöötamise või nendega kauplemisega. Ülestöötamise liikmesriigis kehtivate eeskirjadega määratakse kindlaks, kas puit on ebaseaduslikult üles töötatud.

34 Selleks et vähendada ebaseaduslikult ülestöötatud puidu turule jõudmise ohtu, nõutakse puidumääruses, et ettevõtjad rakendaksid nõuetekohast hoolsust. Selleks peavad nad koguma teavet puidu liigi, raieriigi, tarneahela ja eeskirjade täitmise kohta, hinnates kõiki riske ja võttes vajaduse korral parandusmeetmeid. Nii komisjonil, liikmesriikidel kui ka puiduettevõtjatel on puidumääruse rakendamisel oma osa.

Joonisel 11 kirjeldatakse nende vastavaid kohustusi.

Joonis 11. ELi puidumääruse kohased peamised kohustused



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta määrus (EL) nr 995/2010, milles sätestatakse puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused.

35 Komisjon vaatas puidumääruse tulemuslikkuse läbi 2016. aastal, hõlmates selle kohaldamise esimest kahte aastat (2013. aasta märtsist kuni 2015. aasta märtsini) liikmesriikides²⁰. Sel ajal märkis komisjon, et on liiga vara teha järeldusi selle kohta, kas määrus takistab ebaseadusliku puidu turule jõudmist. 2020. aastal avaldas komisjon aruande määrusest tulenevate liikmesriikide kontrollide kohta²¹. Aruande kohaselt järgisid kõik liikmesriigid määruse nõudeid. Komisjon järeldas, et edusammudest hoolimata on vaja teha pidevaid jõupingutusi, et tagada määruse järjepidev ja tõhus rakendamine kõigis liikmesriikides. Komisjon leidis, et kontrollide arv oli ettevõtjate arvuga võrreldes väike, ning seadis kahtluse alla nende kontrollide hoiatava mõju. Aruande kohaselt oli 21 liikmesriigis hinnanguliselt 3 042 884 kodumaist ettevõtjat ning kaheaastase aruandlusperioodi jooksul kontrolliti 13 078 (0,43%) ettevõtjat. Puidumääruse tulemuslikkuse järgmine läbivaatamine koos toimivuskontrolliga peaks toimuma 2021. aasta detsembris.

36 Komisjon vastutab puidumääruse toimimise ja tulemuslikkuse läbivaatamise eest. Liikmesriikide aruandlus on komisjoni läbivaatamiste peamine teabeallikas. Puidumääruse kohaselt peavad liikmesriigid andma teavet määruse kohaldamise kohta ja jätma komisjonile õiguse kehtestada rakendusaktiga vorm ja menetlus. Komisjon ei ole vastu võtnud rakendusakti, kuid on loonud veebipõhise aruandlussüsteemi, et koguda standardsel viisil teavet liikmesriikide kontrollide kohta. Aruandluses keskendutakse ettevõtjate valimise riskikriteeriumidele, kontrollide arvule, kontrollidele kulunud ajale, registreeritud teabe liikidele ja karistustele. Puidumääruse kohane aruandlus ei anna teavet, millega komisjon saaks analüüsida liikmesriikide järelevalvetegevuse kvaliteeti, ebaseaduslikku metsaraiet määratlevaid riigisiseseid eeskirju ega kontrollimenetlusi. Samuti ei kohusta komisjon liikmesriike põhjendama oma vastuseid tõendavate dokumentidega, mis võimaldaksid tal kontrollida teabe täpsust ja täielikkust.

37 Vaatasime läbi Saksamaa, Hispaania ja Poola riigisisese metsaraie kontrollimise korra, et hinnata kontrollide sisu ja ulatust ning kinnitada komisjoni rolli tähtsust järelevalves. Leidsime, et menetluslikud puudused ja puuduvad kontrollid vähendavad puidumääruse tegelikku tõhusust (Poola kohta vt [4. selgitus](#) ning Saksamaa ja Hispaania kohta [5. selgitus](#)).

²⁰ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi puidumääruse kohta. COM(2016) 74 final.

²¹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi puidumääruse kohta: kahe aasta aruanne ajavahemiku 2017. aasta märts kuni 2019. aasta veebruar kohta. COM(2020) 629 final.

5. selgitus. Puudused nõuete täitmise tagamisel liikmesriikides

Saksi-Anhalti liidumaa (Saksamaa) kontrollib kodumaiseid ettevõtjaid peamiselt metsandus- ja looduskaitseõiguse alusel. Saksi-Anhalti liidumaal puuduvad puidumäärusel põhinevad kontrollieeskirjad ja -menetlused ning seetõttu ei ole ta selle määruse alusel kontrollinud ühtegi kodumaist ettevõtjat.

Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa (Saksamaa) registreerib kodumaiste ettevõtjate kontrollimise ainult juhul, kui kolmandad isikud või ametiasutused teatavad võimalikest rikkumistest.

Astuuria (Hispaania) kontrollis aastatel 2016–2019 12 kodumaist ettevõtjat. Astuuria ei kontrollinud ei 2017. ega 2018. aastal ühtegi kodumaist ettevõtjat. Astuuria ametiasutused selgitasid, et neil ei olnud sel ajal nimekirja ettevõtjatest, kelle suhtes määrust kohaldatakse.

38 Komisjon kohtub korrapäraselt liikmesriikide ametiasutuste ekspertide rühmaga, et vahetada teavet kontrollide käigus välja selgitatud puuduste, karistuste, parimate tavade ja saadud kogemuste kohta. Komisjon saab võimalike rikkumiste kohta teavet ka kaebuste kaudu. Alates 2017. aastast on ta saanud kaheksa kaebust määruse rakendamata jätmise kohta ja võtnud nende suhtes järelmeetmeid. Kui komisjon leiab, et liikmesriik ei suuda puidumääruse täitmist nõuetekohaselt tagada, võib ta nõuda lisateavet või algatada rikkumismenetluse. Seni on rikkumismenetlused puudutanud liikmesriikide eeskirjade ja kontrollide puudumist ning ühel juhul kontrollide ebatõhusust (vt [6. selgitus](#)).

39 Hiljutises komisjoni uuringus²² järeldati, et ebaseadusliku metsaraie avastamiseks võib kasutada kaugseiret. Kaugseire – tavaliselt aerofotode ja satelliidiandmete kasutamine – on võimas seirevahend, sest see on kulutõhus ja võimaldab katta suuri alasid. Seadusliku ja ebaseadusliku metsaraie eristamiseks tuleb kaugseire andmed ühendada metsaraie andmetega ning teabega kaitsealade ja kontsessiooni piiride kohta. Komisjon ei ole üldiselt kasutanud kaugseiret ebaseadusliku metsaraie jälgimiseks ELis. Komisjon on kasutanud seda tehnikat, et koguda teavet kolme elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi rikkumise kohta; üks neist rikkumismenetlustest hõlmas ka ebaseaduslikku metsaraiet (vt [6. selgitus](#)).

²² Uuring „Monitoring of Forests through Remote Sensing“. Lõplik aruanne. C. Atzberger et al., komisjoni nimel, oktoober 2020.

6. selgitus. Kaugseire kui nõuete täitmise tagamise vahend

2020. aastal algatas komisjon Rumeenia vastu rikkumismenetluse ebaseadusliku metsaraie eest²³. Komisjoni sõnul ei ole Rumeenia ametiasutused ettevõtjaid piisavalt kontrollinud ega asjakohaseid sanktsioone rakendanud. Lisaks on nad lubanud metsaraiet ilma kaitsealustele elupaikadele avalduvat mõju eelnevalt hindamata, nagu on nõutud elupaikade direktiivis.

Komisjon analüüsis ja kombineeris Maa seire andmeid, kaarte ja geomärgistatud fotosid, et koguda tõendeid ebaseadusliku metsaraie kohta Rumeenias. Komisjon leidis, et metsaraie mitmel Natura 2000 alal tõi kaasa kaitsealuste metsaelupaikade kadumise ja kahjustas oluliselt liike.

EL astub samme, et lisada metsad oma kliimamuutuste poliitikasse

40 Metsad võivad märkimisväärselt kaasa aidata kasvuhoonegaaside kõrvaldamisele atmosfäärist. 2020. aasta septembris tegi komisjon ettepaneku suurendada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärki 2030. aastaks vähemalt 40%-lt vähemalt 55%-le võrreldes 1990. aasta tasemega. Nõukogu kiitis selle ettepaneku heaks 2020. aasta detsembris. Uus eesmärk hõlmab kasvuhoonegaaside heidet ja selle sidumist kogu maakasutusest, sealhulgas metsadest. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) määruse²⁴ kohaselt peavad liikmesriigid täitma negatiivse saldo vältimise kohustust, mille kohaselt tasakaalustatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest või metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside arvestuslik heide vähemalt samaväärse koguse atmosfääris leiduva CO₂ kõrvaldamisega aastatel 2021–2030.

41 Viimaste aastate andmed näitavad seotud süsinikukoguste vähenemist ELis (vt [joonis 12](#)). ELi 2020. aasta kliimameetmete eduaruandest²⁵ nähtub, et atmosfääris seotud süsinikdioksiidi teatatud netokogus vähenes 2013.–2018. aastal 28%. Teatatud heitkogused on need, mis on registreeritud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni inventuuriaruannetes, mis hõlmavad kõiki majandatavast maast pärinevaid

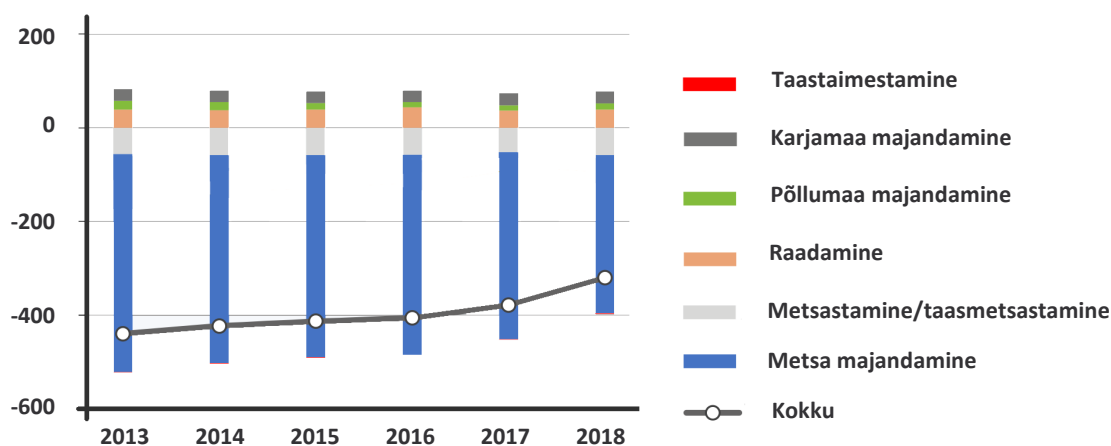
²³ Euroopa Komisjon: Rikkumisotsused. Juuli 2020.

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL.

²⁵ „EU Climate Action Progress Report“. Euroopa Komisjon. November 2020.

heitkoguseid ja nende absorbeerimist süsiniku sidujatega. ELi kliimameetmete 2020. aasta eduaruande kohaselt oli seotud koguste vähenemise peamine põhjus puidu ülestöötamise suurenemine. Komisjon on seisukohal, et seotud koguste vähenemisele aitasid kaasa ka muud tegurid, sealhulgas raieküpsuse saavutatavate metsade kasvav osakaal ja selliste looduslike häiringute nagu putukate rünnakute, tormide, põudade ja metsatulekahjude sagenemine.

Joonis 12. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsile teatatud CO₂ netoheide ja -sidumine, EL 27



Märkus: andmed vastavad EL 27 LULUCFi kohasele süsinikdioksiidi sidumise netokogusele Kyoto protokollide teise kohustusperioodi raames teatatud tegevustest.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes Euroopa Komisjoni 2020. aasta novembris avaldatud ELi kliimameetmete eduaruandele.

42 LULUCFi otsuse²⁶ kohaselt peaksid meetmed heitkoguste piiramiseks või vähendamiseks kajastuma liikmesriikide metsi käsitlevates strateegilistes dokumentides. Vaatasime läbi viie liikmesriigi/piirkonna metsastrateegiad. Leidsime, et Astuuria (Hispaania) esitatud strateegias ei olnud arvesse võetud kliimamuutuste leevendamise meetmeid, et Saksamaa ja Hispaania ülejäänud kolm piirkonda ei olnud oma strateegiatesse lisanud kvantifitseeritud eesmärgi näitajaid ning et ainult Poola strateegia sisaldas metsade panust kliimamuutuste leevendamisse (vt [7. selgitus](#)).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta otsus nr 529/2013/EL maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandusega seotud tegevustest tuleneva kasvuhoonegaaside heite ja sidumise arvestuseeskirjade ning nimetatud tegevustest tulenevate meetmetega seotud teabe kohta (ELT L 165, 18.6.2013, lk 80–97).

7. selgitus. Näiteid kliimamuutuste leevendamise headest ja halvadest tavadest liikmesriikide metsandustrateegiates

Poola ametiasutused on määratlenud metsaga kaetuse, kasvavate varude ja süsiniku sidumise sihtväärtused ja näitajad. Alates 2005. aastast on Poola metsapindala suurenenud 259 000 hektari võrra.

Hispaanias ei ole auditi ajal kehtivas strateegias „Plan Forestal de Asturias“ kindlaks määratud kliimamuutuste leevendamisega seotud vajadusi ning seega ei hõlma see leevendusmeetmeid. Selles ei käsitleta metsade rolli süsiniku sidujana ega osutata metsade võimalikule rollile kliimamuutuste leevendamisel.

43 Taastuvenergia direktiiv²⁷ on ELi kliimapoliitika oluline osa, kuna selle eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heidet taastuvatest energiaallikatest toodetud energia tarbimise stimuleerimise abil. ELi taastuvenergia eesmärgi kehtestamine (20% energiast kõigist allikatest kokku 2020. aastaks) põhjustas selle, et tahket biomassi hakati energia tootmiseks rohkem kasutama. Teadusuuringute Ühiskeskuse²⁸ ühe aruande kohaselt tarbiti 2018. aastal 48% kogu ELis kasutatavast puitbiomassist energiana (2010. aastal oli see näitaja 43%).

44 Taastuvenergia direktiiviga aastateks 2021–2030 suurendati taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu eesmärki 32%-ni. Selleks et leevendada pingeid ELi energiapoliitika ning kliima- ja keskkonnapoliitika vahel, on komisjon võtnud kasutusele ka tahke biomassi säästlikkuse kriteeriumid. Direktiivis nõutakse, et komisjon esitaks 31. jaanuariks 2021 tegevussuunised nende kriteeriumide täitmiseks vajalike tõendite kohta. Komisjoni sõnul võetakse need suunised eeldatavasti vastu 2021. aasta sügisel. Liikmesriigid pidid direktiivi riigisisesse õigusesse üle võtma 30. juuniks 2021.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/2001 taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT L 328, 21.12.2018, lk 82–209).

²⁸ Teadusuuringute Ühiskeskuse teadus- ja poliitikaaruanne: „Biomass production, supply, uses and flows in the European Union“, 2018.

45 Metsad on multifunktsionaalsed ja teenivad seega erinevaid eesmärke. ELi 2012. aasta biomajanduse strateegia²⁹, mida ajakohastati 2018. aastal³⁰, oli vastus suurele ambitsioonile hinnata mitme poliitikavaldkonna – sealhulgas energia-, kliima-, bioloogilise mitmekesisuse ja tööstuspoliitika – mõju ning leida nende vahel võimalikke kompromisse ja vastastikust täiendavust. Ajakohastatud strateegia sisaldab meetmeid biomajanduse piiride mõistmiseks, mis hõlmab nii ELi tootmise kui ka tarbimisharjumuste ökoloogilisi piire. Nende piiride mõistmise eesmärk on aidata edendada häid tavasid, näiteks seoses metsade kasutamisega energia tootmiseks. Töö selles valdkonnas jätkub.

46 Kliimamuutustega kohanemise valdkonnas ei ole EL veel vastu võtnud õigusakte, millega seada eesmärke või nõuda liikmesriikidelt konkreetseid meetmeid. Puudub ELi õigusraamistik, mis nõuaks liikmesriikidelt mitterahuldavate metsade kohanemisstrateegiate parandamist. Komisjon esitas ELi kliimamuutustega kohanemise strateegia juba 2013. aastal³¹. Strateegia ei olnud eelkõige suunatud metsadele ning komisjon ei ole veel kindlaks määranud ühiseid vajadusi ja eesmärke kliimamuutustega kohanemise meetmete võtmiseks ELi metsades.

47 Metsade kliimamuutustega kohanemise vahendeid on vähe uuritud – näiteks selleks, et mõista kliimamuutuste ja metsataimestiku prognoositud muutuste vastastikust sõltuvust. Seda teadmistelünka tunnistatakse uues ELi kohanemisstrateegias³². Leidsime käesoleva auditi jaoks valitud viie liikmesriigi/piirkonna kliimamuutuste strateegiate läbivaatamisel, et see oli üks põhjus, miks konkreetsete kohanemismeetmete kvantifitseeritud eesmärkide ja näitajate saavutamine oli piiratud (vt [8. selgitus](#)).

²⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „[Innovatsioon ja jätkusuutlik majanduskasv: Euroopa biomajandus](#)“, COM(2012) 60 final.

³⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „[Kestlik biomajandus Euroopas: majanduse, ühiskonna ja keskkonna vaheliste sidemete tugevdamine](#)“, COM(2018) 673 final.

³¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „[Kliimamuutustega kohanemist käsitlev ELi strateegia](#)“, COM(2013) 216 final.

³² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „[Kliimamuutuste suhtes vastupanuvõimelise Euroopa kujundamine – ELi uus kliimamuutustega kohanemise strateegia](#)“ (COM(2021) 82 final).

8. selgitus. Liikmesriikide ametiasutused ei olnud koostanud strateegiat metsade kohandamiseks kliimamuutustega

Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal kirjeldati strateegias „Aktionsplan Klimaschutz 2019“ valdkondi, kus on suur potentsiaal kliimamuutustega kohanemiseks. Neid on üksikasjalikumalt kirjeldatud lisatud kavandatud meetmete loetelus. Siiski puudus kohustus rakendada meetmeid, millel oleks olnud kõige suurem potentsiaal (puudusid tähtajad ja selge ülesannete jaotus). Auditi toimumise ajal ei olnud ükski neist tegelikult kasutusel.

Astuuria tegi viimati 2001. aastal vajaduste analüüsi seoses kliimamuutustega kohanemise meetmetega metsades.

Uuritud metsandusmeetmetega ei kasutatud võimalusi bioloogilise mitmekesisuse oluliseks parandamiseks ja kliimamuutustega võitlemiseks

48 Maaelu arengu valdkond on ELi peamine metsanduse rahastamise allikas. Uurisime maaelu arengu kulutuste ja metsa säästva majandamise nõude vahelist seost. Hindasime, mil määral aitasid maaelu arengu meetmed kaasa bioloogilise mitmekesisuse kaitsele ning kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele. Uurisime ka seda, kas komisjon ja liikmesriigid jälgisid metsandusmeetmete mõju hästi.

Maaelu arengu kulutused metsadele eeldavad metsamajandamiskavade väljatöötamist, kuid nende kvaliteet on erinev

49 Maaelu arengu määruse kohaselt on metsandusmeetmete jaoks toetuse saamise üheks tingimuseks, et põllumajandusettevõtete puhul (mille suurus ületab iga liikmesriigi määratletud künnise) esitatakse „metsamajandamiskavas või samaväärses dokumendis sisalduv asjakohane teave kooskõlas metsade säästva majandamise põhimõttega“³³. ELi eeskirjades määratletakse säästev metsamajandamine viitega Forest Europe'i 1993. aasta üldsuunistele³⁴. Otsustamaks, kas metsamajandamiskava on kooskõlas säästvuse põhimõtetega, tuleb meie arvates hinnata selgete majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste kriteeriumide alusel.

³³ Määruse (EL) nr 1305/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487–548) artiklid 21 ja 34.

³⁴ Teine Euroopa metsade kaitset käsitlev ministrite konverents, 16.–17. juuni 1993, Helsingi, Soome. Resolutsioon H1: „Üldjuhend Euroopa metsade kestlikuks majandamiseks“.

50 ELi 2014.–2020. aasta metsastrateegias edendatakse metsamajandamiskavade kasutamist ning märgitakse, et need on maaelu arengu rahastamise ja bioloogilise mitmekesisuse 2020. aasta strateegia keskmes. Metsamajandamiskavades tuleks seada metsamajanduse ja metsandustegevuse eesmärgid ning määrata kindlaks, kuidas need konkreetsel metsaalal saavutada. Bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutustega seotud kaalutlused peaksid olema metsamajandamise kavandamise ja otsuste tegemise lahutamatu osa. Bioloogilise mitmekesisuse 2020. aasta strateegia eesmärk oli, et metsamajandamiskavad parandaksid mõõdetavalt metsast sõltuvate või metsast mõjutatud liikide ja elupaikade kaitstust võrreldes ELi 2010. aasta lähteolukorraga.

51 2014.–2020. aasta metsastrateegias nõuti, et komisjon teeks tihedas koostöös liikmesriikide ja sidusrühmadega kindlaks objektiivsed, ambitsioonikad ja tõendatavad metsa säästva majandamise kriteeriumid, mida saab kohaldada erinevates poliitikavaldkondades, nagu kliimamuutused, bioenergia või biomajandus, olenemata biomassi lõppkasutusest. Komisjon moodustas 2014. aasta juunis töörühma, et määrata kindlaks asjakohased kriteeriumid ja näitajad. Töörühm soovitas kasutada Forest Europe'i kriteeriume ja näitajaid ning näidata metsa säästvat majandamist liikmesriikide tasandil.

52 Euroopa metsade kaitset käsitleval ministrite konverents määratles esimesed säästva metsamajandamise seire kriteeriumid ja näitajad 1998. aastal ning ajakohastas neid 2015. aastal³⁵ (vt [9. selgitus](#)). Neid näitajaid võiks kasutada metsamajandamiskavade kontrollimiseks, kui määrata kindlaks künnised, et eristada säästvat ja jätkusuutmatut metsamajandamist. Näitajaid kasutatakse suundumuste jälgimiseks. Komisjon peab keskkonnasäästliku metsamajandamise jälgimist ja näitamist eriti keerukaks.

9. selgitus. Forest Europe'i metsa säästva majandamise näitajad

Forest Europe on määratlenud metsa säästva majandamise kuus kriteeriumit ja 45 näitajat. Üks kriteerium, „metsa ökosüsteemide bioloogilise mitmekesisuse säilitamine, kaitse ja asjakohane parandamine“, käsitleb bioloogilist mitmekesisust ja koosneb 10 näitajast, mis hõlmavad selliseid aspekte nagu lagupuidu kogus, ohustatud metsaliikide arv ja puuliikide mitmekesisus.

³⁵ „Updated Pan-European indicators for sustainable forest management“.

53 Uurisime, kuidas meie poolt kontrollimiseks valitud liikmesriigid hindavad, kas metsamajandamiskavad on kooskõlas kestlikkuse põhimõtetega. Leidsime, et Saksamaal on metsamajandamiskavade koostamise eeskirjadega kehtestatud vanuselise struktuuri ja juurdekasvu säästva kasutamise piirmäärad. Saksamaa metsandusõigus hõlmab ka muid keskkonnaaspekte, kuid ei täpsusta künniseid. Poola metsandusseaduse kohaselt tuleks metsamajandamiskavade abil rakendada metsa säästva majandamise üldiseid põhimõtteid. **10. selgituses** kirjeldatakse olukorda Castilla La Manchast ja Astuurias.

10. selgitus. Castilla-La Mancha ja Astuuria metsamajandamiskavade kontroll

Hispaania seaduste kohaselt peab keskvalitsus autonoomsete piirkondadega konsulteerides välja töötama konkreetsed säästlikkuse kriteeriumid metsamajandamiskavade sisu ja seirenäitajate määratlemiseks.

2014. aastal kiitis Castilla La Mancha heaks käsiraamatu, mis sisaldas soovitusi metsamajandamiskavade sisu kohta. Soovitud sisu hõlmab näiteks prioriteetide kirjeldust, milles võetakse arvesse metsa kasutusotstarvete (majanduslik, keskkonnavaline ja sotsiaalne) kokkusobivust, ning kavandatud tegevuste kirjeldust, milles võetakse arvesse konkreetse metsatüübi taastamise potentsiaali. Neid soovitusi järgivaid metsamajandamiskavasid peetakse kestlikeks.

Seevastu mõistet „metsa säästev majandamine“ Astuurias ei määratleta. Seetõttu ei saanud Astuuria ametiasutused hinnata, kas konkreetne kava on kooskõlas metsa säästva majandamise põhimõttega.

54 Liikmesriigid ei ole määratlenud künniseid, mille alusel hinnata, kas metsamajandamiskava on keskkonnasäästlik või mitte. Metsamajandamiskava olemasolu annab seega vähe kindlust selle kohta, et maaelu arengu rahastamine on suunatud keskkonnasäästlikule tegevusele (vt punkt **49**).

Uuritud metsandusmeetmetel oli piiratud mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja vastupanuvõimele kliimamuutuste suhtes

55 ELi maaelu arengu poliitikaga püütakse saavutada mitut eesmärki. Rahastatakse meetmeid, mille eesmärk on edendada konkurentsivõimet, arendada maapiirkondade majandust ja tagada loodusvarade säästev majandamine koos kliimameetmetega. Loodusvarade säästva majandamise tagamiseks tuleks maaelu arengu metsandusmeetmed kavandada nii, et need aitaksid kaasa bioloogilise mitmekesisuse kaitsele ning kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele. Uurisime, mil määral maaelu arengu metsandusmeetmed seda teevad.

56 Maaelu arengu eeskirjadega on kehtestatud *metsastamise* minimaalsed keskkonnanõuded (EAFRD allmeede 8.1), mille eesmärk on suurendada puude mitmekesisust ja vastupanuvõimet kliimamuutustele. Need minimaalsed keskkonnanõuded kohustavad kasutama puuliike, mis on kliimamuutuste suhtes vastupidavad või segatud muude liikidega (vähemalt 10% laialehistest puudest pindala järgi või kolm puuliiki, millest igaüks moodustab vähemalt 10% pindalast)³⁶. Kuigi metsastatud alale tuleb seetõttu istutada erinevaid liike, võib see koosneda suurtest külgnevatest monokultuuride aladest. Peale nende nõuete ei ole muid ELi eeskirju metsade kliimamuutustele vastupanu võime suurendamise kohta.

57 Uurisime, kuidas valitud liikmesriigid on keskkonnanõudeid praktikas rakendanud. Üheksast metsastamisprojektist kaheksa puhul leidsime, et eeskirju tõlgendati nii, et need võimaldasid monokultuuride klustereid, mille puhul bioloogilise mitmekesisuse ja vastupanuvõime paranemine oli piiratud (vt näide [11. selgituses](#)).

11. selgitus. Näide metsastamisprojektist

Astuurias keskenduvad metsandusmeetmed majandusele ja aitavad suurendada metsandussektori kasumlikkust, mis hetkel on väike. Läbivaadatud projekti raames istutas toetusesaaja üheksal monokultuuride kasvualal 37 hektarit kiirekasvulisi võõrliigist okaspuid (Monterey mänd) ja 12 hektarit lehtpuid (Euroopa pöök ja kastan). Puuliikide parem segunemine oleks olnud kasulik bioloogilisele mitmekesisusele ja metsa tulevasele potentsiaalile kliimamuutustega toime tulla.

³⁶ Komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 807/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja kehtestatakse üleminekusätted (ELT L 227, 31.7.2014, lk 1–17), artikkel 6.

58 Komisjon avaldas 2018. aastal oma ÜPP seadusandlikud ettepanekud 2020. aasta järgseks perioodiks. ÜPP strateegiakavade ettepanek³⁷ annab liikmesriikidele suurema paindlikkuse metsanduse toetuskavade kavandamisel. Ettepanek ei sisalda metsastamisega seotud keskkonnaalaseid miinimumnõudeid. Samas võimaldaks see liikmesriikidel rahastada üksnes selliseid metsastamisse tehtavaid investeeringuid, mis on koosõlas Forest Europe'i suunistes esitatud kliima- ja keskkonnanäesmärkidega³⁸.

59 *Taasmetsastamise* ja muude EAFRD allmeetme 8.5 tegevuste eesmärk on parandada vastupanuvõimet kliimamuutustele ja metsa ökosüsteemide keskkonnaväärtust. ELi eeskirjad jätavad liikmesriikide ametiasutustele õiguse otsustada, kuidas nad konkreetselt metsa uuendamist käsitlevad. Leidsime, et viiest kontrollitud maaelu arengu programmist neljas ei oldud kindlaks määratud eeskirju metsa ökosüsteemide vastupanuvõime ja keskkonnaväärtuse parandamiseks. Poolas oli allmeetme 8.5 raames esitatud 631 toetusetaotlusest 551 (87%) seotud 11–20-aastaste puude kommertskasutusele eelneva harvendamisega. See tehnika suurendab ülejäänud puude kasvu ja selle peamine eesmärk on parandada metsa majanduslikku väärtust, mitte selle keskkonnaväärtust.

60 Vaatasime allmeetme 8.5 raames läbi 15 projekti ja leidsime, et neist kaheksa ei aidanud kaasa kliimamuutustele vastupanuvõime ja keskkonnaväärtuse parandamisele. Leidsime ainult ühe projekti, mille panus võib olla suur. **12. selgituses** kirjeldatakse kahte vastandlikku metsa uuendamise projekti Saksamaal, millest üks toob kasu bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele vastupanu võimele ning teine mitte.

³⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse eeskirjad, kuidas toetada liikmesriikide koostatavaid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) rahastatavaid ühise põllumajanduspoliitika strateegiakavu (ÜPP strateegiakavad) (COM(2018) 392 final).

³⁸ ÜPP strateegiakavade ettepaneku artikli 68 lõike 3 punkt h.

12. selgitus. Saksamaa projektid, mis toovad kasu metsa ökosüsteemidele ja mis mitte

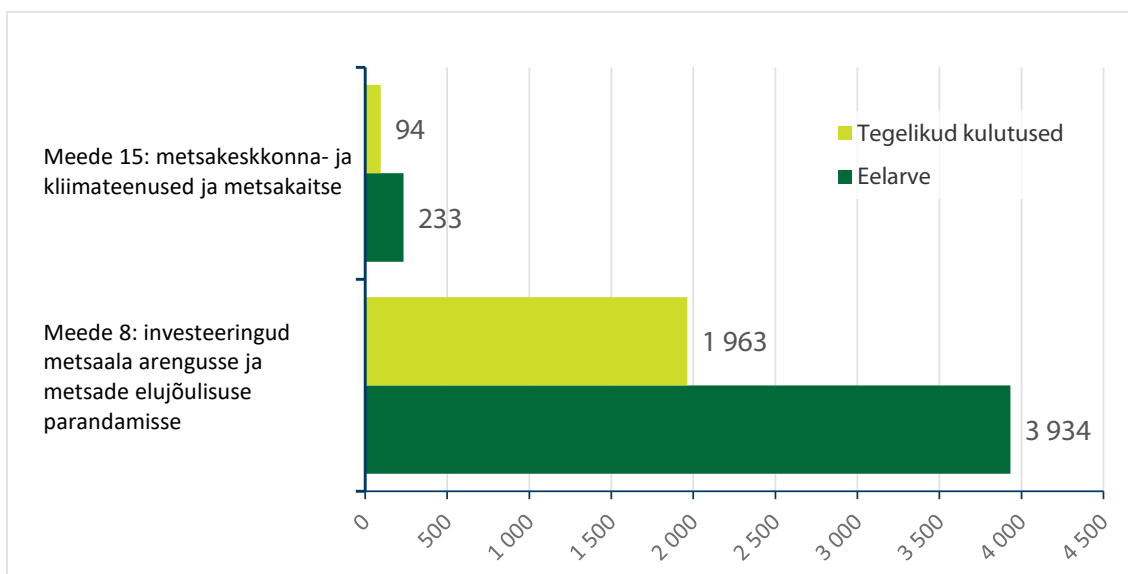
Sachsen-Anhalti liidumaa üks metsauuendusprojekt hõlmas 6 hektarit tormi, põua ja kahjurite all kannatanud ala, et muuta see kliimamuutustele vastupanuvõimeliseks ja bioloogiliselt mitmekesiseks segametsaks. Leidsime, et uued männid olid istutatud vanade puistute alla, mida olid rängalt kahjustanud põõd ja kahjurid, ning et lehtpuid oli istutatud väikestes, peamiselt äärepoolsetes osades. Huumuse ja toitumise poolest oli muld halb. Kahjustatud puude asendamine samade ohualdiste liikidega suurtel monokultuuridega kaetud aladel ei muuda metsa kliimamuutustele vastupanuvõimelisemaks ega paranda bioloogilist mitmekesisust.

Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal taasmetsastati tormi tõttu hävinud metsaala 7500 tammega. Loodusliku noorenemise tõttu (kask, haab, pöök, valgepöök ja pihlakas) on piirkonnas rikkalikult erinevaid liike. Piirkonnas oli märkimisväärne potentsiaal bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks ning kliimamuutustega kohanemiseks ja nende mõju leevendamiseks.

61 Käesoleva auditi jaoks valitud liikmesriigid ja piirkonnad olid kindlaks määranud valikukriteeriumid, et seada esikohale keskkonna seisukohast kõige kasulikumad projektid. Näiteks Castilla La Mancha valis metsastamiseks ja taasmetsastamiseks valikukriteeriumid, mis soodustaksid Natura 2000 alasid ja suure erosiooniohuga alasid. Kuna aga huvi metsameetmete vastu oli vaid mõõdukas, osutus liikmesriikidel võimalikuks rahastada kõiki toetuskõlblikke projekte. Seepärast valikukriteeriume tegelikult ei kasutatudki, et keskenduda projektidele, millel on potentsiaalne kasu bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutustele vastupanu võime seisukohast.

62 2014.–2020. aasta maaelu arengu programmides olid liikmesriigid 2021. aasta veebruari seisuga eraldanud kahele metsandusmeetmele 4,166 miljardit eurot (4,2% maaelu arenguks ette nähtud summast). Samaks kuupäevaks olid liikmesriigid sellest summast ära kasutanud 49% (vt [joonis 13](#)). See moodustab 3% ELi maaelu arengu kogukulutustest, mis piirab potentsiaalset mõju. Lisaks on metsandusmeetmete jaoks kavandatud ja kulutatud raha koondunud vähestesse liikmesriikidesse. Aastatel 2014–2020 kasutasid viis liikmesriiki (Hispaania, Portugal, Ühendkuningriik, Itaalia ja Poola) 73% meetme nr 8 jaoks kasutada olevast kogusummast.

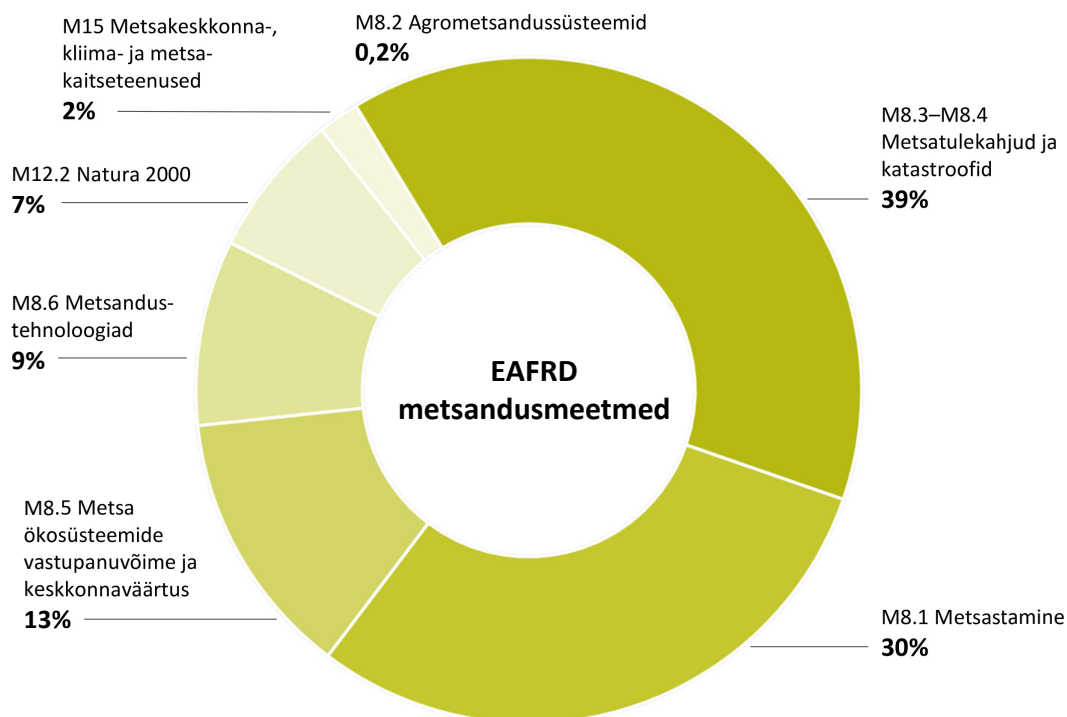
Joonis 13. EAFRD metsandusmeetmed: kavandatud ja tegelikud kulud (miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda. Liikmesriikide poolt komisjonile esitatud teabe põhjal.

63 Liikmesriigid deklareerivad kulud meetmete kaupa komisjonile, täpsustamata eri allmeetmete kulusid. Oma küsimustikus palusime seda teavet kahe metsandusmeetme ja Natura 2000 toetuse kohta (meede 12.2). Vastused näitavad, et kõige sagedamini kasutatavad allmeetmed on olnud metsatulekahjude ja muude katastroofide ennetamise ning metsastamise toetamine. Liikmesriigid on kasutanud vähem metsa bioloogilist mitmekesisust toetavaid allmeetmeid (Natura 2000 toetused, metsa ökosüsteemide vastupanuvõime ja keskkonnaväärtus, metsakeskkonna- ja kliimateenused ning metsakaitse) (vt [joonis 14](#)).

Joonis 14. Erinevate metsandusmeetmete kasutamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda liikmesriikide poolt küsimustikule antud vastuste põhjal.

64 Liikmesriikide ametiasutused esitasid mitu põhjust selle kohta, miks metsaomanikud ei ole toetust taotlenud. Kõige levinum põhjus oli kavade bürookraatlikkus ja keerukus. Lisaks mõjutas metsastamisega seotud otsuseid otsetoetuste kättesaadavus, kuna eelistati jätkata põllumajandustootmist ja saada seega otsetoetusi. Metsastatud alad võivad saada otsetoetusi kohustusperioodil, mille pikkus on kuni 12 aastat. Lõpetuseks selgitasid liikmesriigid, et ELi eeskirjade kohaselt toetatakse üksnes tegelikke kulusid ja toetuskava tõttu saamata jäänud tulu, kuid keskkonnale kaasneva kasu eest toetust ei maksta. Mõned leidsid, et keskkonnaväärtuse arvestamine toetusmäärades võib muuta metsanduse atraktiivsemaks ning aidata saavutada ELi bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutustele vastupanu võime eesmärgi.

Praegune järelevalvesüsteem ei mõõda metsandusmeetmete mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele

65 Määrustega nähakse ette ühine järelevalve- ja hindamissüsteem, et „tõendada maaelu arengu poliitika rakendamise saavutusi ning hinnata maaelu arengu poliitika sekkumiste mõju, tõhusust, tulemuslikkust ja asjakohasust“³⁹. Ühist süsteemi kasutades peavad liikmesriigid hindama ja esitama komisjonile (2017., 2019. aastal ja järelhindamises) aruande selle kohta, mil määral on maaelu arengu programmi meetmed toetanud järgmisi tegevusi:

- 1) elurikkuse taastamine, säilitamine ja parandamine, sealhulgas Natura 2000 aladel ja looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel, ning suure loodusliku väärtusega põllumajanduse ja Euroopa maastike seisundi taastamine, säilitamine ja parandamine;
- 2) põllumajanduses ja metsanduses CO₂ säilitamine ja sidumine.

Liikmesriigid peaksid nendele küsimustele vastamiseks kasutama näitajaid ja muid hindamisvahendeid, näiteks uuringuid.

66 Järelevalvesüsteemis kasutatakse kolme eri liiki näitajaid, et mõõta vastavalt väljundeid, vahetuid tulemusi ja pikemaajalist mõju⁴⁰. **Tabelis 1** on kokkuvõtlikult esitatud asjakohased näitajad, mille abil jälgida, kuidas metsandusmeetmed aitavad kaasa bioloogilisele mitmekesisusele ning kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele.

³⁹ Määruse (EL) nr 1305/2013 artiklid 67–69.

⁴⁰ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 808/2014, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) rakenduseeskirjad (ELT L 227,31.7.2014, lk 18–68), IV lisa.

Tabel 1. Metsandusmeetmete järelvalvenäitajad

Eesmärgid	Näitaja liik	Metsandusmeetmetega seotud näitajad
Metsandusmeetmed	Väljund	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliku sektori kogukulutused • Koguinvesteering • Toetust saavate meetmete/tegevusvaldkondade arv • Toetatavate põllumajanduslike majapidamiste/toetusesaajate arv • Kogupindala • Toetatavate lepingute arv
Maaelu arengu eesmärgid: <ul style="list-style-type: none"> • põllumajanduse ja metsandusega seotud ökosüsteemide taastamine, kaitse ja parandamine; • loodusvarade tõhusama kasutamise edendamise ja üleminekuks vähem CO₂-heiteid tootvale ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele põllumajandus-, toidu- ja metsandussektoris; 	Tulemus	<ul style="list-style-type: none"> • bioloogilist mitmekesisust toetavate majandamislepingutega hõlmatud metsa-ala osakaal; • veemajandust toetavate majandamislepingutega hõlmatud metsa-ala osakaal; • protsent metsadest, mida hõlmavad majandamislepingud, millega parandatakse mulla majandamist ja/või tõkestatakse mullaerosiooni; • protsent põllumajandus- ja metsamaast, mida hõlmavad majandamislepingud, mis aitavad kaasa CO₂ sidumisele või säilitamisele;
ÜPP eesmärgid: <ul style="list-style-type: none"> • loodusvarade jätkusuutliku majandamise ja kliimameetmete tagamine 	Mõju	Ühegi näitajaga ei mõõdetata metsade säästvat majandamist ega kliimameetmeid

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

67 Metsandusmeetmeid käsitlevad väljundnäitajad näitavad, kui palju raha kulutatakse, kui palju põllumajandusettevõtteid toetatakse ning kui suur osa metsadest aitab kaasa keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisele. Tulemusnäitajatega ei mõõdetata projektidest saadavat kasu ega nende panust elurikkusesse ning kliimamuutuste leevendamisse ja nendega kohanemisse. Metsade mõjunäitajad puuduvad. Komisjoni ettepanekud 2020. aasta järgse ÜPP kohta ei muudaks oluliselt metsandusmeetmete näitajaid ega nende kasulikkust bioloogilise mitmekesisuse ja kliimamuutuste valdkonnas. Komisjoni ettepanekute analüüs on esitatud meie 2018. aastal avaldatud arvamuses⁴¹.

⁴¹ Euroopa Kontrollikoja arvamuse nr 7/2018 komisjoni ettepanekute kohta, mis käsitlevad 2020. aasta järgse perioodi ühise põllumajanduspoliitika määrusi I lisa.

68 Liikmesriigid võivad välja töötada täiendavaid näitajaid, et mõõta oma maaelu arengu programmide mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele. Käesolevasse auditisse valitud liikmesriikidest ja piirkondadest olid Poola ja Hispaania (Castilla La Mancha) lisanud sel viisil täiendavaid näitajaid (vt [13. selgitus](#)).

13. selgitus. Maaelu arengu programmi täiendavad mõjunäitajad

Poola maaelu arengukava sisaldab mõjunäitajat seotud süsinikdioksiidi koguse kohta (CO₂-ekvivalentides).

Castilla La Mancha kasutab maaelu arengu programmi hindamiseks mitut näitajat, sealhulgas metsalinnustiku indeksi suundumust, süsiniku säilitamist puistutes ja süsiniku sidumist metsastamisega loodud sidujates.

Järeldused ja soovitused

69 ELi metsad on multifunktsionaalsed ning teenivad keskkonna-, majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Säätavad majandamistavad on keskse tähtsusega bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja kliimamuutustega tegelemisel metsades.

70 Auditis keskenduti ELi jõupingutustele bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel ja kliimamuutuste vastu võitlemisel ELi metsades. Leidsime, et valdkondades, kus EL on täielikult pädev tegutsema, oleks komisjon võinud võtta jõulisemaid meetmeid, et aidata kaasa ELi metsade kaitsele.

71 EL kiitis heaks elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi ning komisjon on vastu võtnud mitu strateegiat, et käsitleda ELi metsade kehva bioloogilist mitmekesisust ja kaitstust. Nende strateegiate kohaselt piirdub komisjoni roll metsade bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas mittesiduvate eesmärkide seadmisega ning suuniste ja soovituste andmisega (vt punktid [25–28](#)). Paljude meie vaadeldud Natura 2000 alade puhul puudusid konkreetsed metsaalade kaitsemeetmed (vt punktid [29–32](#)).

72 Puidumääruse eesmärk on peatada ELis ebaseaduslik metsaraie. Leidsime, et komisjon ei ole analüüsinud liikmesriikide kodumaiste ettevõtjate kontrollimise kvaliteeti ega vaadanud läbi nende ebaseadusliku metsaraie määratlusi. Menetluslikud puudused ja puuduvad kontrollid vähendavad puidumääruse tegelikku tõhusust (vt punktid [33–38](#)). Kuigi kaugseire pakub suuri võimalusi kulutõhusaks seireks suurtes piirkondades, ei kasuta komisjon seda järjepidevalt (vt punkt [39](#)).

73 EL käsitleb oma kliimamuutuste poliitikas metsi üha enam. Metsade kliimamuutustega seotud probleeme käsitletakse nii taastuenergia direktiivis kui ka maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse määruses (vt punktid [40–44](#)). Sellest hoolimata on mõningate teemadega, nagu metsade kohandamine kliimamuutustega ja ökoloogiliste piiride kehtestamine metsade kasutamisele energia tootmiseks, vähem tegeletud. Biomajanduse ja täpsemalt suunatud kliimamuutustega kohanemise strateegia rakendamiseks tehtavaid jõupingutusi on mõjutanud piiratud teadmised ja teave (vt punktid [45–47](#)).

74 EL suunab metsandusele antavat rahalist toetust peamiselt Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) kaudu. Kulutused metsandusmeetmetele moodustavad tegelikkuses vähem kui 3% kõigist maaelu arengu kulutustest. EAFRDst toetuse saamise üks tingimus on, et põllumajandusettevõtetel, mille suurus ületab konkreetses liikmesriigis määratletud künnise, peab olema metsamajandamiskava või

sellega samaväärne kava, mis on kooskõlas säästva metsamajandamisega. Leidsime, et metsamajandamiskava olemasolu annab vähe kindlust selle kohta, et maaelu arengu rahastamine on suunatud keskkonnasäästlikule tegevusele (vt punktid 49–54). Maaelu arengu meetmetel on metsade bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele vastupanuvõimele vähe mõju, osaliselt metsadele tehtavate kulutuste väiksuse ja meetmete kavandamise puuduste tõttu. 2020. aasta järgset ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevad seadusandlikud ettepanekud annavad liikmesriikidele metsanduse toetuskavade kavandamisel suurema paindlikkuse (vt punktid 55–64). Oleme seisukohal, et ELi ühine seiresüsteem ei mõõda metsandusmeetmete mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele (vt punktid 65–68).

1. soovitus. Panustada paremini bioloogilise mitmekesisuse suurendamisse ja kliimamuutuste vastasesse võitlusse metsades

Komisjon peaks koostama tegevuskava ja seda kohaldama, et:

- a) vaadata läbi metsakaitsemeetmete vastuvõtmine ja kohaldamine ELis;
- b) koguda ja levitada liikmesriikide seas teadmisi selle kohta, kuidas kohandada metsi kliimamuutustega, kooskõlas ELi uue kohanemisstrateegiaga.

Tähtaeg: 2023

2. soovitus. Tugevdada ebaseadusliku metsaraie vastast võitlust

Komisjon peaks:

- a) hindama seadusandlike ettepanekute tegemise potentsiaali, et tugevdada puidumääruse üle teostatavate liikmesriikide kontrollide läbivaatamist;
- b) laiendama oma georuumiliste andmete, sealhulgas kaugseiretehnikate kasutamist ja edendama nende kasutamist liikmesriikides, et paremini tagada metsamajandamist ja ebaseaduslikku metsaraiet käsitlevate ELi nõuete täitmine.

Tähtaeg: 2023

3. soovitus. Keskendada maaelu arengu metsandusmeetmed paremini bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele

Komisjon peaks tagama, et:

- a) rahastatud metsandusmeetmed viiakse ellu kooskõlas metsa säästva majandamise põhimõttega;
- b) tal oleks asjakohane teave, mis võimaldaks tal hinnata ELi rahastatud metsandusmeetmete mõju bioloogilisele mitmekesisusele ning kliimamuutuste leevendamisele ja nendega kohanemisele metsades.

Tähtaeg: 2023

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Samo Jereb, võttis käesoleva aruande vastu 14. juuli 2021. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner Lehne

Lühendid

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

LULUCF: maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus

UNFCCC: Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon

ÜPP: Ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Biomajandus: majandus, mis põhineb nii maismaa kui ka mere bioloogiliste ressursside kasutamisel mitmesuguste toodete, sealhulgas toidu ja sööda, materjalide ja energia tootmiseks. Selle mõiste põhjalikum määratlus on esitatud [ELi biomajanduse strateegias](#).

EIP looduskapitali rahastamisvahend: Euroopa Komisjoni ja EIP loodud rahastamisvahend laenude ja tehnilise toe andmiseks projektidele, millel on tõenäoliselt positiivne mõju bioloogilisele mitmekesisusele ja/või kliimamuutustega kohanemisele.

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond: ELi fond, millest rahastatakse ELi toetust maaelu arengu programmidele.

Euroopa metsade kaitset käsitlev ministrite konverents (Forest Europe): 46 Euroopa riigi ja ELi vahelise metsapoliitika alase valitsustevahelise dialoogi ja koostöö struktuuriks oleva Euroopa metsade kaitset käsitleva ministrite konverentsi lühinimi.

Euroopa Regionaalarengu Fond: ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.

Hoolsuskohustus: riskijuhtimismeetmed, et minimeerida ebaseaduslikult üles töötatud puidu ELi turule laskmise oht. Hoolsuskohustus koosneb meetmetest ja menetlustest, mis võimaldavad juurdepääsu kogu asjakohasele teabele, riskihindamismenetlustest ning asjakohastest ja proportsionaalsetest meetmetest ja menetlustest riski maandamiseks.

Maa kaugseire: teabe kogumine Maa füüsikaliste, keemiliste ja bioloogiliste süsteemide kohta kaugseiretehnoloogia abil, mis hõlmab tavaliselt kaamerateaga satelliite.

Maaelu arengu programm: komisjoni poolt heaks kiidetud riiklikud või piirkondlikud mitmeaastased eesmärgid ja meetmed ELi maaelu arengu poliitika elluviimiseks.

Maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus: kasvuhoonegaaside inventuuriandmetes kajastuv sektor, mis hõlmab otsesest inimtegevusest tingitud maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsandustegevuse tõttu tekkivat kasvuhoonegaaside heidet ja selle sidumist.

Mitmeaastane finantsraamistik: ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja piirmäärad. See annab aluse ELi aastaeelarvete väljatöötamiseks, piirates kõikide kulukategooriate kulutusi. Praegune mitmeaastane finantsraamistik hõlmab ajavahemikku 2021–2027.

Natura 2000: haruldaste ja ohustatud liikide kaitsealade võrgustik ning mõned haruldased looduslikud elupaigatüübid, mida kaitstakse ELi õigusega.

Programm „Horisont 2020“: ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm perioodiks 2014–2020. Raamprogramm asendati jaanuaris 2021 perioodi 2021–2027 raamprogrammiga „Euroopa horisont“.

Programm LIFE: rahastamisvahend, millega toetatakse ELi keskkonna- ja kliimapoliitika rakendamist projektide kaasrahastamise kaudu liikmesriikides.

Programmitöö periood: ajavahemik, mille jooksul ELi rahastamisprogrammi kavandatakse ja rakendatakse.

Rikkumismenetlus: meede, mida komisjon võtab mis tahes ELi liikmesriigi vastu, kes ei täida oma ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Süsiniku siduja: mets, ookean või muu looduskeskkond, mida vaadeldakse selle võimena absorbeerida atmosfäärist süsinikdioksiidi.

Toimivuskontroll: hinnang selle kohta, kas poliitikavaldkonna õigusraamistikus esineb kattuvusi, lünki, vastuolusid või vananenud meetmeid.

Ökosüsteemiteenused: otsene ja kaudne kasu, mida inimesed saavad ökosüsteemidest, mis võib olla majanduslik, keskkonnaalne ja sotsiaalne.

Ühine põllumajanduspoliitika: ELi ühtne põllumajanduspoliitika, mis hõlmab toetusi ja mitmesuguseid muid meetmeid, et tagada toiduga kindlustatus ja ELi põllumajandustootjate rahuldav elatustase, edendada maaelu arengut ja kaitsta keskkonda.

Ühtekuuluvusfond: ELi-siseste majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks loodud ELi fond, millest rahastatakse selliste liikmesriikide investeeringuid, mille kogurahvatulu elaniku kohta jääb alla 90% ELi keskmisest.

ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon: mitmepoolne leping bioloogilise mitmekesisuse kaitse, selle komponentide säästva kasutamise ning geneetiliste ressursside kasutamisest saadava tulu õiglase ja erapooletu jaotamise kohta.

ÜRO kliimamuutuse raamkonventsioon: rahvusvaheline leping, et vältida inimeste „ohtlikku“ sekkumist kliimasüsteemi.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Ajakava

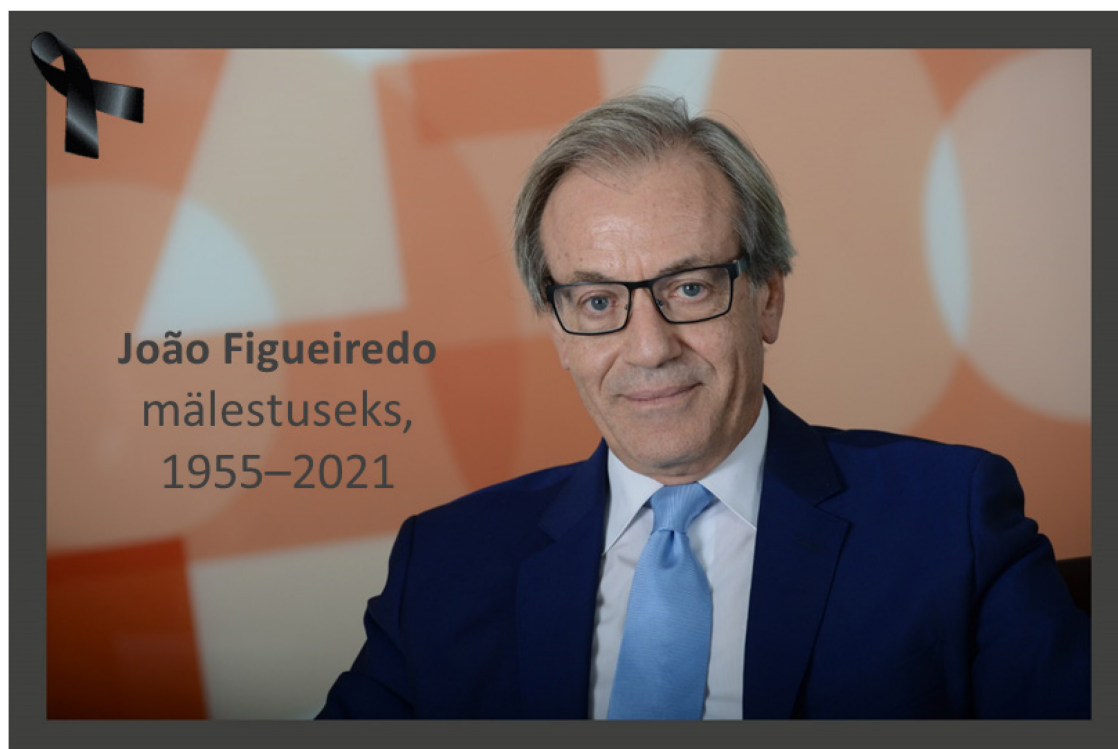
<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi I auditikoda, mida juhtis kontrollikoja liige Samo Jereb. Auditit juhtis kontrollikoja liige João Figueiredo, teda toetasid kabinetiülem Paula Betencourt, kabineti nõunik Quirino Mealha, valdkonnajuht Robert Markus, auditijuht Maria Eulàlia Reverté i Casas, auditijuhi asetäitja Päivi Piki ning audiitorid Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie ja Joachim Otto. Keelealast tuge pakkus Thomas Everett ja graafilisi materjale aitas koostada Marika Meisenzahl.

João Figueiredo (1955–2021) mälestuseks



AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2021.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

1. selgitus. Kui mõni üksus kasutab kestliku arengu eesmärkide logo, sealhulgas värvirastast, ja ikoone, ei tähenda see, et ÜRO kiidab sellise üksuse, selle toodete või teenuste või kavandatud tegevuse heaks.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-6814-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/74923	QJ-AB-21-023-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-6793-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/828442	QJ-AB-21-023-ET-Q

ELi metsad on multifunktsionaalsed ning teenivad keskkonna-, majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Kuigi metsaga kaetud ala on viimase 30 aasta jooksul kasvanud, on metsade olukord halvenemas. Säästvad majandamistavad on keskse tähtsusega bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel ja kliimamuutuste vastu võitlemisel metsades. Leidsime, et valdkondades, kus EL on täielikult pädev tegutsema, oleks komisjon võinud võtta jõulisemaid meetmeid, et aidata kaasa ELi metsade kaitsele. Esitame komisjonile soovitusi selle panuse parandamiseks, ebaseadusliku metsaraie vastase võitluse tugevdamiseks ning maaelu arengu metsandusmeetmete bioloogilisele mitmekesisusele ja kliimamuutustele keskendumise parandamiseks.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors