

Riigi tegevus looduskaitse korraldamisel poollooduslike koosluste säilimise tagamiseks

*Kas riik suudab saavutada poollooduslike koosluste
kaitse-eesmärgid?*



Head lugejad

Põhimõte – kui riik eeldab oma kodanikelt mingi kohustuse täitmist, tuleb ise eeskujuks olla – on aktuaalne ka käesoleva aruande valguses, mis käsitleb kaitsealadel poollooduslike ehk pärandkoosluste säilimist ja hooldamist. Need on looduskaitsealadelt väärtuslikud niidud ja karjamaad, kus elab palju neile ainuomaseid taime- ja loomaliike ning kus sobivate tingimuste säilitamiseks on vaja neid alasi järjepidevalt hooldada: niita seal heina ja karjatada loomi. Eesti taotleb mõne puisniidu kandmist ka UNESCO maailmapärandi nimekirja. Kuna pärandkoosluste hooldamine ei ole ilma toetusteta majanduslikult tasuv, on ajavahemikul 2007–2013 koosluste hooldamisse, taastamisse ja vajaliku taristu rajamisse suunatud ligikaudu 40 miljonit eurot põhiliselt Euroopa Liidu raha. Hooldati aga tegelikult kolmandiku võrra vähem alasid, kui oli 2013. aastaks eemärgiks seatud. Ja tehtugi puhul on mitmel pool probleeme hooldustööde kvaliteedis ehk tegeliku hooldusemärgi saavutamises.

Oluline osa hooldamata pärandkooslustest on riigile endale kuuluvad kaitse all olevad alad, kus eeldame, et looduskaitse eesmärgid peaksid saama esmaselt täidetud. Kui kodanikule pandud kohustuse eest vastutab kindlalt identifitseeritav isik ehk kodanik, siis riigi puhul pole riigi mõne kohustuse täitmine justkui kellegi ülesanne. Riigiasutused ei pea sageli enda ülesandeks seda, et konkreetne ülesanne saaks täidetud ja asi tehtud, vaid nende „põhikirjaliseks ülesandeks“ on hoopis täitmise koordineerimine ja korraldamine. Vastutus hajub uttu.

Riigile kuuluvate poollooduslike koosluste hooldamisel just nii on juhtunudki. Riigile kuuluvate aladel hooldustööde korraldamine on tervelt kahe asutuse, Keskkonnaameti ja Riigimetsa Majandamise Keskuse, ülesanne. Mõlemad asutused on usinad korraldajad, kuid pole selge, kes vastutab tulemuste eest.

Kuna riigimaadel asuvaid poollooduslikke alasid hooldatakse eelkõige ELi toetuste abil, siis seisneb korraldamine eelkõige selles, et riik annab kõigepealt hooldusest huvitatud isikule riigi maa rendile, seejärel taotleb rentnik riigilt maade hooldamiseks ELi toetust ning saadud toetusest maksab osa raha riigile rendina ja maamaksuna tagasi ning ühtlasi katab ka maade hooldamise kulu. Probleem tekib siis, kui riigile kuuluvat poolloodusliku koosluse ala keegi rendile võtta ei soovi. Sellisel juhtumil ei pea ei Keskkonnaamet ega Riigimetsa Majandamise Keskus kumbki enam enda ülesandeks ise vajalikud tööd ära teha. Raha konkreetse asutuse eelarves selleks justkui ei ole ja kui asutus ise tahaks hooldamiseks ELi toetusraha kasutada, peaks natuke reegleid muutma ja ise vaeva nägema. Seega – kas poleks mõistlik seada asi nii, et riigi pärandkoosluste hooldamine sellistel juhtumitel oleks ühe asutuse, näiteks Riigimetsa Majandamise Keskuse vastutada?

Kahjuks ei ole poollooduslike alade hooldamine Eesti riigis kaugeltki ainuke ülesanne, kus riigiasutused peavad enda kohustuseks vaid koordineerida ja korraldada. Üksnes sellest aga ei piisa. Tuleb ära teha. Või kui see käib üle jõu, siis tuleks vaadata, kas pole mitte nõudmiste, kohustuste ja plaanidega üle pingutatud.


Alar Karis,
riigikontrolör

27. märts 2015

Riigi tegevus looduskaitse korraldamisel poollooduslike koosluste säilimise tagamiseks

Kas riik suudab saavutada poollooduslike koosluste kaitse-eesmärgid?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas poollooduslike ehk pärandkoosluste kaitse korraldus ja rahastamine on olnud tulemuslik ehk taganud kaitsealadel koosluste kvaliteetse ja järjepideva hooldamise ulatuses, mis on vaja nende seisundi säilitamiseks ja parandamiseks.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Elurikkuse hävimine on oluline üleilmne keskkonnaprobleem. Euroopa Liit on võtnud eesmärgiks peatada elurikkuse vähenemine 2020. aastaks. Selle saavutamiseks on loodud üleeuroopaline kaitsealade võrgustik Natura 2000, kuhu kuulub ka valdav osa Eesti kaitsealadest ning mille kaudu täidab riik endale võetud kohustust kaitsta ohustatud liike ja nende elupaikadeid. Selliste elupaikade hulka kuuluvad ka Eesti pärandkooslused, mille seisund on viimastel aastakümnetel traditsioonilise põllumajanduse hääbumise tõttu halvenenud. Poollooduslikele kooslustele ja seal elavatele liikidele sobivate tingimuste säilitamiseks on vaja neid alasi järjepidevalt hooldada: niita seal heina ja karjatada loomi. Kuna pärandkoosluste hooldamine ei ole ilma toetusteta majanduslikult tasuv, on ajavahemikul 2007–2013 koosluste hooldamisse, taastamisse ja vajaliku taristu rajamisse suunatud ligikaudu 40 miljonit eurot nii Euroopa Liidu kui ka Eesti riigi raha. Aastatel 2014–2020 on kavas valdkonda toetada vähemalt 65 miljoni euroga.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium korraldanud poollooduslike koosluste hooldamist ega taastamist tulemuslikult, kuna hooldati kolmandiku võrra vähem alasid, kui oli 2013. aastaks eesmärgiks seatud. Samuti esineb olulisi puudusi hooldustööde kvaliteedis. On vähe tõenäoline, et poollooduslike alade kaitset senisel viisil jätkates saavutab riik looduskaitse arengukava eesmärgid ning poollooduslike alade seisund tulevikus paraneb.

Riigikontrolli hinnangul pole soovitud eesmäärke saavutatud, kuna kaitsetööde toetusskeemid ei motiveeri maahooldajaid piisavalt, looduskaitse korraldus on eri asutuste vahel ning maaomandist sõltuvalt killustatud ning ei taga tööde tegemist aladel, mille hooldamise vastu pole huvi piisav.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised.

- **Maaelu arengukavas aastateks 2007–2013 kavandatud 35 000 hektari pärandkoosluste hooldamine jäi saavutamata: 2013.**

aastal hooldati poollooduslike koosluste toetuse abil 25 000 hektarit. Võrreldes 2006. aastaga, mil hooldati 18 500 hektarit pärandkooslusi, kasvas hooldatavate koosluste pindala 6500 ha. See pidanuks olema 10 000 ha võrra suurem. Aastaks 2020 on looduskaitse arengukavas seatud eesmärk hooldada pärandkooslusi ca 45 000 hektaril, mis tähendab, et hooldatavaid alasid tuleb 20 000 ha võrra laiendada. Eesmärk aastaks 2030 on 60 000 hektarit.

Ajavahemikul 2007–2012 taastatud pärandkooslustest ligi neljandikku ei ole pärast taastamist edasi hooldatud või pole seda tehtud nõuetekohaselt. Aastatel 2007–2012 taastamiseks toetust saanud 5700 hektarist 1000 hektaril ei ole hooldamist järgnenud, 500 ha hooldati teiste toetuste abiga, mille puhul pole kohustust järgida pärandkoosluste hooldusnõudeid ning seda pole kontrollitud. Senine taastamistöde tempo (4200 ha ajavahemikul 2007–2012) pole olnud piisav, et saavutada eesmärgiks seatud ulatuses koosluste hooldamine. Seetõttu ei ole tõenäoline, et 2020. aastaks suudetaks hooldada 45 000 ha pärandkooslusi.

- **Riik ei ole teinud piisavalt järelevalvet hooldustööde kvaliteedi üle ning olulist osa pärandkooslustest ei ole hooldatud kvaliteetselt.** Kontrollitud on ligikaudu 10% pärandkoosluste hooldustoetuste saajatest ning neist aladest ligikaudu poolte hoolduskvaliteet ei vasta nõuetele. Järelevalvetulemused seavad kahtluse alla toetust saanud aladel looduskaitseesmärkide saavutamise.
- **Pärandkoosluste hooldamiseks ja taastamiseks välja töötatud toetuskeemid pole maahooldajaid piisavalt motiveerinud.** Pärandkoosluste hooldamine kui looduskaitsealal vajalik töö on jäetud kaitsealadel maahooldajate õlule ja tugineb täiel määral maahooldajate huvile kooslusi hooldada. Riik on koosluste taastamiseks ja hooldamiseks välja töötanud rahalised toetusmeetmed, kuid need pole olnud piisavad hoolduseesmärkide saavutamiseks. Eriti probleemsed on olnud mõned looduskaitsealal esmatähtsad kooslusetüübid (nt puisniidud, loopealsed), mille hooldamine ei ole põllumajanduslikult mõttekas. Maaelu arengukava perioodil 2014–2020 toetusmäärad küll mõnevõrra suurenevad, kuid muutuv toetuskeem ja rangemad kvaliteedinõuded ei pruugi tagada probleemsemate koosluste kaitse-eesmärkide saavutamist.
- **Pooled riigimaadel asuvatest pärandkooslustest on hooldamata. Riik ei ole täitnud kohustust korraldada kaitsetöid neil kooslustel, kus huvitatud hooldajaid pole leidunud.** Kolmandik kaitsealade pärandkooslustest paikneb riigimaal, kus looduskaitseesmärgid peaks saama esmaselt täidetud. Neil riigimaadel, kus pärandkoosluste alasid rendile anda pole õnnestunud ja hooldajaid pole leidunud, ei ole riik vajalikke töid ka muul viisil korraldanud (hanke korras või ise tehes). Keskkonnaministeeriumi on jätnud selgelt reguleerimata, kuidas ning millise mehhanismiga tuleb tema haldusala asutustel (Keskkonnaametil, Riigimetsa Majandamise Keskusel) pärandkoosluste kaitse-eesmärgid saavutada, kui riigimaal olevaid kooslusi rendile anda ei õnnestu. Eramaal ei ole riik rakendanud looduskaitseeseaduses ette nähtud võimalust kokkuleppe

korras tööd omaniku eest ära korraldada, kui omanik ise töid teha ei soovi.

- **Puudujäägid kaitsealade kaitsekorralduses ei ole võimaldanud pärandkoosluste kaitsetöid tulemuslikult teha.** Ligi pooltel kaitsealadel puuduvad kinnitatud kaitsekorralduskavad, milles oleks täpsamalt määratud kindlaks kaitsetööd, sh tegevused, mis on vajalikud poollooduslike alade säilitamiseks. Samuti ei ole Keskkonnaamet pööranud vajalikul määral tähelepanu maaomanike ja maahooldajate süsteemsele teavitamisele, et nende maal asub pärandkooslus, mida tuleb hooldada ja selleks on loodud võimalused. See info pole hõlpsasti avalikult kättesaadav.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli peamised soovitused

- Korraldada pärandkoosluste kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud tööd ka nendel kooslustel, kus seni rakendatud rahalised toetused ja riigi tegevus pole motiveerinud maahooldajaid töid tegema.
- Suurenda pärandkoosluste hooldamise järelevalve mahtu, et tagada koosluste hooldamise vajalik kvaliteet ning seeläbi koosluste hooldamise ökoloogiliste eesmärkide saavutamine.
- Riigil võtta senisest aktiivsem roll maaomanike ja -hooldajate teavitamisel nii era- kui ka riigimaal taastamist ja hooldamist vajavatest kooslustest ning nende hooldustingimustest. Tagada selle info lihtne ja kiire avalik kättesaadavus.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaminister leiab, et kuigi maaelu arengukavaga aastateks 2007–2013 seatud pärandkoosluste hooldamise sihttasemest jäi saavutamata ca 10 000 ha, on saavutatud tulemused positiivsed. Ministri sõnul tuleb arvestada olukorda, mille raames need tulemused saavutati – tulemuste tagamine, kasutades ELi rahalisi vahendeid, oli uudne olukord kõigi jaoks. Samuti mõjutas enne 2010. aastat olnud majanduslik madalseis otseselt ka analüüsitud valdkonda ning lõppeesmärgi saavutamist. Maaelu arengukava 2014–2020 ettevalmistamise käigus analüüsiti eelnevatel aastatel esile tulnud kitsaskohti ning sellest lähtudes tehti arengukavasse ka vajalikud täiendused. Pärandkoosluste hooldamine ning seeläbi koosluste soodsa seisundi saavutamine on pikaajalised protsessid, milleks on oluline koostöö partneritega, kellel on võimekus hooldustöid pikaajaliselt tagada. Keskkonnaminister leiab, et looduskaitse arengukavas seatud eesmärk saavutada 2020. aastaks 45 000 ha pärandkoosluste hooldus on saavutatav. Senisest suuremat tähelepanu tuleb pöörata puisniitude ja loopealsete taastamisele ja hooldamisele. Ka nõustub keskkonnaminister vajadusega viia lõpule kaitsealade ja hoiualade kaitsekorralduskavade koostamine.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet nõustub enamiku Riigikontrolli soovitusetega, lubab nendega edaspidi arvestada ning näeb neis samas tunnustust senitehtule. Keskkonnaamet märgib, et asutuse loomisest peale 2009. aastal on poollooduslike koosluste ja neil asuva elurikkuse seisundi säilitamiseks ja parandamiseks astunud mitmeid olulisi samme. Amet on panustanud 2012. aastal Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud looduskaitse arengukava koostamisse ning 2013. aastal keskkonnaministri kinnitatud poollooduslike koosluste tegevuskava

2014–2020 koostamisse. Nende kahe väga olulise strateegilise dokumenti põhimõtetest ja eesmärkidest on Keskkonnaamet lähtunud ka oma töö korraldamisel. Esmatähtsate elupaikade taastamiseks ja hooldamiseks on programmist Life+ rahastust saanud loopealsete taastamise ja hooldamise projekt ning lõpusirgel on taotluse ettevalmistamine puisniitude projekti käivitamiseks. Amet on tellinud ligi 300 kaitsekorralduskava kaitsetööde täpsustamiseks, kavade koostamine jätkub. Ametis on loodud ja korrastatud poollooduslike koosluste taastamisega seonduvad protsessid ja koostöös PRIAga hooldamistoetuse ning kontrolliga seotud protseduurid.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Pärandkoosluste kaitsetööde korraldamine	11
Pärandkoosluste kaitse-eesmärgid on saavutamata	11
Ainult maahooldejate huvist lähtuva pärandkoosluste kaitsetööde korraldamisega kaitse-eesmärke ei saavutata	14
Taastamistöödega on hooldatavat pärandkoosluste pinda laiendatud tagasihoidlikult	26
Pärandkoosluste hooldamise kvaliteet ei vasta olulises osas nõuetele	32
Taastamis- ja hooldustööde kavandamine	38
Pärandkoosluste levikuandmed on puudulikud või vananenud	38
Ebapiisavad on ka andmed pärandkoosluste hooldamise kohta	39
Kaitsealade kaitsekorralduskavade koostamine pole veel lõpule jõudnud	42
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	45
Auditi iseloomustus	51
Auditi eesmärk	51
Hinnangu andmise kriteeriumid	51
Riigikontrolli varasemaid auditeid looduskaitse valdkonnas	53
Lisa A. Looduskaitse korralduses toimunud haldusreformid	54
Lisa B. Eestis esinevad pärandkooslused	55
Lisa C. Eesti pärandkoosluste levikukaart	58

Valdkonna ülevaade

Eesti looduse kaitse

1. Loodusliku mitmekesisuse säilitamine on oluline ülemaailmne keskkonnanäesmärk. Euroopas on veerand looduslikest liikidest väljasuremisohus ning suurem osa ökosüsteeme niivõrd kahjustatud, et ei suuda enam inimese ega elukeskkonna jaoks vajalikke hüvesid (**ökosüsteemiteenuseid**) pakkuda, mis tähendab ühtlasi suurt sotsiaalset ja majanduslikku kahju. Sellest tulenevalt on Euroopa Komisjon seadnud aastaks 2020 eesmärgi peatada loodusliku mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemide kahjustumine.¹ Ka Eestil on liikmesriigina see ülesanne.

2. Looduslike liikide ja nende elupaikade kaitseks on loodud üleeuroopaline kaitsealade võrgustik Natura 2000, mille eesmärk on tagada Euroopa Liidu loodus- ja linnudirektiiviga² määratud oluliste liikide ja elupaikade seisundi säilitamine või paranemine. Euroopa kaitsealade võrgustikku kuulub ka enamik Eesti kaitsealasid. Eesti **kaitstavate loodusobjektide** hulka kuulub umbes paar tuhat kaitseala (erinevat tüüpi kaitsealad, hoiualad ja püsielupaigad), mis hõlmavad kokku 18% Eesti maismaast ning 31% veealast.³ Edaspidi on aruandes nimetatud kaitsealadeks kõiki pindalalisi kaitstavaid loodusobjekte.

3. Euroopa Liidu liikmesriigina on Eesti kohustatud tagama loodus- ja linnudirektiivi lisades loetletud elupaikade ja liikide soodsa seisundi kogu riigi territooriumil. Euroopa Komisjon jälgib iga kuue aasta tagant esitatavate liikide ja elupaikade seisundi aruannete põhjal, kas liikmesriigid on eesmärgid saavutanud.⁴

4. Kaitsealadel lubatud ja keelatud tegevused (kaitseriigid) tulenevad looduskaitseadusest ning Vabariigi Valitsuse kehtestatud kaitseeeskirjadest (kaitsekord). Kaitsealadel vajalike looduskaitsealade ja loodushariduslike tegevuste üksikasjalikuks kavandamiseks ning tööde korraldamiseks koostatakse kaitsekorralduskavad, milles kirjeldatakse kaitseväärtused ja neid mõjutavad ohutegurid ning nende väärtuste säilitamiseks vajalikud tegevused.

5. 2012. aastal kinnitas Vabariigi Valitsus looduskaitse arengukava aastani 2020, milles kavandatud tegevuste abil peaks kasvama paranenud seisundiga liikide ja elupaikade arv, suurenema inimeste teadlikkus looduse väärtustest ning olema tagatud loodusvarade pikaajaline püsimine.

6. Looduskaitse korraldust on viimasel kümnendil korduvalt reformitud (vt lisa A). 2006. aastal loodi Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas iseseisvate administratsioonide poolt juhitud kaitsealade ja väikeste administratsioonita kaitsealade asemele Riiklik Looduskaitsekeskus.

¹ Euroopa Liidu bioloogilise mitmekesisuse alane strateegia aastani 2020 kinnitati Euroopa Parlamendis 20.4.2012.

² Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta; Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2009/47/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta.

³ Keskkonnanälevaade 2013. Keskkonnaagentuur, 2014, lk 144.

⁴ Loodusdirektiivi artikkel 17 aruanne Euroopa Komisjonile. Eesti viimase aruandega on võimalik tutvuda Euroopa Komisjoni veebilehel: <http://cdr.eionet.europa.eu/ee/eu/art17/envuc0mhq/>.

Ökosüsteemiteenused – mitmesugused keskkonnanäesmärgid, sotsiaalsed ja majanduslikud hüved, mida ökosüsteemid inimkonnale pakuvad (nt puhas magevesi, toit, kaitse üleujutuste eest).

Kaitstav loodusobjekt – kaitseala, hoiuala, kaitsealune liik ja kivistis, püsielupaik, kaitstav looduse üksikobjekt, kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstav loodusobjekt

Allikas: looduskaitseadus

Kaitse- ja hoiualade kaitsekord

Ümberkorraldused looduskaitse haldussüsteemis

2009. aastast rakendunud haldusreformi käigus⁵ ühendati aga Keskkonnaministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused, Riiklik Looduskaitsekeskus ja Kiirguskeskus üleriigiliseks Keskkonnaametiks. Kaitsealadel vajalikke looduskaitseteid korraldanud Riiklik Looduskaitsekeskus lõpetas oma töö.

Teadmiseks, et

Euroopas on kaitsealade kohapealsetest administratsioonidest loobunud peale Eesti veel vaid Albaania, Läti, Rootsi, Soome ja Ungari.

Allikas: Protected areas in Europe – an overview. Euroopa Keskkonnaagentuur 2012

7. 2009. aasta haldusreformi vajadust põhjendavas seletuskirjas⁶ leidis reformi kavandanud Keskkonnaministeerium, et looduskaitse valdkonnas on nii kaitseala valitseja ülesannete kui ka looduskaitsevaldkonna ülesannete täitmine valitsemisala eri asutustes dubleeritud ja killustatud (s.o keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja osalt Riigimetsa Majandamise Keskuse vahel). Kaitsetööde kavandamiseks olid kaasatud nii ministeeriumi looduskaitseosakond, keskkonnateenistused kui ka Riiklik Looduskaitsekeskus; tööde korraldajaks oli Riiklik Looduskaitsekeskus. Reformi eesmärk oli killustatust ja dubleerimist vähendada ning tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täitmist ning olemasolevate ressursside kasutamist.

8. Reformiga vastloodud Keskkonnaamet sai looduskaitseaduse alusel endale kaitseala valitseja ülesanded, millega ühendati ka kaitsetööde korraldaja ülesanded⁷. Seega muutus looduskaitse korraldus looduskaitseaduse käsitluses kaitseala valitseja ja kaitsetööde korraldaja ülesannete ühendamiseks ühe asutuse keskseks, mis peaks killustatuse probleeme vähendama. Samas anti reformi tulemusena Riigimetsa Majandamise Keskusele (edaspidi ka RMK) ülesanne korraldada alates 2009. aastast riigimaadel praktilisi looduskaitseteid ning kaitstavate loodusobjektide külastusi. Selle tulemusena on looduskaitsetööde korraldamine kaitsealadel jagunenud kahe asutuse – Keskkonnaameti ja RMK vahel.

Teadmiseks, et

pärandkooslustel on oluline roll liigikaitstes.

- Puisniidud ja loopealsed on elupaigaks suurele hulgale mardikatele, liblikatele ja tigudele ning soontaimedele. Lääne-maal asuval Laelatu puisniidul on näiteks ühel ruutmeetril loendatud kuni 76 taimeliiki – see on suurim soon-taimede liigirohkus nii väikesel pinnaihikul kogu maailmas.
- Eesti rannaniitudel on veel säilinud mujal Euroopas haruldaseks jäänud juttself-gärnkonna ning kurvitsalise niidurüdi asurkonnad.

Eesti pärandkooslused

9. Poollooduslikud ehk pärandkooslused on pika aja jooksul mõõduka inimõju tingimustes kujunenud niidud ja karjamaad, kus elab palju neile ainuomaseid taime- ja loomaliike. Pärandkooslused on maailma liigirikamaid elupaiku ning nende säilitamine on seetõttu Eesti looduskaitse oluline vastutusvaldkond.

10. Hinnanguliselt on Eesti aladel kunagi 1 800 000 hektaril levinud pärandkooslustest säilinud umbes 130 000 ha⁸, kuid mitte kõik neist ei ole riikliku kaitse alla võetud. Kaitsealadel⁹ on inventeeritud ligi 75 000

⁵ Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonna- ja Looduskaitseametiks ühendamine (Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri SE368).

⁶ Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonna- ja Looduskaitseametiks ühendamise seaduse Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri; 18.11.2008.

⁷ Looduskaitseaduse § 22 muudatus, mis sätestab kaitstava loodusobjekti valitsemise mõiste. § 21 (1) muudatus sätestab, et kaitseala, hoiuala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti valitseja on Keskkonnaamet. Muudatused jõustusid 1.2.2009.

⁸ Kukk, T., Sammul, M. 2006. Loodusdirektiivi poollooduslikud kooslused ja nende pindala Eestis. – Eesti Looduseuurijate Seltsi aastaraamat. 84. köide. Tartu. Lk 114–158.

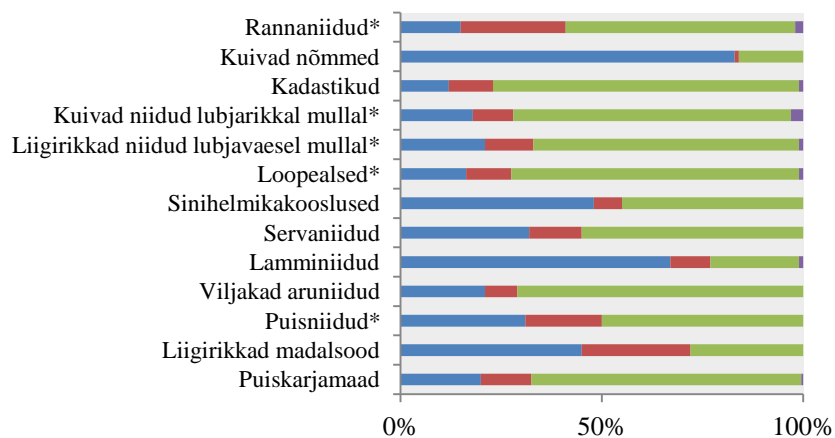
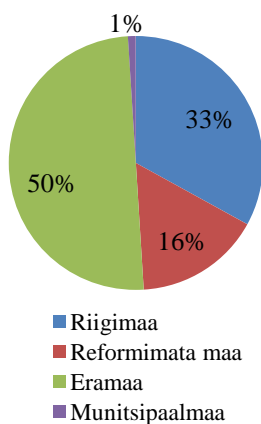
⁹ Aruandes on edaspidi käsitletud kaitsealadena nii kaitse- kui ka hoiualasid.

ha pärandkooslusi.¹⁰ Koosluste üldiseloomustuse leiab aruande lisast B ning levikukaardi lisast C.

Reformimata maa ehk jätkuvalt riigi omandis olev maa – Eesti iseseisvuse taastamise järgse maareformi tagastamis- ja erastamismenetluste lõppedes üle jäänud ehk reformimata maa, mis kuulub maareservi moodustamise põhimõtete kohaselt riigi omandisse vormistamisele. Kaitsealuste maade riigi omandisse jätmise eest vastutab keskkonnaminister.

11. Pärandkooslused paiknevad riigimaal, **reformimata maal**, eramaal ning munitsipaalmaal¹¹ (vt joonis 1). Kaitsealade¹² riigimaal (mille hulka vormistatakse pidevalt juurde reformimata maal olevaid maaüksusi) asub ca 25 000 ha ja reformimata maal ca 12 000 ha pärandkooslusi, ehk kokku pooled kaitsealade pärandkooslustest. Kooslustest on riigimaadel enam esindatud kuivad nõmmed, lamminiidud ning sooniidud. Eramaadel on 38 000 ha pärandkooslusi ning suhteliselt rohkem leidub kadastikke, loopealseid, viljakaid aruniite ja puiskarjamaid.

Joonis 1. Pärandkoosluste levik kaitsealadel eri maaomandite ja koosluste kaupa 2013. aastal



Allikas: Keskkonnaagentuur (2013. a andmed)

Hooldamine – iga-aastane karjatamine või niitmine. Hooldamisel on ajapiirang, et hoiduda nt pesitsevate lindude häirimisest. Niide tuleb toitainete kuhjumise ja domineerivate taimeliikide tekke vältimiseks koristada. Täpsemad tingimused on koosluste kaupa erinevad.

Taastamine – hooldamata pärandkoosluse karjatatavaks või niidetavaks muutmine. Tavaliselt eemaldatakse või harvendatakse kasvanud võsa, kännud või pilliroog.

Taastamise ja hooldamise toetamine

Maahooldaja – maaomanik või -kasutaja, kes niidab või karjab pärandkooslust. 2013. a taotles pärandkoosluste hooldamiseks toetust kokku ligi 900 füüsilist ja juriidilist isikut.

Pärandkoosluste kaitse korraldus ja rahastamine

12. Erinevalt looduslikest elupaikadest (metsad, rabad) on poollooduslike ehk pärandkoosluste säilimise eelduseks nende regulaarne **hooldamine**, et vältida võsastumist või roostumist. Juba mõnda aega hooldamata pärandkooslustel on enne hooldamist sageli vaja teha **taastamistöid**.

Tänapäevase põllumajandustootmise tingimustes on pärandkoosluste säilimine ohus, sest niitmise või karjatamisega alustamise ajapiirang, taimiku purustamise ja kultuurliikide külvamise keeld ning mitmed muud tingimused, mis on tähtsad ökoloogilise tulemuse saavutamiseks, muudavad pärandkoosluste põllumajandusliku kasutamise majanduslikult ebaotstarbekaks.

13. Kuna pärandkoosluste kasutamine ei ole enam inimeste eluviisi loomulik osa, on riik kaitseväärtuste säilitamiseks toetanud pärandkoosluste taastamist ja hooldamist ning vajalike infrastruktuuride rajamist (nt ligipääsuteed) ja vahendite (nt loomad, hooldustehnika) soetamist. Taastamis- ja hooldustööde tegijad on **maahooldajad**, kes

¹⁰ Keskkonnaregistri 17.9.2014. a seisuga. Keskkonnaregister on loodusvarade, looduspärandi, keskkonnaseisundi ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riigi põhiregister.

¹¹ Munitsipaalmaad ei olnud käesolevas auditiaruandes vaatluse all väga väikese osakaalu tõttu.

¹² Keskkonnaregistri infokihile 2013. a lõpu seisuga kantud pärandkooslused, mis kuuluvad Natura 2000 kaitsealade võrgustikku.

peamiselt muu põllumajandusliku tegevuse kõrval toetuse abiga kooslusi eritingimustel hooldavad, kuid on ka koosluste hooldamisele spetsialiseerunud ettevõtteid ja kooslusi hooldavaid loodushuvilisi.

Teadmiseks, et

pärandkoosluste **taastamist** toetab riik loodushoiutoetusega. **Hooldamist** rahastatakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist, maaelu arengukava poolloodusliku ehk pärandkoosluste hooldamise toetusmeetme kaudu.

14. Maahooldajatele on riiklikku toetust makstud 2001. aastast saadik. Esialgu jagasid seda Keskkonnaministeeriumi eelarvest nii taastamis- kui ka hooldamistöödeks kaitsealade administratsioonid ja keskkonna-teenistused. Alates 2006. aastast sai lisaks riigieelarvele rahastamise allikaks Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) keskkonnaprogrammi looduskaitse alamprogramm, mille raames korraldab Keskkonnaamet igal aastal koosluste taastamistööde tegemiseks loodushoiutoetuse projekti. 2009. aastast alates on see ainus riiklik rahastamisallikas.

15. Hooldamistööde toetamist alustati 2007. aastal Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist, kui maaelu arengukava raames hakkas Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA) maksma poolloodusliku ehk pärandkoosluse hooldamise toetust. 2013. aastal tehti selle toetuse abiga hooldustöid 1/3-l kõigist kaitsealade pärandkooslustest.

16. Riigi tasandil on pärandkoosluste kaitse korraldamisega seotud mitmed asutused nii Keskkonnaministeeriumi kui ka Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas (vt tabel 1).

Tabel 1. Pärandkoosluste kaitse korraldamises osalevate asutuste ülesanded

Keskkonnaministeerium	Põllumajandusministeerium
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keskkonnaministeerium vastutab looduskaitse valdkonna juhtimise, sh looduskaitse arengukava ja poollooduslike (ehk pärand-) koosluste tegevuskava eesmärkide saavutamise eest: <ul style="list-style-type: none"> ○ Keskkonnaamet valitseb kaitstavaid loodusobjekte (sh neil asuvaid pärandkooslusi), kavandab ja korraldab vajalikke kaitsetöid. Teeb kaitsekorralduslike tööde järelevalvet ning hindab kaitsekorralduse tulemuslikkust; ○ Riigimetsa Majandamise Keskus haldab kaitsealadel paiknevat riigimaad, sh annab riigimaad hoolduseks rendile, korraldab riigimaal looduskaitsetöid, vormistab reformimata kaitsealust maad riigi omandisse; ○ Keskkonnaagentuur haldab keskkonnaregistrit, sh pärandkoosluste andmebaasi, korraldab eluslooduse riiklikku seiret ja hindab looduskaitse tulemuslikkust;¹³ ○ Keskkonnainvesteeringute Keskus menetleb looduskaitseprojektide taotlusi ja rahastab neid keskkonnatasudest ning ELi tõukefondidest. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Põllumajandusministeerium vastutab maaelu arengukava, sh poollooduslike (ehk pärand-) koosluste hooldamise toetusmeetme eest: <ul style="list-style-type: none"> ○ Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet menetleb ja maksab välja maaelu arengukava poollooduslikekoosluste hooldamise toetusi, koordineerib toetusmeetme järelevalvet (meetme kohapealsete järelevalvetoimingute tegemise ülesande on amet volitanud Keskkonnaametile).

Koostaja: Riigikontroll

17. Pärandkoosluste hooldamisega seotud taristusse on riik investeerinud aastatel 2007–2013 valdavalt Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) toel ning ERFist on toetatud ka maahooldajaid hooldusmasinate ja kariloomade soetamisel. Lisaks on maahooldajatel võimalik investeeringuraha taotleda KIKi keskkonnaprogrammi looduskaitse alamprogrammist.

18. Euroopa Liidu looduskaitseprogrammi „Life Nature“ raames on Eestis korraldatud mitmeid pärandkoosluste taastamise ja hooldamise projekte. Viimased suuremad neist on Keskkonnaameti juhtimisel 2012. aastal alanud Pärnu rannaniidu taastamise projekt „Urbancows“ ning

¹³ Keskkonnaagentuur loodi 2013. aastal (enne Keskkonnateabe Keskus).

Teadmiseks, et

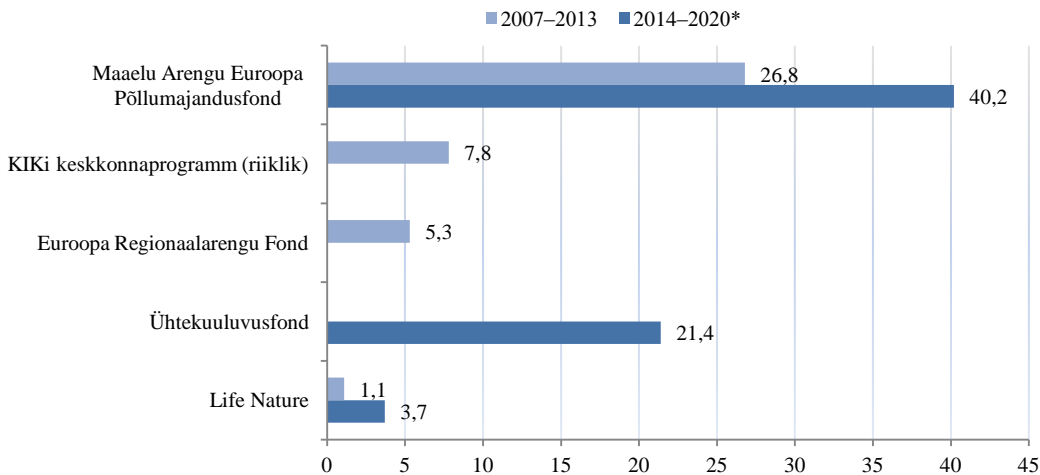
pärandkoosluste kaitsetööde tegemiseks on muu hulgas vajalikud järgmised investeeringud:

- karjatamiseks sobilikud loomad ja inventar (karjaaiad, loomade transport);
- niitmise ja taastamise masinad;
- ligipääs kooslusele – teed, truubid, sillad ja ülesõidud.

2014. aastal käivitunud loopealsete taastamise ja hooldamise projekt „Life to Alvars“.

19. Aastatel 2007–2013 suunati pärandkoosluste kaitseks raha ligikaudu 41 miljonit eurot¹⁴ ning ELi rahastamisperioodil 2014–2020 on riik kavandanud välisfondide toel meetmeid 65 miljoni euro ulatuses (vt joonis 2).

Joonis 2. Pärandkoosluste kaitse rahastamine aastatel 2007–2013 ja kava aastateks 2014–2020 (miljonites eurodes)



* Teadaolev kava; välisfondide osa sisaldab riigi kaasfinantseeringut.

Allikas: Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse andmetel

20. Riigikontroll auditeeris, kas poollooduslike ehk pärandkoosluste kaitse korraldus ja rahastamine on olnud tulemuslik ehk taganud kaitsealadel koosluste kvaliteetse ja järjepideva hooldamise ulatuses, mis on vaja nende seisundi säilitamiseks ning parandamiseks.

21. Riigikontroll hindas samuti, kas 2009. aastal toimunud keskkonnavaldkonna haldusreform, mille eesmärk oli parandada riigi ülesannete täitmist ning ressursside kasutamist, on looduskaitse korralduses oma eesmärgid saavutanud ning vähendanud looduskaitse korralduse ja rahastamise killustumist. Riigikontroll käsitleb haldusreformi eesmärke ning selle tulemusi Keskkonnaministeeriumile saadetas eraldiseisvas märgukirjas.

Pärandkoosluste kaitsetööde korraldamine

Pärandkoosluste kaitse-eesmärgid on saavutamata

22. Pärandkoosluste kaitse-eesmärk on nende hea seisundi taastamine ja säilitamine. Koosluste seisund sõltub peamiselt sellest, kas neid hooldatakse sobival viisil, järjepidevalt ja piisavas ulatuses kogu nende levikualal.

Pärandkoosluste seisund sõltub nii hooldamise ulatusest kui ka selle kvaliteedist

¹⁴ Ei sisalda Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Keskkonnaameti eelarveraha, Riigimetsa Majandamise Keskuse omavahenditest tehtud töid, välisrahastusega kaasnevat tehnilist abi.

Teadmiseks, et

Keskkonnaministeerium soovib 2020. aastaks taastada 18 000 ha kooslusi:

- 5200 ha loopealseid,
- 5160 ha lamminiite,
- 2650 ha puisniite,
- 1620 ha rannaniite ja
- 3385 ha teisi kooslusi.

Allikas: poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020

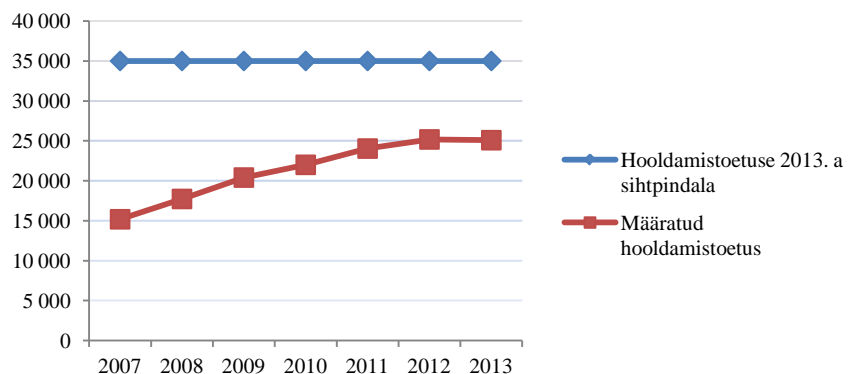
Hooldatavate pärandkoosluste pindala ei ole laienenud kavandatud ulatuses

23. Väljaspool kaitsealasid olevaid ja seetõttu riiklikest toetuskeemidest välja jäävaid kooslusi enamasti ei hooldata ning seepärast nende olukord halveneb. Seetõttu on looduskaitse arengukavas ja selle alusel aastateks 2014–2020 koostatud poollooduslike koosluste tegevuskavas seatud eesmärk laiendada regulaarselt hooldatavate pärandkoosluste pindala kaitsealadel 2020. aastaks 45 000 ha-le. Pikaajalisem eesmärk aastaks 2030 on saavutada kaitsealadel veel lisaks 15 000 ha (kokku 60 000 ha) koosluste kaitse korraldamine.

24. Euroopa Liidu lõppenud rahastamisperioodil 2007–2013 oli maaelu arengukavas (edaspidi ka MAK) nähtud ette toetada 35 000 ha pärandkoosluste hooldamist ning kavandatud selleks 26,8 miljonit eurot. Riigikontroll hindas, kas see eesmärk on saavutatud.

25. Maaelu arengukava 2007–2013 poolloodusliku koosluse hooldamise meetme kaudu rahastati 2013. aastal 25 082 hektari hooldust ning see on umbes 70% kavandatud pindalast. Puisniitude hooldamiseks, mille puhul oli arengukavas seatud eraldi pindalaeesmärk ja nähtud ette suurem toetusmäär, taotleti 2013. aastal toetust vaid 21% kavandatud ulatusest. Pärandkoosluste hooldamise pindalaeesmärke ei suudetud seega arengukava lõpuks saavutada (vt joonis 3).

Joonis 3. Aastaks 2013 kavandatud pärandkoosluste hooldamise eesmärk ja toetuste abil tegelikult hooldatud pindala (ha)



Allikas: Põllumajandusministeerium

26. Kuigi maaelu arengukavas seatud eesmärgi saavutamisest jäi 10 000 ha puudu, tõi pärandkoosluste hooldamise toetus siiski kaasa hooldatavate koosluste üldpindala märgatava kasvu. Kui 2001. aastal toetas riik 16 400 hektari hooldamist¹⁵ ja see kasvas 2006. aastaks 18 500 hektarini¹⁶, siis 2013. aastaks saavutati ligikaudu 25 000 hektari¹⁷ hooldamine. Kokku maksti aastatel 2007–2013 pärandkoosluste hooldamiseks MAKi toetust 27,4 miljonit eurot.¹⁸

¹⁵ Poollooduslike koosluste hooldamiseks antavate toetuste maksmisel esinevate riskide hindamine. Riigikontroll, 2002.

¹⁶ Keskkonnaministeeriumi andmed.

¹⁷ Tegelikult hooldatud pindala, millele toetus määrati. Keskkonnaministeeriumi andmetel oli hooldatud pärandkoosluste pindala ligi 27 000 ha. Erinevus tuleneb sellest, et Keskkonnaministeeriumi andmed hooldatavate alade kohta põhinevad pärandkoosluste hooldajate taotlustel, mille andmed Keskkonnaamet kannab toetusetaotluste kaardile. Kuna osa alasid jääb tegelikkuses hooldamata või leitakse järelevalve käigus hooldamispuudujäägid, on tegelikkuses hooldatav pärandkoosluste pindala selle võrra väiksem (vt ka p 112).

¹⁸ Põllumajandusministeeriumi andmed.

Toetusskeemi vahetumine töö kaasa hooldamise ajutise vähenemise

Pärandkoosluste seisund on jätkuvalt ebasoodne

Looduskaitse seisund – hinnang liigi või elupaigatüübi pikaajalise säilimise võimalustele biogeograafilises regioonis. Elupaigatüübi hindamisel võetakse arvesse selle levilat, pindala, struktuuri, funktsioone ja väljavaadet. Seisundi hinnang saab olla soodne või ebasoodne. Viimane jaguneb kaheks: ebasoodne-ebapiisav, ebasoodne-halb.

27. Samas kaasnes MAKi toetusskeemi rakendamisega pärandkoosluste hooldamises mõnetine tagasilöökk. Riigikontroll leidis, et MAKi rakendamise esimesel aastal hooldati pärandkoosluste toetuste abil 15 200 hektarit, mis on ligi 3300 ha võrra vähem, kui hooldati 2006. aastal loodushoiutoetuse abil. Selle tingis tõenäoliselt toetusskeemi muutmine. Kõik maahooldajad, kes varem olid saanud koosluste hooldamiseks loodushoiutoetust Keskkonnainvesteeringute Keskusest ja kellega hoolduslepinguid sõlmisid kaitseala valitsejad, ei soovinud või osanud hakata pärandkoosluste hooldamiseks taotlema toetust PRIA-lt. 2006. aasta pärandkoosluste hooldamise pindala saavutati MAKi toetuse abil alles 2009. aastal.

28. Ehkki kaitsealadel asuvate pärandkoosluste hooldamine on viimastel aastatel laienenud, selgub Eesti 2013. aasta loodusdirektiivi aruandest Euroopa Komisjonile, et enam kui poolte kooslusetüüpide **looduskaitse seisund** on ebasoodne (vt tabel 3). Näiteks on üleeuroopaliselt esmatahtsate¹⁹ puisniitude ja loopealsete seisund aruande põhjal ebapiisav. Mitte ühegi ebapiisava seisundihinnangu saanud elupaigatüübi puhul ei täheldata aruandes paranemise trendi.

Tabel 3. Kaitsealadel asuvad pärandkooslused, nende hooldamine maaelu arengukava pärandkoosluste toetuse abil aastatel 2007 ja 2013²⁰, pärandkoosluste tegevuskavas seatud hooldamise eesmärgid aastaks 2020 ja looduskaitse seisund

Kooslusetüüp	Kogu-pindala (ha)	Hooldus 2007 (ha)	Hooldus 2013 (ha)	Eesmärk aastaks 2020 (ha)	Ulatus 2020. a eesmärgist (2013)	Seisund ja trend (2013)
Rannaniidud*	20 500	5222	9179	10 800 (II)	85%	Ebapiisav (=)
Kuivad nõmmed	770	74	75	290 (I)	26%	Ebapiisav (=)
Kadastikud	2980	418	504	500 (III)	100%	Soodne
Kuivad niidud lubjarikkal mullal*	3360	759	1571	2420 (I)	65%	Ebapiisav (=)
Liigirikkad niidud lubjavaesel mullal*	3380	902	1232	1880 (I)	66%	Ebapiisav (=)
Loopealsed*	9000	967	2499	7700 (I)	32%	Ebapiisav (-)
Sinihelmikakooslused	1450	280	430	650 (III)	66%	Soodne
Servaniidud	2000	204	366	370 (III)	99%	Soodne
Lamminiidud	16 840	5267	7036	12 200 (II)	58%	Ebapiisav (=)
Viljakad aruniidud	3210	397	823	1340 (III)	61%	Soodne
Puisniidud*	2850	381	650	3300 (I)	20%	Ebapiisav (=)
Liigirikkad madalsood	5710	326	1403	1900 (II)	74%	Ebapiisav (-)
Puiskarjamaad	2920	947	1217	1650 (III)	74%	-
KOKKU	74 970	16 145	26 985	45 000	60%	

* Üle Euroopa esmatahts elupaigatüüp; I–III – prioriteetsus poollooduslike koosluste tegevuskavas 2014–2020; seisundi trend: = stabiilne; – halvenev

Allikas: keskkonnaregister (17.9.2014), Keskkonnaameti esitatud andmed hooldamise kohta, Eesti ELi loodusdirektiivi aruanne

¹⁹ Elupaigatüübid, mille levilast kogu maailmas paikneb oluline osa ELi liikmesriikide territooriumil.

²⁰ Keskkonnaameti esitatud hooldamise andmed põhinevad poolloodusliku koosluse hooldamistoetuse taotlustel, st erinevad mõnevõrra tegelikest väljamaksetest (vt tabel 2). Tegelike väljamaksete kohta koosluste kaupa ei ole infot koondanud ei Keskkonnaamet ega PRIA.

29. Riigikontrolli hinnangul on küll viimasel seitsmel aastal toetuste abil märgatavalt kasvanud hooldatud pärandkoosluste pindala, kuid aastateks 2007–2013 maaelu arengukavaga püstitatud pärandkoosluste hooldamise eesmärk (35 000 ha) jäi siiski olulises ulatuses (10 000 ha) saavutamata. Hooldatud koosluste pindala on kasvanud peamiselt suurepinnaliste koosluste nagu lammi- ja rannaniitude arvelt, vähem looduskaitsele prioriteetsete puisniitude ja loopealsete puhul. Üle poolte pärandkoosluse tüüpide seisund on vaatamata hooldamise kasvule hinnatud jätkuvalt ebapiisavaks. Kriitilisem on olukord selliste looduskaitsele esmatähtsate elupaigatüüpidega nagu puisniidud ja loopealsed, mille levikualast on kaitsealadel hooldatud alla kolmandiku.

30. Et aastaks 2020 saavutada looduskaitse arengukavas seatud eesmärk, peab hooldatavate pärandkoosluste pindala laienema varasema perioodiga võrreldes kolm korda enam. Selle korraldamine on keeruline, sest pindala laiendamise kõrval tuleb riigil sisuliste looduskaitsele eesmärkide saavutamiseks pöörata osale kooslustele suuremat tähelepanu ning tegeleda ka senisest enam hooldamise kvaliteediga.

31. Peamisi põhjusi, miks pärandkooslusi ei ole õnnestunud hooldada plaanitud ulatuses, käsitletakse lähemalt järgmistes peatükkides.

Ainult maahooldajate huvist lähtuva pärandkoosluste kaitsetööde korraldamisega kaitse-eesmärke ei saavutata

32. Riik peab tagama kaitsealadel levinud pärandkoosluste säilimise. See kohustus tuleneb nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktidest.²¹ Pärandkoosluste säilimiseks vajalike looduskaitsetööde korraldamine on looduskaitseaduse kohaselt Keskkonnaameti kui kaitseala valitseja ülesanne. Riigikontroll eeldab, et Keskkonnaamet korraldab vajalikud tööd, lähtudes nii vastavatest õigusaktidest kui ka kaitsekorralduskavadest, poollooduslike koosluste tegevuskavast ja keskkonnaregistrisse kantud teabest ning arvestades neis kavades seatud prioriteete.

33. Riik peab kaitse korraldamisel teavitama nii maaomanikke kui ka hooldajaid koosluste paiknemisest ja vajalikest kaitsetöödest ning nende iseloomust, välja töötama ja rakendama kohaseid toetuskeeme ning hooldajaid motiveerima. Kui rakendatavate toetustega ei õnnestu maahooldajaid vajalike kooslusi hooldama motiveerida, tuleb riigil toetuskeemi parandada või kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud tööd muul viisil korraldada (nt hanke korras tellides või töid ise tehes).

34. Ilma toetuseta ei ole maahooldajatel üldjuhul motivatsiooni pärandkooslusi hooldada, sest mitmesugused piirangud ja eritingimused põhjustavad kulusid, mis võivad ületada saadava põllumajandusliku tulu. Riigikontroll eeldab eelnevast lähtudes, et pärandkoosluste kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud hooldustööd saavad tehtud, kui makstavad toetused kompenseerivad kulud, mida maahooldajad ilma toetuseta ei oleks valmis kandma.

35. Pärandkoosluste hooldamist toetatakse maaelu arengukava toetuste raames põllumajandusliku keskkonnatoetusena. Euroopa Liidu üldine loogika selle toetusliigi rakendamisel on kompenseerida lisakulud ehk

Toetusmäärad ei ole kõigi koosluste hooldamiseks motiveerivad

Teadmiseks, et

hooldamise lisakulusid tingib pärandkooslustel näiteks

- väiksema jõudlusega masinate kasutamine;
- keskelt lahku / servast serva niitmine;
- hiline niitmine (sööda väike väärtus);
- karjakoplite ümbertõstmise, lisa sööda andmise keeld (karjatamisel);
- käsitsi niitmine ja koristamine (puisniidul).

²¹ ELi loodusdirektiiv (92/43/EMÜ), ELi linnudirektiiv (2009/147/EÜ), looduskaitseadus, kaitsealade kaitse-eeskirjad, Vabariigi Valitsuse määrused hoiualade moodustamise kohta.

taotlejale hüvitatakse tavalise kultuurohumaa hooldamise kulusid ületav kulu ja saamata jääv tulu.²²

36. 2013. aasta kalkulatsioonide järgi olid hooldamistöde arvestuslikud lisakulud Euroopa Liidu lõppenud rahastamisperioodil toetusest osaliselt suuremad. Lisakulud on osaliselt suuremad ka uue perioodi toetusmäärde puhul (vt tabel 4).

Tabel 4. Hooldamistödeks ette nähtud maaelu arengukava pärandkoosluse toetuse määrad ja hooldamise arvestuslik kulu 2013. aastal

Hooldamistöö	Hooldamistoetus 2007–2013 (€/ha)	Hooldamistoetus 2014–2020 ²³ (€/ha)	Hooldamise lisakulu arvestuslik keskmine (€/ha)
Puisniidu hooldamine	238,07	450	517,44 ²⁴
Ülejäänud poollooduslike koosluste hooldamine	185,98	Niitmise 85* Karjatamine 150*	Niitmise 186,12 Karjatamine 250,12
Kadastikuga niitude hooldamine ja puiskarjamaade karjatamine	185,98	Niitmise 185 Karjatamine 250	
Parema karjatamistulemusega (75% madalmurusus) hooldamine rannaaladel	–	232*	588,46

* Arvestusega, et hooldaja saab juurde taotleda ühtset pindalatoetust (ligi 100 €/ha).

Allikas: Põllumajandusministeerium OÜ Consultare kalkulatsioonide alusel

Teadmiseks, et

puisniidu hooldamise suurem toetusmäär aastateks 2014–2020 realiseerub füüsilisele isikule hektari kohta järgmiselt:

- toetuse määr tõuseb 238,07 eurolt 450 euroni;
- pärast tulumaksu kinnipidamist jääb uuest määrast alles 360 eurot ehk tegelik tõus on pea poole väiksem.

37. Puisniidu hooldamise arvestuslik kulu oli 2013. aastal ligi kaks korda suurem aastatel 2007–2013 ette nähtud hooldamistoetuse määrast ning see on ka tõenäoline olulise hoolduspuudujäägi põhjus.²⁵ Karjatatavatel kooslustel hüvitati toetusega 75% maahooldaja täiendavatest kuludest.

38. Perioodiks 2014–2020 kavandatud senisest suurem puisniidu hooldamise toetusmäär katab 87% hektari kohta tehtavate tööde kuludest. Rannaniitudel parema karjatamistulemuse saavutamiseks kavandatud toetusmäär on tarvilikest lisakuludest poole väiksem. Lagedamate koosluste (nt ranna-, lammi- ja aruniidud) puhul arvestati uute toetusmäärade koostamisel võimalusega taotleda lisaks ühtset pindalatoetust²⁶, mille eeldus on see, et ala on arvel põllumassiivide registris (vt p 95). Pärandkoosluste toetuse ja ühtse pindalatoetuse kombineerimisel saavad arvestuslikud lisakulud kaetud. Ilma pindalatoetuseta katab pärandkoosluste hooldamise toetusmäär niitmisel 46% ning karjatamisel 60% hooldamise lisakuludest.

39. Toetusmäärad on arvestatud töö maksumusest lähtuvalt. Samas tuleb maahooldajatel katta ka muid kulusid. Näiteks tasuvad paljud maahooldajad nii era- kui ka riigimaadel maa renditasu. 2015. aasta alguses jõustunud tulumaksuseaduse muudatuse kohaselt²⁷ peetakse

²² ELi määrus nr 1305/2013, artikkel 28.

²³ Vabariigi Valitsuse 22.5.2014 heaks kiidetud MAKi 2014–2020 eelnõu. Ühtset pindalatoetust saab taotleda uuel MAKi perioodil juurde aladel, mis vastavad PRIA põllumassiivi nõuetele. Kuna tõenäoliselt puisniidud, -karjamaad ja kadakatega kooslused tihedama puistukatte tõttu sellele ei kvalifitseeru, on nende hooldamise määrad kavandatud suurematena.

²⁴ Puisniidu puhul on arvestatud tööde kogukulusid, sest kvaliteetse rohusööda varumine või muu põllumajandusliku tulu saamine ei ole puisniidul üldjuhul võimalik.

²⁵ Eesti maaelu arengukava 2007–2013. 2. telje püsihindamisaruanne 2013. aasta kohta. Põllumajandusuuringute Keskus, 2014, lk 490.

²⁶ 2014. a oli ühtne pindalatoetus ca 114 €/ha.

²⁷ Tulumaksuseadus, § 19 lg 4 p 3.

füüsilistele isikutele makstavate põllumajandustoetuste, sh poolloodusliku koosluse hooldamise toetuselt kinni tulumaks²⁸, mis tähendab, et nende hooldajate jaoks võib kättesaadav toetussumma senisega võrreldes isegi väheneda (nt niitmise puhul). See võib osa koosluste hooldamise puhul hooldajate motivatsiooni eriti pärssida. Näiteks kui vaadata puisniitude hooldamise taotlusi pindala järgi, siis moodustasid füüsiliste isikute taotlused pindalaliselt 74%.²⁹

Kavandamata on 5000 ha pärandkoosluste hooldamise rahastamine

40. Uue perioodi maaelu arengukava poolloodusliku koosluse hooldamise toetusmeetme kokkulepitud eelarve võimaldab uuenevate määrade arvestuses toetada kuni 40 000 hektari pärandkoosluste hooldamist. Looduskaitse arengukava eesmärk on aga saavutada 2020. aastaks 45 000 hektari hooldamine. Keskkonnaministeerium ei ole vaatamata Põllumajandusministeeriumi soovitudele muid toetusvahendeid pärandkoosluste hooldamisele kavandanud, et vältida topeltrahastamist, suuri administratiivkulusid ja erinevate kontrollinõuete kehtestamise vajadust.³⁰

41. Põllumajandusministeeriumil puudub kindlus, et Keskkonnaministeerium suudab tagada pärandkoosluste hooldamise kasvu isegi 40 000 ha ulatuses, sest perioodil 2007–2013 suurenes hooldatav pind kavandatust vähem ning alade taastamise vajadus on 2020. aastaks senisest oluliselt suurem.

42. **Riigikontrolli hinnangul** ei ole pärandkoosluste hooldamise toetusmäärad tööde arvestuslikke kulutusi kõigi koosluste hooldamiseks katnud ja on maahooldajaid vähe motiveerinud. See on üks põhjus, miks perioodil 2007–2013 ei õnnestunud hooldatavat pinda soovitud ulatuses suurendada. Suuremad puudujäägid on olnud puisniitude ning karjatavate koosluste hoolduskulude katmisel.

43. Uuel maaelu arengukava perioodil hooldamise toetusmäärad enamikul kooslustel suurenevad. Puisniitude hooldamise ja rannaalade parema karjatamistulemuse saavutamise toetamine on samas vaid osaline ning paljudel pärandkooslustel sõltub kulude terviklik hüvitamine võimalusest taotleda lisaks ühtset pindalatoetust. Aladel, mille hooldamiseks varem ei ole ühtset pindalatoetust taotletud, võib uue toetuskeemi rakendamisel selle keerukuse tõttu³¹ esineda tõrkeid.

Riigimaadel ei ole kaitsetööde tegemine olnud eramaadest eriti edukam

44. Kaitsealadel olevaid pärandkooslusi tuleb hooldada nii riigi- kui ka eramaal. Eramaal on pärandkoosluse hooldamine omaniku ülesanne, kuid riik peab kaitse-eesmärkide saavutamiseks nii omanikke kui ka hooldajaid koosluste paiknemisest ja vajalikest kaitsetöödest teavitama, rakendama kohaseid toetuskeeme ning motiveerima hooldajaid. Riigimaal asuvate pärandkoosluste kaitse on riigi kui omaniku kohustus. Omanikuna on riigil oma maal ka hõlpsam loodusväärtuste kaitset tagada ning selleks vajalikke töid korraldada.

²⁸ Varem kehtis seaduses säte, mille alusel füüsilisele isikule makstavaid toetusi (sh ELi põllumajandustoetusi) ei maksustatud. Juriidilistele isikutele seesugune vabastus ei kehtinud, kuid samas on neil nt võimalik saadavast ettevõtlustulust (sh toetused) arvata maha kulusid.

²⁹ Keskkonnaameti esitatud poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse andmekiht.

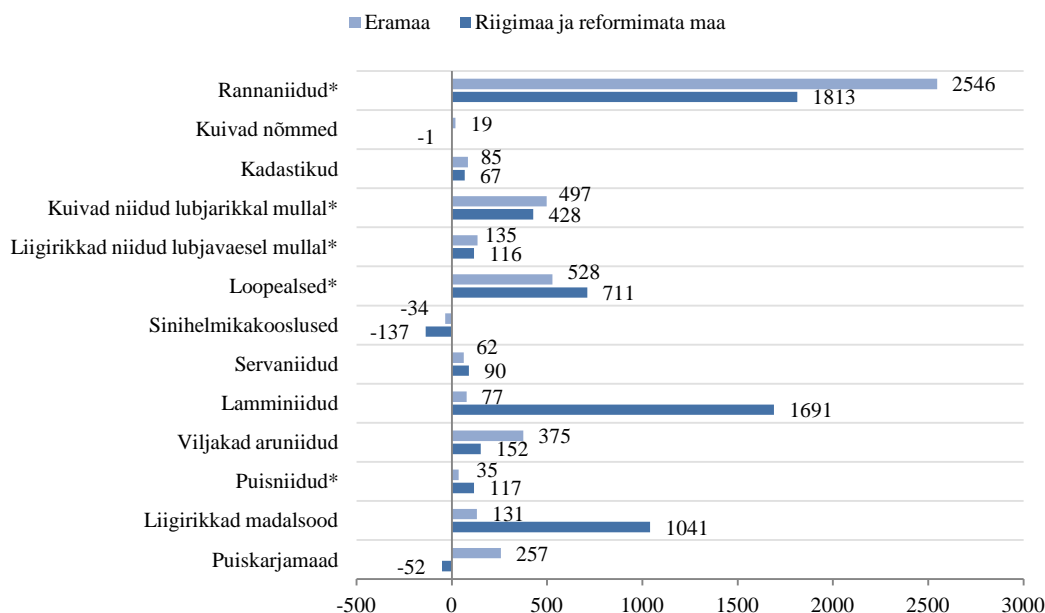
³⁰ Keskkonnaministri maaelu arengukava 2014–2020 eelnõu kooskõlastuskiri 18.12.2013 nr 1-7/13/5087-9.

³¹ Maahooldaja peab hakkama koostama ühtse pindalatoetuse saamiseks lisataotlust; hooldatav ala peab vastama PRIA põllumassiivi nõuetele ja selle põllumajanduslik kasutus tuleb igal aastal deklareerida jms.

45. 2013. aastal hooldati riigimaal 9840 ha ehk 37%, reformimata maal 3970 ha ehk 15% ning eramaal 12 970 ha ehk 48% nendel maaomanditel asuvatest pärandkooslustest³². Kuna riigi- ja reformimata maa osakaal on pidevalt muutunud (reformimata maid on vormistatud riigile), vaadeldakse neid edaspidi koos.

46. Aastatel 2007–2013 kasvas toetusetaotluste alusel hooldatavate koosluste pindala riigi- ja reformimata maal ligi 6000 hektari võrra. Eramaadel taotleti samal ajavahemikul toetusi 4700 ha pärandkoosluste hooldamiseks (vt joonis 4). Sellest järeldub, et hooldamine on võrreldavalt laienenud nii riigi- kui ka eramaadel ehk riigi kui omaniku roll ei ole tööde korraldamisel oluliseks eeliseks osutunud. Hooldatava pinna suurenemine on toimunud enamasti ranna-, lammi- ja sooniitude arvelt, vähem on laienenud hoolduspind mitmete teiste oluliste kooslusetüüpide puhul (puisniidud, kuivad nõmmed, loopealsed).

Joonis 4. Hooldatavate pärandkoosluste pindala muutus perioodil 2007–2013 riigimaadel ja eramaadel (ha)



* Üle Euroopa esmatähtis elupaigatüüp

Allikas: Riigikontroll Keskonnaametile esitatud toetusetaotluste alusel

Teadmiseks, et

nii taastamis- kui ka hooldamistoetuse taotlemisel peab maahooldajal olema maa kasutamiseks õiguslik alus (kehtiv rendileping või kasutusõigus).

47. Sarnaselt eramaadega teevad ka riigimaade pärandkooslustel hooldamis- ja taastamistöid maahooldajad, kellele riik annab rendilepinguga üle maa kasutusõiguse ning maksab taastamis- ja hooldamistoetusi. Kuni 2010. aasta keskpaigani sõlmis pärandkooslusi hõlmavate maade kasutamiseks rendilepinguid Keskonnaamet. 2010. aastal andis Keskonnaministerium need kaitsealused riigimaad üle Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) valdusesse.³³ Samuti vormistab RMK kaitsealade reformimata maaüksusi enda valdusesse.

³² Keskonnaagentuuri analüüsiandmed maaelu arengukava pärandkoosluste toetuse taotlemise andmete alusel, s.t tegemist on pärandkoosluste hooldamisega MAKi pärandkoosluste toetustega, mida makstakse kaitsealade võrgustiku Natura 2000 aladel. Väga väikest osa pärandkooslusi, mis asuvad kaitsealadel, kuid väljaspool Natura 2000 alasid, hooldatakse ka KIKi loodushoiutoetuse abil.

³³ Keskonnaministri 22.6.2010. a käskkiri nr 879 „Riigivara üleandmine“.

48. Keskkonnaministri 2010. aasta septembris kehtestatud korra kohaselt³⁴ on Keskkonnaamet kohustatud igal aastal esitama RMK-le nimekirja pärandkoosluste kohta, mis asuvad RMK valduses oleval kaitsealusel riigimaal ning vajavad järgmisest aastast taastamist või hooldust, ning eritingimused, mida RMK peab maade kasutusse andmisel arvestama. RMK on kohustatud nende maaüksuste kasutusse andmisel ning koosluste hooldamiseks ja taastamiseks lepingute sõlmimisel arvestama Keskkonnaameti seatud koosluste hooldamise eritingimusi ning riigivaraseadusest tulenevaid valikpakkumise tingimusi.

49. 2014. aasta augusti lõpu seisuga oli RMK hallata 95% riigimaadel asuvatest ja keskkonnaregistrisse kantud pärandkooslustest.³⁵ Rendilepingutega on neist maadest kasutada antud kokku 16 640 hektarit ehk 63% (vt tabel 5). Teistest kooslustest on vähem välja renditud kuivasid nõmmesid, puis- ja soostunud niite. Maaelu arengukava 2013. aasta toetusetaotluste põhjal on aga märgatavalt väiksem osa lepingutega kaetud aladest, ca 10 000 ha, hooldatud pärandkoosluse toetuse abil. Kuna RMK vormistab reformimata maaüksusi riigi omandisse, siis olukord muutub pidevalt. Samuti hooldatakse väiksemat osa kooslusi ka teiste põllumajandustoetuste abil. Seetõttu võib järeldada, et riigimaadel olevatest pärandkooslustest hooldatakse umbes pool ning see osakaal erineb koosluste kaupa märkimisväärselt.

Tabel 5. Riigimetsa Majandamise Keskuse hallatavad riigimaa pärandkoosluste rendilepingud 2014. aastal ja pärandkoosluste toetusega hooldatud koosluste pindala 2013. a

Kooslusetüüp	RMK hallatava koosluse pind (ha)	Lepinguga kaetud (ha)	Hooldatud MAKi toetusega (2013) ³⁶	Lepingutega kaetud koosluste osakaal RMK hallatavast koosluse pindalast
Rannaniidud*	4101	3259	1877	79%
Kuivad nõmmesid	629	3	7	0,5%
Kadastikud	447	234	14	52%
Kuivad niidud lubjarikkal mullal*	646	433	327	67%
Liigirikkad niidud lubjavesel mullal*	800	570	151	71%
Loopealsed (alvarid)*	1637	1166	817	71%
Sinihelmikakooslused	671	355	34	53%
Niiskuslembesed kõrgrohustud (servaniidud)	513	356	103	69%
Lamminiidud	11 992	7987	5126	67%
Aas-rebasesaba ja ürt-punanupuga niidud (viljakad)	451	270	132	60%

³⁴ Keskkonnaministri 30.9.2010. a käskkiri nr 1360 „Poollooduslike koosluste hooldamine ja taastamine Keskkonnaministeeriumi valitsemisel olevatel maaüksustel“.

³⁵ Maa-ameti andmed. 2% riigimaade pärandkooslusi asub Maa-ameti hallataval maal, 1% Maanteeameti hallataval maal. 1% maade puhul ei olnud Maa-ameti kinnisvara valitsemise bürool haldaja andmeid.

³⁶ 2013. a kaitsealade riigimaadel taotletud MAKi poollooduslike koosluste hooldamise toetuse pindala. Keskkonnaagentuuri analüüsi andmed.

aruniidud)				
Puisniidud*	973	352	204	36%
Liigirikkad madalsood	3227	1342	845	42%
Puiskarjamaad	486	314	204	65%
KOKKU	26 573	16 641	9841	63%

* Üle Euroopa esmatähtis elupaigatüüp

Allikas: Maa-amet (lepingud 11.9.2014. a seisuga)

**Riik ei korralda
pärandkoosluste kaitsetöid
aladel, kus maakasutamiset
huvitatud hooldajat ei leidu**

Teadmiseks, et

RMK on erandkorras korraldanud Pirita jõeoru maastikukaitsealal asuva Pärnamäe puisniidu taastamis- ja hooldamistöid, sest maa väga kõrge maksustamishinna tõttu ei ole sinna püsirentnikku leitud.

**Kaitsetööde korraldus
riigimaadel on puudulikult
reguleeritud**

50. Riigikontroll analüüsis aastatel 2011–2013 Keskkonnaameti poolt RMK-le esitatud nimekirju pärandkoosluste kohta, mis vajavad taastamist ja hooldamist (503 ala, 3900 ha), ja leidis, et RMK-l on õnnestunud sõlmida maahoolduseks rendilepingud 90%-le aladest. Keskkonnaameti selgituste kohaselt tuleneb edukas lepingute sõlmimine sellest, et RMK-le esitatakse valdavalt nimekiri nende alade kohta, kus on rentimisest huvitatud maahooldaja eelnevalt teada, keskkonnaregistri elupaigamäärangu andmed on kohapeal üle kontrollitud ja tööde tegemiseks on alale ligipääs. Neist aladest, mille hooldamise vastu huvi pole tuntud, RMKd enamasti ei teavitata. Seega lähtub pärandkoosluste hooldamine riigimaal valdavalt hooldajate huvist ja initsiatiivist.

51. Kooslustel, mille rentimisest ja hooldamisest huvitatuid ei leidu, ei ole Keskkonnaamet ise kaitsetöid korraldanud. Samuti pole kaitsetöid neil juhtudel teinud ka RMK (nt töövõtulepingu korras), kes on riigimaa valdaja ja kelle põhimääruse kohane tegevusala on „praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal“³⁷.

52. RMK selgituste kohaselt on nende eesmärk anda kõik riigimaade pärandkooslused hooldamiseks rendile, et mitte tegeleda regulaarsete hooldamistöödega ise või allhanke korras. RMK hinnangul on pärandkoosluste hooldamine põllumajandustegevus, millega tegelevad maahooldajad ning mida riik saab toetada eelkõige võimaluste (toetused ja investeeringud) loomise kaudu, mitte aga töid ise tehes. Hooldustöid teeb RMK ise erandjuhtudel, kui on tegemist alaga, mille vastu on suur avalik huvi, alaga, mis on liigikaitsealises kriitilises seisus, või alaga, millel tuleb täita Euroopa Liidu projektidega võetud kohustusi. 2013. aastal tegi RMK pärandkoosluste hooldamistöid kokku ligi 30 hektaril ning taastamistöid umbes 130 hektaril. (Taastamistöid teeb RMK siis, kui saab taastatavalt alalt vähemalt 30 m³ puitu.)

53. Keskkonnaamet ei näe võimalust kohustada RMKd tegema töid aladel, kus rendihuvilist ei leita. Keskkonnaministri kinnitatud pärandkoosluste taastamise ja hooldamise kord³⁸ näeb küll ette Keskkonnaameti kohustuse esitada igal aastal RMK-le nimekiri kõigist aladest, kus pärandkoosluste taastamis- ja hooldamistöde tegemine on vajalik, kuid jätab reguleerimata, kuidas peavad Keskkonnaamet ja RMK toimima neil juhtudel, kui maa rendile andmise põhimõttel ja tingimustel hooldajat ei leita.

54. Seega jääb selgusetuks, kuidas tuleb riigimaal asuvate pärandkoosluste kaitse-eesmärgid saavutada, kui toetusskeem ning rendile andmise tingimused mõne koosluse puhul ei motiveeri

³⁷ Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärus, § 9 lg 10.

³⁸ Keskkonnaministri 30.9.2010. a käskkiri nr 1360 „Poollooduslike koosluste hooldamine ja taastamine Keskkonnaministeeriumi valitsemisel olevatel maaiüksustel“.

maahooldajaid piisavalt. Sisuliselt toimub seega riigimaadel pärandkoosluste kaitsetööde tegemine ainult maahooldajate huvist lähtudes ning hooldamata jäävad need kooslused, mille hooldamise vastu pole keegi soovi avaldanud.

55. Perioodil 2011–2013 on RMK oma hallatavatel pärandkooslustel sõlminud lisaks Keskkonnaameti ettepanekutele veel sama suurel pindalal rendilepinguid, mille kohta Keskkonnaamet pole kaitsetööde vajadust teada andnud. Nendel juhtudel on tegemist nii endiste reformimata maadega, mis on vormistatud riigi omandisse,³⁹ kui ka maadega, mille hooldamiseks on pöördutud RMK poole otse. Keskkonnaameti väitel ei ole siis RMK ametiga lepingu sõlmimist ega tingimusi kooskõlastanud. Kuigi keskkonnaministri kehtestatud kord kohustab RMKd Keskkonnaametit lepingutingimuste seadmisel kaasama ning ametile igal aastal lepingute kohta infot esitama, ei ole seda praktikas tehtud. RMK viitab, et kõiki riigimaade rendilepinguid ja tingimusi on Keskkonnaametil võimalik vaadelda Maa-ameti virtuaalkontoris.

56. **Riigikontrolli hinnangul** peab riik pärandkoosluste kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud looduskaitsetööd korraldama ka juhul, kui see ei õnnestu maahooldajale maa kasutusõiguse üleandmise ega toetuse maksmise teel. Kuigi looduskaitseadus paneb Keskkonnaametile kui kaitseala valitsejale kohustuse korraldada vajalikud looduskaitsetööd, on keskkonnaminister jätnud reguleerimata, kuidas korraldada pärandkoosluste hooldamine riigimaal neil juhtudel, kui rentnikku ei leita, ning millistel juhtudel on see Keskkonnaameti või ka RMK kohustus. Lisaks ei kooskõlasta RMK kõiki kaitsealadel sõlmitavaid rendilepinguid Keskkonnaametiga. Kirjeldatud probleemid kaitsealade riigimaal tulenevad kaitsetööde planeerimise ja korraldamise puudulikkusest regulatsioonist.

57. Kaitsealade eramaal on pärandkoosluse hooldamine eeskätt omaniku ülesanne, kuid riik peab kaitse-eesmärkide saavutamiseks-nii omanikke kui ka hooldajaid koosluste paiknemisest ja vajalikest kaitsetöödest teavitama, rakendama kohaseid toetuskeeme ning motiveerima hooldajaid.

58. Eramaal on kaitsetööde korraldamine Keskkonnaameti ülesanne. Looduskaitseadus annab Keskkonnaametile õiguse eramaa omaniku eest vajalikud kaitsetööd korraldada, kui omanik ise seda teha ei soovi.⁴⁰ Eraomaniku soovi vastaselt tööde korraldamine on siiski pigem erandlik kaitsemeede ning omaniku sooviga püütakse arvestada. Seega on kaitsealade eramaa kaitse korraldamisel esmatähtis omanike teavitamine, teadlikkuse suurendamine ja motiveerimine.

59. Riigikontroll uuris, kuidas Keskkonnaamet pärandkoosluste hooldamist eramaadel korraldab, ning leidis, et ametis puudub ühtne kord, kuidas eraomanikke süsteemselt pärandkoosluste olemasolust, vajalikest kaitsetöödest ja toetuste taotlemise võimalustest teavitada.

³⁹ Enne riigi omandisse vormistamist oli maahooldajal JRO-maa ajutise kasutuse leping ning kasutamise jätkamiseks sõlmiti riigimaa rendileping RMKga kui riigi omandisse vormistamise järgse maa haldajaga.

⁴⁰ Looduskaitseaduse § 17 lg 8: Kui kinnisasja valdaja ei nõustu kaitse-eeskirjaga või kaitsekorralduskavaga määratud vajalikku tööd tegema või ei jõua tööde tegemise osas kaitstava loodusobjekti valitsejaga kokkuleppele, ei ole tal õigust takistada kaitstava loodusobjekti valitsejal seda tööd korraldamast.

Eramaaomanikke tuleb aktiivselt teavitada ja suurendada nende teadlikkust

60. Keskkonnaameti selgituste järgi on maahooldajatel võimalus kaitseväärtustest ja nende säilitamiseks vajalikest tegevustest ülevaadet saada peamiselt kaitsealade kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade avalikel aruteludel, kuid neid toimub harva. Keskkonnaameti regioonid korraldavad aeg-ajalt maahooldajatele ka infopäevi ja koolitusi ning teavet jagatakse Keskkonnaameti veebilehe vahendusel. Keskkonnaameti spetsialistid vahendavad infot ka otsesel suhtlemisel hooldajate ja maaomanikega.

61. Eramaa omanikele on saadetud otseteavitusi maa üldiste looduskaitsepiirangute kohta vaid pärast kaitse-eeskirjade kinnitamist või suuremate pärandkoosluste taastamise projektide raames. Omanikke pole aga otseselt teavitatud konkreetselt nende maal paiknevatest kaitseväärtustest ning see info on Riigikontrolli hinnangul praegu ka tavalise maaomaniku (mittespetsialisti) jaoks raskesti kättesaadav. Seetõttu ei pruugi suur hulk kaitsealade eraomanikke olla teadlikud nende maal paiknevast pärandkooslusest ja vajadusest seda hooldada.

62. Intervjuudes Keskkonnaameti regioonide maahooldusspetsialistidega selgus, et kuigi üksikutel juhtudel on eraomanikega peetud maade hooldamisse võtmiseks läbirääkimisi, pöörduvad taastamise ja hooldamise toetuste taotlemisest huvitatud maaomanikud Keskkonnaameti poole pigem ise. Eramaade pärandkoosluste kaitsetööde tegemisel on seega määrav omaniku enese motivatsioon toetusi taotleda või anda maa hooldamiseks teisele, toetuse taotlemisest huvitatud isikule.

63. **Riigikontrolli hinnangul** on eramaadel asuvate pärandkoosluste hooldamiseks riigil vaja maaomanikke senisest aktiivsemalt teavitada nende maal olevatest kooslustest, koosluste vajalikest hooldamisviisidest ning olemasolevatest toetustest. Ilma riigipoolse aktiivse teavitamiseta ei pruugi maaomanik olla teadlik tema maal paiknevatest kooslustest ning nende vajalikest kaitsetöödest, mistõttu jäävad kooslused hooldamata. Lisaks peaks suure loodusväärtusega pärandkooslustel, mille kaitsetööde tegemisest omanik ise huvitatud ei ole, kuid on nõus tööde korraldamisega tema maal, vajalikud tööd korraldama Keskkonnaamet.

Kaitsetööde korraldamine on killustunud mitme ametkonna vahel

64. Kaitsetööde korraldamisel on nii hooldatavate pärandkoosluste üldpinna laiendamise kui ka nendel paiknevate kaitseväärtuste seisundi parandamise seisukohast tulemuslikum lähtuda koosluste massiividest nende looduses esinemise järgi tervikuna.

65. Tihti paiknevad aga ajalooliselt kujunenud pärandkoosluste massiivid eri maaomanditel ehk üks niit või karjamaa võib paikneda nii riigi-, reformimata kui ka eramaal (vt joonis 5).

Joonis 5. Rannaniit Pärnu hoiualal*



* Punane värv – keskkonnaregistri järgne rannaniidumassiivi piir; sinine värv – riigimaa; kollane värv – reformimata maa; värvitu – eramaa

Allikas: Eesti Looduse Infosüsteem (EELIS)

66. Pärandkooslusemassiivil, mis jaguneb eri maaomandite vahel, on riigil selle tervikuna hooldamise korraldamiseks vaja saavutada kas ühe maahoidaja nõusolek või tööde tegemine mitme hooldaja abil, arvestades, et

- eramaal saab maaomanik taastamis- ja hooldamistoetust taotleda ise või anda maa hooldamiseks rendile/kasutada. Tööde korraldamises osaleb sel juhul riigi poolt vaid Keskkonnaamet, kes suhtleb maaomaniku või rentniku/kasutajaga, menetleb toetuse taotlusi ning teeb tööde üle järelevalvet;
- riigimaal korraldab RMK kui riigimaa valdaja Keskkonnaameti esitatud hooldamist vajavate pärandkoosluste nimekirja alusel rendikonkursi ning sõlmib maahoidajaga kümneaastase rendilepingu. Keskkonnaamet teeb toetuste kasutamise järelevalvet, RMK lepingutingimuste täitmise järelevalvet;
- reformimata maal peab Keskkonnaamet samuti leidma toetuste taotlemisest huvitatud maahoidaja. Reformimata maid annavad kasutusse maavanemad⁴¹, ajutiste kasutuslepingutega (kaheks aastaks). Kui reformimata maa vormistatakse riigi omandisse, muutub maa valdajaks RMK ning maad kasutanud hooldajal tuleb sõlmida RMKga rendileping.

67. Sellise pärandkoosluse massiivi hooldamiseks peab maahoidaja suhtlema lisaks maaomanikele ja riigiasutusele (eraisik, RMK, maavalitsus, Keskkonnaamet) ka toetuse andja PRIAga. Kui 2009. aastal rakendunud haldusreformi üks eesmärk oli vähendada eri asutuste funktsioonide dubleerimist ja killustamist ning muuta ka kodanike jaoks riigihaldus lihtsamaks, siis pärandkoosluste hooldamise korralduse puhul see eesmärk ei realiseerunud.

⁴¹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 169 „Maareformi seaduse § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord“.

68. Kokkuvõtteks võib öelda, et senise üksnes maahooldajate huvist lähtuva pärandkoosluste hooldamise korraldamisega ei saavutata kaitse-eesmärke sellises tempos, nagu riik on sihiks võtnud. Juba 2013. aastal ei suudetud hooldamise pindalaeesmärki täita (35 000 ha asemel hooldati 25 000 ha) ning seetõttu on küsitav, kas samal viisil töid korraldades on võimalik 2020. aastaks hooldamist 45 000 ha-le laiendada.

69. Ühelt poolt ei ole toetused maahooldajaid piisavalt motiveerinud töid ette võtma – nii kesiste toetusmäärade, keeruka ja killustatud riigipoolse tööde korralduse kui ka vähese teavitustöö tõttu. Teisalt ei korralda riik ka töid aladel, kus toetuse taotlemisest ja hooldamisest huvitatud maahooldajat pole. Isegi mitte riigimaal, kus kaitsetöid peaks olema oluliselt lihtsam ka muudel viisidel suunata (hankeid korraldades, ise tehes). Hooldamise seis oli 2013. aastal riigi- ja reformimata maadel sama mis eramaadel: hooldatud sai pisut üle kolmandiku pärandkooslustest.

70. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Töötada välja täiendavad korralduslikud või rahastamismehhanismid, et hooldada neid kooslusi, mille hooldamiskulud katavad maaelu arengukavaga kavandatud toetusmäärad vaid osaliselt (nt puisniidud, intensiivsema karjatamisvajadusega rannaalad). Kaaluda näiteks puisniitude hooldamise rahastamist eraldi KIKi keskkonnaprogrammi looduskaitse alamprogrammist⁴².
- Leida allikad poollooduslike ehk pärandkoosluste hooldamise rahastamiseks kogu looduskaitse arengukava ja poollooduslike koosluste tegevuskava 2014–2020 eesmärgi ulatuses (45 000 ha). Maaelu arengukava eelnõus on aastateks 2014–2020 kavandatud pärandkooskoosluste hooldamist toetada 40 000 ha ulatuses.
- Reguleerida senisest täpsemalt Keskkonnaameti ja RMK ülesanded ja kohustused looduskaitsekaitsetööde korraldamisel ning tegemisel riigimaal asuvatel kaitsealadel, sh pärandkoosluste hooldamise ja taastamise korraldamine olukorras, kus selleks rentnikku ei leita.

Keskkonnaministri vastus:

[Esimene soovitus]

Kaitstavatel aladel poollooduslike koosluste hooldamiseks kasutatakse eelkõige Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi vahendeid. Sellele eelnevat koosluste taastamist on rahastatud nii KIKi, RMK kui Euroopa Liidu erinevate fondide vahenditest. Enne rahastamisperioodi 2014–2020 käivitumist analüüsiti uue toetusperioodi ettevalmistamise raames ka eelneva perioodi tulemusi. Valdkonda puudutavate täiendavate strateegiliste dokumentidena valmistati ette ja kinnitati looduskaitse arengukava aastani 2020, poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020 (selle osana töötati Keskkonnaameti tellimusel, koostöös teadlastega välja poollooduslike elupaigatüüpide hoolduskavad, mis koondavad andmed parimate hooldusvõtete kohta), olulises mahus

⁴² Puisniidu hooldamise kavandatav uus toetusmäär on maksimaalne, mida Euroopa Liidu regulatsioonid põllumajandusliku keskkonnatoetuse puhul üldse lubavad välja maksta.

kaitstavate alade kaitsekorralduskavasid ja liikide tegevuskavasid. Selle tulemusena võime ütelda, et oluliselt on täpsustatud poollooduslike koosluste taastamise ja hooldamisega seotud tegevuste ja alade prioriteete ja selleks vajalike vahendite hulka. Muuhulgas arvestati prioriteetide määramise puhul seniseid tulemusi taastamise ja hooldamise osas. Vastavalt vajadusele korrigeeriti toetuse määrasid nii koosluste taastamise kui hooldamise puhul.

Koosluste seisundi paranemine on pikaajaline protsess. 2013. aastal Euroopa Komisjonile esitatud aruande põhjal saame tõdeda, et elupaigatüüpide seisundi trend on muutunud positiivses suunas. Mitmed elupaigatüübid on soodsas seisundis (5130 (kadastikud), 6410 (sinihelmikakooslused), 6430 (servaniidud)) ning mitmete elupaigatüüpide puhul (1630 (rannaniit), 6210 (kuivad niidud lubjarikkal mullal), 6270 (liigirikkad aruniidud) ja 6450 (lamminiidud)) on seisundi trend paranenud – U- (ebapiisav halvenev) on muutunud U= (ebapiisav stabiilne).

Senisest suuremat tähelepanu tuleb pöörata puisniitude ja loopealsete taastamisele ja hooldamisele. See on sätestatud prioriteedina ka valdkonna strateegilistes dokumentides. Selleks on uuel toetusperioodil 2014–2020 tõstetud hooldustoetust puisniidu puhul kaks korda (238,07 eurolt 450 eurole) ning loopealsetel 34% võrra (karjatamise puhul 185,98 eurolt 250 eurole).

Intensiivsema karjatamisvajadusega rannaaladel on toetussummaks 250 eurot hektari kohta, millele on võimalik lisaks taotleda ühtset pindalatoetust (ÜPT). Tavakarjatamiskoormusega rannaaladel on toetussumma 150 eurot hektari kohta (millele lisandub ÜPT).

Taastamise toetusmäärasid on 2015. aasta algul prioriteetsete elupaigatüüpide puhul (sh puisniidud) tõstetud 36%.

Et tagada prioriteetsete elupaigatüüpide senisest efektiivsem taastamine ja sellele järgnev hooldus, on Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet käivitanud suuremahulised projektid, tagamaks terviklikud lahendused väärtuslikel aladel. Aprillis 2014 on heaks kiidetud ja septembris käivitatud projekt LIFE TO ALVARS, mis tegeleb loopealsete taastamisega. Alustatud on puisniitude taastamisprojekti ettevalmistamisega.

[Teine soovitus]

Looduskaitse arengukavas aastani 2020 on võetud eesmärk aastaks 2020 taastada ja suurendada hoolduses olevate poollooduslike koosluste pindala 45 000 hektarini. Lisaks maaelu arengukava vahendite on võimalik kasutada ka KIKi keskkonnaprogrammi vahendeid. See on kajastatud ka poollooduslike koosluste tegevuskavas aastateks 2014–2020. Praegu kasutatakse poollooduslike koosluste hooldamiseks MAKi vahendeid. Rahaliste vahendite vajadust muudest allikatest täpsustatakse edaspidi jooksvalt sõltuvalt MAKi vahendite kasutamise seisust.

[Kolmas soovitus]

Praegune praktika näitab, et 90 protsendile aladest on rentnikud jooksvalt leitud. Tuleb rõhutada, et Keskkonnaministeerium lähtub muuhulgas

pikemaajalistest eesmärkidest ja eelkõige juhindub põhimõttest, et looduskaitse arengukavas ja poollooduslike koosluste tegevuskavas toodud eesmärgid saaksid täidetud, alade hooldus oleks tagatud pikaajaliselt ja maksimaalselt oleks seeläbi tagatud ka majanduslik efektiivsus. See eeldab põhjalikku eeltööd ja pikaajalisi toimivaid kokkulepped püsivate partneritega. Leiame, et ainult seeläbi on võimalik efektiivselt tagada poollooduslike koosluste pikaajaline säilimine.

71. Riigikontrolli soovitusel Keskkonnaameti peadirektorile:

- Teavitada maaomanikke süsteemsemalt nende maaüksustel asuvatest poollooduslikest ehk pärandkooslustest, nende hooldamise vajadusest ning selleks toetuste taotlemise võimalustest ja tingimustest. Tagada pidev ja võimalikult lihtne juurdepääs maaomanikele ja hooldajatele hooldamist vajavatest kooslustest. Selleks võib kasutada näiteks veebipõhiseid infotehnoloogilisi rakendusi nagu X-tee või Maa-ameti geoportaal.
- Korraldada eramaal asuvate pärandkoosluste kaitsetööd, kui omanik ise töid teha ei soovi, kuid nõustub, et tema maal need korraldatakse.

Keskkonnaameti peadirektori vastus:

Keskkonnaameti kodulehel hoitakse ajakohast informatsiooni poollooduslike koosluste taastamiseks ja hoolduseks ettenähtud toetuste ja nende taotlemise kohta (<http://www.keskkonnaamet.ee/keskkonnakaitse/looduskaitse-3/poollooduslikud-kooslused-2/>), kuhu lähtuvalt Teie soovitusel lisasime ka viite poollooduslike koosluste kaardirakendusele Maa-ameti veebirakenduses.

Elupaikade infot sisaldav kaardikiht on Maa-ameti veebirakenduses kättesaadav alates aastast 2012 ja seda uuendatakse iga-aastaselt pärast Keskkonnaregistri uuendusi. Enne 2012. aastat oli PLK toetuste taotlemise aluseks olev kaardikiht maahooldajatele kättesaadav PRIA kodulehel ja Maa-ameti Natura metsatoetuse kaardirakenduses ning kajastas PLK levikuala üldist piiri, täpsustamata elupaikade andmeid.

Teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamiseks on Keskkonnaamet kavandanud mitmete maaomanikele ja avalikkusele suunatud IT-teenuste arendamist (eelkõige maaomanike paremaks teavitamiseks nende kinnistutel asuvatest loodusväärtustest ja nendega seotud piirangutest) ning ühendamist Eesti e-teenuste portaaliga. Nende rakendumine sõltub eelkõige rahaliste võimaluste olemasolust.

Omaniku nõusoleku olemasolul korraldab Keskkonnaamet kaitsekorralduslikke töid eramaadel pidevalt. Lisaks PLK taastamis- ja hooldustöödele korraldatakse era- ja segaomandis olevatel maadel looduskaitse töid ka näiteks looduskaitse all olevate üksikobjektide ja kaitsealuste liikide elupaikade hooldamiseks igal aastal ligikaudu 100 maaüksusel. Kuna poollooduslike koosluste taastamise ja hooldamise rahastamiseks loodud toetuskeemi kohaselt esitavad taotluse maahooldajad, leiab Keskkonnaamet maaomaniku nõusoleku olemasolul hooldajad, kes tööd läbi viivad. Suhtlemine maaomanike ja

potentsiaalsete hooldajatega on pidev, et hooldustööde järjepidevus ei katkeks.

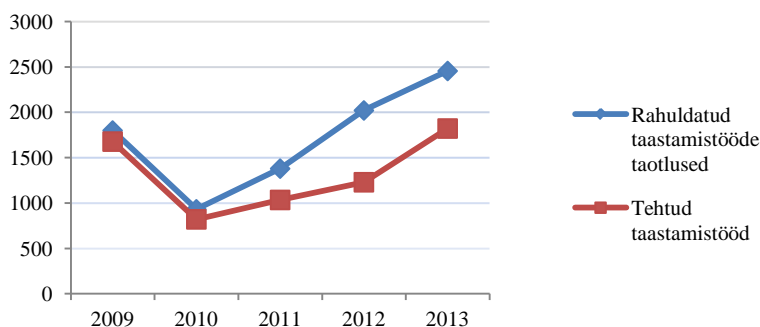
Taastamistöödega on hooldatavat pärandkoosluste pinda laiendatud tagasihoidlikult

72. Pärandkooslusi, mida ei ole hooldatud juba mõned aastad, on üldjuhul vaja hakata taastama. Riigi seatud hooldamise laienemise eesmärgi saavutamiseks on taastamistööde korraldamine olnud perioodil 2007–2013 vältimatu ning on veelgi määravam tulevatel aastatel.

73. Riigikontroll eeldab, et Keskkonnaamet kavandab lähtuvalt pärandkoosluste kaitse-eesmärkidest vajalikul hulgal taastamistöid. Kuna pärandkoosluse taastamine võib olla suhteliselt kulukas, peab taastamiseks tehtava investeeringu tulemuslikkuse tagamiseks järgnema sellele koosluse regulaarne hooldamine.

74. Loodushoiutoetuse andmeid analüüsid Riigikontroll, et aastatel 2009–2013 jäid taastamistööd tegemata ligi 25%-l pinnast (2000 hektaril ligi 8600 ha-st rahuldatud taotlustest), mille hooldamisaotlused Keskkonnaamet heaks kiitnud oli. Rahuldatud taotluste ja tegelikult tehtud tööde pinna vahe on märgatavalt suurenenud perioodil 2011–2013 (vt joonis 5). Kokku jäi aastatel 2009–2013 välja maksmata ligi 726 000 eurot loodushoiutoetuse projekti eelarvest.⁴³

Joonis 5. Aastatel 2009–2013 taastamistööde rahuldatud taotlused ja loodushoiutoetuse abil tehtud taastamistööd (ha)



Allikas: Riigikontroll Keskkonnaameti esitatud loodushoiutoetuse projekti andmete põhjal

75. Keskkonnaamet selgitas Riigikontrollile, et taastamistööde kavandatud väiksema realiseerumise peamine põhjus on maahoolajate loobumine (nii lepingu sõlmimisest kui ka hiljem tööde tegemisest), mis on tingitud enamasti ebasoodsast ilmastikust⁴⁴, aga ka väikestest toetusmääradest. Keskkonnaamet ei ole ka suutnud tegemata jäänud taastamistöödeks ette nähtud raha suunata esialgu rahuldamatat jäänud taotlejatele. Selle peamine põhjus on ameti hinnangul loodushoiutoetuse projektipõhine rahastamine – KIKi projektide puhul sõlmitakse enamasti pooleteiseaastane sihtfinantseerimise leping⁴⁵ ning selle lühikese aja

⁴³ Nii taastamistöödeks kui ka väljaspool Natura 2000 alasid paiknevate pärandkoosluste hooldamiseks ja karjaaedade ehitamiseks plaanitud raha (eelarved ei ole projektiaruannetes otseselt eristatavad, kuid taastamistööd moodustavad põhiosa).

⁴⁴ Näiteks oli 2012. aastal Keskkonnaameti hinnangul rahuldatud taotluste ja tehtud tööde pinna vahe tingitud peamiselt liigniiskusest.

⁴⁵ Sihtfinantseeringu saab KIKilt Keskkonnaamet, kes korraldab toetuse määramise ja väljamaksmise maahoolajatele.

2000 hektaril on jäänud kavandatud taastamistööd tegemata

Teadmiseks, et

maahooldaja esitab taastamistöödeks taotluse loodushoiutoetuse saamiseks ning saab selle rahuldamise kohta Keskkonnaametilt kinnituse. Toetus makstakse välja pärast töö tegemist, mida Keskkonnaamet koha peal kontrollib.

jooksul on Keskkonnaametil olnud keeruline esialgu kavandatud tööde nurjumise korral uusi korraldada.

Taastamistöde korraldamist ei ole süsteemselt planeeritud

76. Keskkonnaameti selgitustest ilmnes lisaks, et amet kavandab loodushoiutoetuse eelarve lähtuvalt eelnevatel aastatel tehtud tööde pindalast ja poollooduslike koosluste tegevuskava üldmahtudest, mitte aga prioriteetsetel aladel vajalike tööde maksumusest. Kuna toetuse maksmise aluseks on maahooldajate taotlused, siis ei saa Keskkonnaamet kindel olla, millistele aladele taastamistoetust taotletakse, ja ei ole ka võimalust tagada, et taastamistödeks taotletakse toetust prioriteetsetel kooslustel.

Mitmeaastaste taastamistöde korraldus vajab ülevaatamist

77. Taastamistöid võib teha mitme aasta jooksul. See võib olla põhjendatud näiteks ala suurema võsastumise korral. Riigikontroll analüüsis Keskkonnaameti esitatud loodushoiutoetuse maksmise andmeid perioodi 2007–2012 kohta ning leidis, et 10 190 hektarist taastamistoetust saanud pärandkooslustest moodustas 4500 ha ehk ligi 45% rohkem kui ühel aastal toetust saanud pind. Näiteks jätkus 2012. aastal kokku ligi 1200 hektaril loodushoiutoetust saanud pärandkooslustest 2013. aastal taastamine 800 hektaril ehk 2/3-l toetatud kooslustel. Arvestades taastamistoetust saanud alasid ühekordsena, maksis riik perioodil 2007–2012 loodushoiutoetust kokku 5700 ha pärandkoosluse taastamiseks.

78. Loodushoiutoetuse maksmine on korraldatud aastaste projektidena ning selle tingimustest⁴⁶ ei selgu otseselt, kuidas mitmeaastase kestusega tööde toetamist korraldatakse (sh taastamise kogukestus, toetusmäärade rakendamine erinevate aastate jooksul). Maahooldajal ei ole enam kui aasta kestva taastamise puhul pärast esimest aastat taastamistöoga jätkamise kohustust, sest leping sõlmitakse üheks aastaks. Järelikult ei ole ka tagatud, et toetuse taotleja alustatud taastamistö lõpule viib.

Ligi 1000 hektaril taastatud aladel pole hooldamine jätkunud ning 460 hektaril ei pruugi see nõuetele vastata

79. Riigikontroll analüüsis aastatel 2007–2012 riikliku loodushoiutoetusega taastatud pärandkooslustel hilisemate hooldamistöde jätkumise ulatust ning leidis, et ligi veerandil taastatud aladest⁴⁷ ehk umbes 1470 hektari hooldamiseks ei olnud 2013. aastal taotletud MAKi pärandkoosluse hooldamise toetust (vt tabel 6). Selle hulgas on 460 ha koosluste pinda, mille hooldamiseks taotletakse teisi MAKi pindalatoetusi, aga hooldamistöde sisu ega kvaliteet ei pruugi olla pärandkoosluste hooldamise nõuetele vastav, kuna teised toetusmeetmed ei sea pärandkoosluste majandamisele eritingimusi (vt ka p 96).

⁴⁶ Keskkonnaministri käskkirj nr 62 „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“, § 5.

⁴⁷ Taastatud alaks loeti analüüsis ala, millele ei makstud enam järgneva(te)l aastatel taastamiseks loodushoiutoetust.

Tabel 6. Aastatel 2007–2012 loodushoiutoetuse abil taastatud alade hooldamiseks hilisem toetuse taotlemine

Kooslusetüüp	2007–2012 taastatud pind (ha)	2012–2013 hooldamistoetuse mittetaotlemine (ha)	Hooldamistoetuse mittetaotlemine (%)
Rannaniidud*	1735	220	13
Kuivad nõmmed	0	0	0
Kadastikud	75	36	48
Kuivad niidud lubjarikkal mullal*	75	21	28
Liigirikkad niidud lubjavaesel mullal*	78	41	53
Loopealsed (alvarid)*	650	141	22
Sinihelmikakooslused	24	3	12
Niiskuslembesed kõrgrohustud (servaniidud)	86	32	37**
Lamminiidud	1625	674	41**
Aas-rebasesaba ja ürt-puna-nupuga niidud (viljakad aruniidud)	80	19	24
Puisniidud	317	112	35
Liigirikkad madalsood	574	47	8
Puiskarjamaad	384	124	32
KOKKU	5703	1469	26

* Üle Euroopa esmatähtis elupaigatüüp

** Mitmed lammi- ja servaniidud kuuluvad PRIA põllumassiivide registrisse ehk osal neist taotletakse teisi PRIA pindalatoetusi.

Allikas: Riigikontroll Keskkonnaameti esitatud taastamistöde andmekiitide põhjal

80. Pärast koosluse taastamist ei ole MAKi hooldamistoetust taotletud teistest enam kadastike, lubjavaeste aruniitude, puisniitude ning puiskarjamaade puhul. Taastamiseks makstud loodushoiutoetuse keskmine summa hektari kohta oli vaadeldud perioodil ligi 240 eurot ehk otsene rahaline riiklik investeering, mis ei ole tulemuslikuks osutunud, ulatub veerand miljoni euroni.

81. Keskkonnaameti hinnangul ei ole aastatel 2007–2010 taastatud pärandkooslustest hiljem hooldatud 10%. Hinnangu kujundamisel on amet arvestanud teiste põllumajandustoetuste taotlemist kui hooldamise jätkumist ning pidanud silmas ka alasid, mida hooldatakse ilma toetuseta. Riigikontrolli ja Keskkonnaameti hinnangu vahe tuleneb seega nii vaadeldud perioodi erinevusest kui ka hooldamise sisu erinevast tõlgendamisest.

82. Valdavalt on Keskkonnaameti hinnangul taastamise järgse hooldamise puudumise põhjuseks maahooldajate loobumine, kehvad maastiku- ja ilmastikutingimused ning aladele ligipääsemise keerukus. Keskkonnaamet pidas oluliseks probleemiks ka asjaolu, et loodushoiutoetuse maksmine taastamiseks ei ole seotud hilisema hooldamiskohustusega. Keskkonnaamet on teinud seetõttu ettepaneku muuta loodushoiutoetuse määrust, et kohustada taastamiseks toetust

saavat maahoolajat pärast taastamistööd jätkama ala hooldamist viie järjestikuse aasta jooksul.⁴⁸

2007–2012 taastati loodushoiutoetuse abil 4200 ha pärandkooslusi

83. Eelkäsitletust selgub, et aastatel 2007–2012 suutis Keskkonnaamet tagada ligi 4200 ha pärandkoosluse lisandumise MAKi poolloodusliku koosluste hooldamise toetuskeemi (vt tabel 7).

Tabel 7. Loodushoiutoetuse abil taastatud alade lisandumine MAKi poolloodusliku koosluse hooldamise toetuskeemi

2007–2013 loodushoiutoetust saanud pind (ha)	2007–2012 taastatud pind alade ühekordses arvestuses (ha)	MAKi toetuse mitte-taotlemine (ha)	Taastatud aladel MAKi toetuse taotlemine (ha)
10 190	5700	1470	4230

Koostaja: Riigikontroll

84. **Riigikontrolli hinnangul** ei ole riik taastamistööd korraldades suutnud pärandkoosluste hooldusala piisavalt laiendada. MAKi pärandkoosluste hooldamise pindalaeesmärgist jäi perioodil 2007–2013 saavutamata 10 000 ha. Pärandkoosluste taastamine on seni toimunud peaaegselt maahoolajate initsiatiivil, töödest loobumise ulatus on olnud viimastel aastatel märkimisväärne ning suure hulga taastatud alade hooldamisega ei ole jätkatud.

85. Aastaks 2020 tuleb riigil pärandkoosluste hooldamise laienemiseks korraldada ka taastamistööd oluliselt suuremal pindalal kui aastatel 2007–2013. (Pärandkoosluste tegevuskava kohaselt on laienemise eesmärk 18 000 ha.) Kooslused, mille hooldamise laienemine on olnud seni ebapiisav (puisniidud, loopealsed, aruniidud lubjarikkal ja -vaesel mullal, kuivad nõmmed), vajavad ka senisest rohkem tähelepanu taastamistööde korraldamisel. Koosluste hooldamise jätkumine taastatud aladel on suuresti seotud ka motivatsiooniga teha hooldustööd. Seetõttu peab paranema nii Keskkonnaameti võimekus taastamistööde planeerimisel ja korraldamisel ka kui maahoolajate motiveeritus pärandkooslusi hooldada. See tagab ka suurema tõenäosusega hooldamise jätkumise taastatud aladel.

86. **Riigikontrolli soovitus** Keskkonnaameti peadirektorile poollooduslike ehk pärandkoosluste taastamistööde tulemuslikumaks korraldamiseks:

- Lähtuda taastamistööde korraldamisel senisest enam kaitsekorralduslikust planeerimisest. Tagada tööde tegemine kaitsekorralduslikult esmatähtsatel pärandkooslustel, võttes aktiivsema rolli maaomanike teavitamisel ning nende kaitsetöödele suunamisel.

⁴⁸ Alus kohustuse loomiseks on juba seatud: 18.7.2014 jõustunud keskkonnaministri määruse nr 13 kohaselt peab keskkonnaprogrammi looduskaitse alamprogrammist pärandkoosluse taastamiseks toetust saanu tagama hooldamistööd viie aasta jooksul (§ 5 lg 5). Määruse mõistes on taotlejaks KIKilt loodushoiutoetuseks sihtfinantseeringut saav Keskkonnaamet. Kavandatava loodushoiutoetuse määruse muudatusega täpsustatakse, et hooldamise tagamise kohustus on toetust saanud maahoolajal.

- Analüüsida lähemalt põhjusi, miks maahooldajad loobuvad pärast loodushoiutoetuse taotlemist taastamistöödest või pärast taastamistöid maa edasisest hooldamisest. Võtta sellest lähtuvalt kasutusele ennetavad meetmed.
- Tuvastada võimalikud taastamistöödest loobujad juba enne tööde kohapealset kontrolli. Loobumiste korral määrata toetus sellele maahooldajale, kes on toetust mittesaanute nimekirjas esimene.
- Jälgida süsteemsemalt pärandkooslustel taastamistöode lõpuleviimist ja sellele järgnevat hooldamist. Maahooldaja loobumise korral leida kiiremas korras pärandkoosluse uus hooldaja või korraldada selle hooldamine muul viisil.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: taastamistöode planeerimisel ja korraldamisel lähtutakse erinevates arengudokumentides ja kavades sätestatud prioriteetidest. Vastavalt PLK tegevuskavale on perioodil 2014–2020 võetud eesmärgiks suurendada loopealsete ja puisniitude kui väärtuslike elupaigatüüpide hooldatavat pindala. Selleks on Keskkonnaamet saanud rahalisi vahendeid LIFE+ Nature fondist 2500 hektari loopealsete taastamiseks (projekt LIFE to Alvars) ja selle projekti ettevalmistamise käigus teavitanud 700 eramaa omanikku nende maal asuvast esmatähtsast elupaigast ning kaasanud neid loopealsete taastamisse. Lisaks on toimunud aastatel 2013–2014 kuus projekti infopäeva Hiiumaal, Saaremaal ja Muhumaal.

Ettevalmistamisel on LIFE+ Nature projekt 2015. aasta taotlusvoor 1000 hektari puisniitude taastamiseks (WOODMEADOWLIFE), mille käigus on planeeritud teavitada 600–800 eramaa omanikku nende maal asuvast esmatähtsast elupaigast ning kaasata neid puisniitude taastamisse ning korraldada infopäevi.

Maahooldajate motivatsiooni tõstmiseks on suurendatud loodushoiutoetuse määrruse raames prioriteetsete elupaikade taastamis-toetuse summasid 36% võrra. Näiteks suureneb toetus hektari kohta niidu või loopealse puhastamisel üle 1,5 kõrgusest hõredast võsast 250 eurolt 340 euroni, puisniidul ja puiskarjamaal suureneb toetus hektari kohta puurinde liituvuse vähendamisel 1 kuni 2 liituvusastme võrra 160 eurolt 220 euroni.

Keskkonnaametis viidi 2013. aasta lõpus läbi audit poollooduslike koosluste taastamisest ja hooldamisest, mille käigus analüüsiti muu hulgas põhjalikult ka taastamis- ja hooldustööde katkemise põhjuseid. Peamiselt olid põhjused sotsiaalmajanduslikud – lõpetati majandustegevus või karjatamine, muutus rendisuhe või maaomanik ning uuel omanikult ei saadud nõusolekut ja looduslikud alad on hooldamiseks liigniisked või raskesti ligipääsetavates kohtades või olid ilmastikuolud ebasoodsad.

Hooldaja loobumise puhul oleme alati püüdnud leida uued hooldajad ja vajadusel aidanud luua kontakti maaomanikega. Alates 2014. aastast oleme suurendanud poollooduslike elupaikade inventeerimise mahtu (täpsemalt punkti 115 vastuste all), kusjuures toetust saavatel aladel ja toetuse huviga aladel viiakse inventuur läbi esmajärjekorras, et välistada hilisemad elupaigatüübi muutused.

Oluline on rõhutada, et mitte kõigil aladel, kuhu taastamistöde järgselt ei ole taotletud PRIA PLK toetust, ei ole tööd katkenud. Aruanne toob õigesti välja asjaolu, et osadele poollooduslikele aladele (sh aladele, millele on eelnevalt võetud taastamistoetust) ei taotleta PRIA PLK toetust ning osad neist aladest hooldatakse teiste põllumajandustoetuste abiga. Samas on ennatlik järeldus, et seetõttu ei hooldata neid alasid nõuetekohaselt. Kuigi neil aladel ei teosta Keskkonnaamet PRIA nõuete kohast kontrolli, on meil näited mitmete, sealhulgas suurte, üle 100 ha suuruste alade kohta, kus maahooldajad kasutavad hooldamisel majanduslikel põhjustel muid põllumajandustoetusi ja alad on hooldatud PLK nõuetele vastavalt. Seega on aruandes toodud andmed taastatud poollooduslike kooslustega alade edasise hooldamata jätmise mahu kohta ebatäpsed.

Poollooduslike koosluste taastamistöde tellimisel suheldakse eraldi kõigi taotlejatega, et selgitada neile enne lepingu sõlmimist taastamisega kaasnevat kohustusi ning tuvastada juba enne tööde algust võimalikud riskid ja probleemid, mis võivad lepingu sõlmimisega kaasneda. Alati ei ole enne lepingu tähtaja saabumist siiski võimalik tööde puudujääke ette näha ning taastamistöde teostamiseks uut maahooldajat määrata.

Võimalusel pakutakse lõpetamata töö alati uuele pakkujale vastavalt loodushoiutoetuse määruse tingimustele. Peamisteks põhjusteks, miks seda alati ei ole võimalik teha, on taastamistöde projektipõhisest rahastamisest tulenevad tähtjad.

2014. aasta suvel jõustunud keskkonnaministri määruse nr 13 „Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord“ muudatuste (RT I, 18.07.2014, 3) kohaselt peab toetuse saaja pärast poollooduslike elupaikade taastamist tagama taastatud aladel hoolduse viie aasta jooksul. Sama nõudega täiendati keskkonnaministri määrust nr 62 „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“ (RT I, 27.01.2015, 13).

Lisaks pidevale suhtlemisele maaomanike ja -hooldajatega on see täiendus üks võimalus poollooduslike elupaikade seisundi parandamise ja säilitamise järjepidevuse tagamiseks.

87. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: täpsustada loodushoiutoetuse maksmise määrust mitmeaastase kestusega tööde osas. Kehtestada sealjuures taotleja lepingukohustuse periood senise ühe aasta asemel ala taastamistöde lõppemiseni ning täpsustada, kuidas enam kui aasta kestva taastamistöde kohta toetusmäärasid rakendatakse. Võimaldada Keskkonnaametil sõlmida taastamistöde lepinguid kogu taastamisperioodi ajaks, algatades selleks KIKi keskkonnaprogrammi sihtfinantseerimise korra muutmine.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministerium on nõus kaaluma regulatsioonide täiendavat täpsustamist nii konkreetse määruse osas kui KIKi sihtfinantseerimise korra osas. 2015. a alguses muudeti keskkonnaministri määrust „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“ ning viidi sisse peale taastamist viieaastane hooldamiskohustuse nõue.

Poolte kontrollitud alade hoolduskvaliteet ei vasta nõuetele

Teadmiseks, et

pärandkoosluste hooldamisel kehtivad erinevalt kultuurrohumaadest eritingimused. Näiteks:

- pärandkoosluste hooldamisel on välistatud nende väetamine, taimede külvamine ja kuivendamine;
- niidetavatel kooslustel ei tohi niitmist alustada enne 1. juulit, et vältida negatiivset mõju maas pesitsevale linnustikule;
- hein tuleb koosluselt koristada, et vältida toitainete akumuleerumist ning sellega seotud taimekoosluse muutumist. Eriti oluline on see puisniitude hooldamisel;
- rannaniitude karjatamisel tuleb vähemalt 30%-l niidualast saavutada nn madalmurune tulemus, mis eeldab piisavat karjatamiskoormust (kariloomade hulk pinnaühiku kohta).

Pärandkoosluste hooldamise kvaliteet ei vasta olulises osas nõuetele

88. Kuna pärandkooslusi hooldatakse looduskaitse- ja ökoloogiliste eesmärkide saavutamiseks, erinevad pärandkoosluste hooldamise tingimused ning nõuded põllumajanduslike kultuurrohumaade majandamisest. Pärandkoosluste hooldamise eesmärk on säilitada neile omane looduslik taimekooslus ning sellega seotud liikide elutingimused ning parandada neid. Pärandkoosluste hooldamiseks on arvukalt spetsiifilisi nõudeid, mille täitmata jätmise korral pole võimalik ökoloogilisi eesmärke saavutada ning sel juhul võib kogu töö ning selleks kulutatud raha olla nende eesmärkide saavutamiseks kasutu.

89. Ala, mis on määratud pärandkoosluseks ja kantud keskkonnaregistrisse, peab majandama koosluse säilimiseks vajalike eritingimuste kohaselt. Maaelu arengukava raames makstav poolloodusliku koosluse hooldamise toetus on loodud vajalike hooldusvõtete kasutamise toetamiseks ning selle saamisel tuleb arvestada koosluste hooldamise tingimusi karjatamiskoormusele, hooldusajale ja teistele kvaliteedinõuetele.⁴⁹ Riigikontroll eeldab, et kaitsealade pärandkoosluste hooldamise toetamiseks kasutatakse seda sihtotstarbelist toetusmeedet.

90. Järelevalvet MAKi raames makstavate toetuste tingimustest kinnipidamise üle korraldab PRIA, kes pärandkoosluste hooldamise järelevalveülesanded on lepingu alusel andnud Keskkonnaametile. Keskkonnaamet juhendub kontrollimisel suuresti ELi põllumajandus- toetuste järelevalve tingimustest. Alade iga-aastase kontrollivalimi koostab Keskkonnaameti jaoks PRIA. Keskkonnaamet lisab valimisse (nn käsitsivalim) alasid, mille puhul on tekkinud kahtlus, et neid ei hooldata nõuetekohaselt. Kokku moodustub riskipõhine kontrollivalim.

91. Pärandkoosluste hooldamise viimaste aastate (2012–2013) järelevalvetulemused on näidanud, et enam kui pooltel kontrollivalimisse valitud ja Keskkonnaameti poolt kontrollitud aladel⁵⁰, mille hooldamiseks kasutatakse maaelu arengukava poolloodusliku koosluse toetust, esines hooldusnõuete rikkumisi (ala ei ole 1. oktoobriks nõuetekohaselt niidetud või karjatatud ning nende koristatud). Kuigi tegemist on riskipõhise kontrollivalimiga, millest PRIA kontrollivalimi osa hõlmab vaid ca 5–7% toetusesaajaid (nt 2012. a kontrolliti PRIA valimiga 83 ja Keskkonnaameti valimiga 62 maahooldajat; 2013. a vastavalt 60 ja 34 maahooldajat), viitavad kontrollitulemused olulistele puudustele pärandkoosluste hooldamise kvaliteedis.

92. Riigimaadel pärandkoosluste hooldamise üle teeb alates 2011. aastast järelevalvet ka RMK⁵¹, et hinnata, kas rendile antud alad olid 1. oktoobriks nõuetekohaselt hooldatud. 2012. aastal kontrolliti 84 ala (1099 ha), millest hooldamata või hooldamisprobleemidega olid ca 30% aladest. 2013. aastal kontrolliti 91 ala (1147 ha), rikkumisi tuvastati 1/4-l rendialade pindalast. Rikkumiste tuvastamise korral on RMK saatnud hooldajatele märgukirjad, lepingunõuete mittetäitmine on viinud ka selleni, et RMK on rendilepingu lõpetanud.

⁴⁹ Põllumajandusministri 8.3.2010. a määrus nr 19, „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007–2013“.

⁵⁰ 2012 .a esines hooldusnõuetele mittevastavusi 45%-l PRIA riskivalimi aladest ning 98%-l Keskkonnaameti käsitsivalimi aladest. 2013. a olid vastavad tulemused 27 ja 82%.

⁵¹ Lähtudes RMK juhatause liikme 8.6.2011. a käskkirjas nr 1-5/189 kirjeldatud seirejuhendist.

93. Praktilise kogemuse saamiseks külastas Riigikontroll septembri teises pooles ka ise viimase kolme aasta jooksul hooldustoetust saanud niitudest juhuslikult valitud kümnet pärandkooslust ning hindas nende hooldatust. Pooled vaadeldud aladest olid kas täiesti hooldamata või oli nende koristamata (ilmnesid selged hooldamise puudujäägid), kuigi septembris olid hooldustingimused veel ideaalsed. Pooled alad olid hooldatud visuaalse hinnangu põhjal rahuldavalt.⁵² Nähtu kinnitas, et pärandkoosluste hooldamise kvaliteedis on olulised puudujäägid.



Üleval (vasakult): hooldatud puisniit, hooldatud soostunud niit. All (vasakult): hooldamata aruniit, mahajäetud niide puiskarjamaal. Fotod: Riigikontroll

94. Riigikontrolli vestlustest maahooldajate ja Keskkonnaameti töötajatega ilmnes hulk tegureid, mis on seotud hooldamise keeva kvaliteediga. Ühest küljest on hooldustoetused pindalapõhised, mis majanduslikult motiveerib hooldama suuremat pindala (väikese pinna hooldamiseks ei tasu masinaid üldse soetada). Hoolduskvaliteet on nõue, mis ei ole eraldiseisvalt motiveeritud, kuid sellele on keeruline hästi rakendatavat alternatiivi pakkuda. Teisalt ei kata toetusmäärad kõigil kooslustel arvestuslikke hoolduskulusid (vt p 33) ning hooldamine on tasuv vaid suuremate pindalade hooldamisel ja/või koostoimes põllumajandustootmisega. Väiksemapinnaliste koosluste hooldamine (puisniidud, loopealsed) on veelgi kulukam ning hooldajad on valiku ees hoida kulusid kvaliteedi arvelt kokku või mitte teha hooldustöid. Kui järelevalve on vähene, siis eelistavad paljud hooldajad hooldustöö siiski ette võtta, kuid kulusid võimalikult kokku hoides.

95. Pärandkoosluste hooldamist toetati ajavahemikul 2001–2006 riigieelarvest makstava loodushoiutoetuse abil. Keskkonnaministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused või kaitsealade administratsioonid, kes toetuste taotlejatega lepingud sõlmisid, vaatasid kõik hooldustööd kohapeal üle ja võtsid aktiga vastu. Samas praegusega võrreldavat põhjalikku järelevalvet ja hooldusala piiride möödistamist ei toimunud. See olukord erineb oluliselt praegusest, kus poolloodusliku koosluse

⁵² Riigikontrolli poolt septembri teises pooles külastatud pärandkooslused asusid Harjumaal, Lääne-Virumaal, Pärnumaal ja Viljandimaal. Riigikontroll ei möötnud hooldatava ala piire, nagu seda teeb Keskkonnaamet.

toetuse menetlemisel Keskkonnaameti spetsialist enamasti kohapeal ei käi ja lähtub toetustaotluse menetlemisel vaid keskkonnaregistri andmetest. Tööde tulemusi kohapeal vastu ei võeta ning toetuste kontrollimaht on väga väike, mistõttu ei pruugi Keskkonnaameti töötaja sattuda hooldatavale alale aastaid.

96. Riigikontrolli hinnangul on kontroll maaelu arengukava toetuste üle vähene, mis võimaldab suuremaid pindalasi hooldada ebapiisava kvaliteediga ning koosluste hooldamise ökoloogilised eesmärgid jäävad sel juhu täiel määral saavutamata. Pärandkoosluste hooldamise toetusmeetme järelevalvet teeb Keskkonnaamet PRIA koostatava valimi ja ELi põllumajandustoetuste kontrollitingimuste alusel. Sellest tulenevalt kontrollitakse riskipõhiselt koostatud valimi abil toetuse saajatest vaid ca 5–7%, millele Keskkonnaamet lisab alad, mis nende hinnangul vajavad kontrolli (nn käsitsivalim, 3–5% hooldusaladest). Kokkuvõttes kontrollitakse igal aastal põhjalikult umbes 10% toetuse saajaid, lähtudes ELi kontrollinõuetest ning spetsiaalselt välja töötatud meetodikast (hooldusala piir kontrollitakse GPSiga üle), ning selle kontrolli alusel teeb PRIA toetusnõuete rikkumiste korral toetusest mahaarvestused.

97. Riigikontroll tuvastas, et aastatel 2009–2013 maksti olulisel osal keskkonnaregistrisse kantud pärandkooslusel mitte pärandkoosluse hooldamise toetust, vaid teisi maaelu arengukava pindalatoetusi (vt tabel 8). 2013. aastal maksti ligi 4600 hektari pärandkoosluste hooldamiseks ühtset pindalatoetust ning sellest pinnast omakorda 95%-le Natura 2000 alal asuva põllumajandusmaa toetust, 88%-le ebasoodsamate piirkondade toetust ning 35%-le mahepõllumajandusliku tootmise toetust.⁵³ Toetussumma hektari kohta oli seega suuremal osal teisi pindalatoetusi saanud pärandkooslustest 2013. aastal vähemalt 166 €/ha, mis oli ainult pisut väiksem poolloodusliku koosluse hooldamise toetusest (186 €/ha).

Enam kui 4500 hektari koosluste hooldamiseks taotletakse teisi põllumajandustoetusi

Tabel 8. Perioodil 2009–2013 pärandkoosluste hooldamiseks makstud teised maaelu arengukavaga ettenähtud pindalatoetused (ha)

Pindalatoetuse liik	2009	2010	2011	2012	2013
Toetusõiguslik pärandkoosluste pindala⁵⁴	6212	5525	3772	4133	4621
Ühtne pindalatoetus (109,2 €/ha*)	6161	5442	3731	4088	4608
Ebasoodsamate piirkondade toetus (25 €/ha)	5285	4501	3119	3567	4073
Keskkonnasõbraliku majandamise toetus (35,15 €/ha*)	1746	149	33	26	90
Mahepõllumajandusliku tootmise toetus (76,69 €/ha*)	2373	2013	1707	1585	1630
Natura 2000 alal asuva põllumajandusmaa toetus (32,08 €/ha)	5135	4368	3311	3828	4394

* Perioodi kestel muutunud ühikumäär, tabelis 2013. a andmed.

Allikas: PRIA

⁵³ Ühtset pindalatoetust ja muid põllumajanduslikke pindalatoetusi võis 2007–2013 kattuvalt taotleda (ka veel 2014. a, nn üleminekuaastal). Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse puhul kehtis aga erand – selle taotlemise korral teisi pindalatoetusi taotleda ei saanud.

⁵⁴ Pärandkooslused, kus ühtse pindalatoetuse taotleja näitas PRIA-le põllumajanduslikku kasutust. Pindala varieerub, sest taotlejal on kohustus esitada igal aastal info kasutuses oleva põllumajandusmaa piiride kohta. PRIA uuendab selle põhjal aktiivset massiivide arvestust, millele on võimalik pindalatoetusi taotleda.

98. Teiste pindalatoetuste taotlemine pärandkoosluse hooldamiseks on võimalik siis, kui ala on kantud PRIA põllumassiivide registrisse.⁵⁵ Keskkonnaameti andmetel oli 2014. aasta kevadel PRIA põllumassiivide arvestuses keskkonnaregistrijärgsete pärandkoosluste pinda kokku ligi 5600 ha – valdavalt lamminiidud, viljakad aruniidud, rannaniidud ja servaniidud.

99. Tõenäoliselt on põhjusteks, miks maahooldajad muude pindalatoetuste kasuks on otsustanud, eritingimustel hooldamise kulukus ning taotlejate vähene informeeritus pärandkoosluste esinemisest ja nende hooldamise tingimustest. Muude PRIA pindalapõhiste toetuste taotlemisel ei kaasne otsest nõuet pärandkooslust eritingimustel hooldada. Näiteks oli aastatel 2007–2013 nii ühtse pindalatoetuse kui ka ebasoodsamate piirkondade toetuse peamiseks tingimuseks taotletava pinna **heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes** hoidmine. Natura 2000 põllumajandusmaa toetuse puhul pidi taotleja täitma kaitseala, hoiuala või püselupaiga kaitsekorrast tulenevaid nõudeid. Maahooldaja ei pidanud teiste toetuste taotlusi Keskkonnaametiga kooskõlastama ning ei saanud täpsemaid juhiseid ala hooldamiseks. Lisaks ei pidanud taotleja läbima Keskkonnaameti korraldatavat pärandkoosluste hooldamise koolitust.

100. Looduskaitse arengukavas sedastatakse, et teiste põllumajandustoetuste abil pärandkooslusi hooldades tuleb lähtuda erilistest hooldamisnõuetest. Poollooduslike koosluste tegevuskavas märgitakse, et osale kooslustele makstakse muid pindalatoetusi, mis on liigirikkuuse säilitamise seisukohalt mittesoovitav. Samas ei esitata ei arengu- ega tegevuskavas selliste alade mahtu ega otseseid lahendusi ebaõigete töövõtete vältimise tagamiseks⁵⁶.

101. Keskkonnaamet ei suutnud Riigikontrollile esitada konkreetseid andmeid selle kohta, milliseid teisi pindalatoetusi ja kui suurel alal on pärandkoosluste hooldamiseks makstud. Ameti sõnul on riigimaade hooldamise eritingimused sätestatud rendi- ja kasutuslepingutes. Nende täitmise eelduseks on aga lepingutingimuste järelevalve ja rikkumiste tuvastamise puhul sanktsioonide rakendamine – tegevused, mida Keskkonnaamet ei saa RMK nimel teha. Kui eramaa hooldaja taotleb teisi pindalatoetusi, puudub Keskkonnaameti hinnangul võimalus seada nende alade hooldamiseks eritingimusi. Suurt osa sellistest pärandkooslustest hooldatakse siiski nõuetega kooskõlas.

102. Ka Keskkonnaministerium leiab, et pärandkoosluste hooldamine erinevate toetuste abil ei ole sobiv lahendus. Ministerium prognoosib, et kuna uuel maaelu arengukava perioodil lõpeb ebasoodsa piirkonna arengu toetuse maksmine ning väheneb mahemajandusliku tootmise toetus, otsustavad maahooldajad taotleda pigem poolloodusliku koosluse toetust. Põllumajandusministerium leiab, et maaelu arengukava toetuste

Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused – tingimused mullaerosiooni, mulla orgaanilise aine, mulla struktuuri, minimaalse hooldustööde taseme ning veekaitse ja -majanduse kohta

Allikas: Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, § 23 lg 4 (redaktsioon, mis kehtis kuni 31.12.2014)

⁵⁵ Põllumassiivide register on PRIA hallatav register, mis on aluseks Euroopa Liidu pindalapõhiste põllumajandustoetuste menetlemisel. Registri loomist alustati 2002. a ning aastatel 2003–2004 kanti sinna heas põllumajanduslikus korras olevad maad, mille piirides oli võimalik edaspidi pindalatoetusi taotleda – põllumaad, püsirohumaad, püskikultuurid ning põllumajandusootmises ajutiselt kasutatama põllumajandusmaad. Alates aastast 2014 on võimalik registrisse kanda ka täiesti uusi põllumajanduslikus kasutuses olevaid maa-alasid. Poolloodusliku koosluse toetuse taotlemisel perioodil 2007–2013 põllumassiivide registrisse kuulumise nõue puudus.

⁵⁶ Tegevuskavas on kirjeldatud vajadust suurendada muude põllumajandustoetuste saajate teadlikkust pärandkoosluste hooldamise eritingimustest.

taotlemine ei ole hooldajatele mitte kohustus, vaid võimalus ning seetõttu ei saa toetused olla loodusväärtuste säilitamise ainus vahend.

103. Riigikontrolli hinnangul ei taga senine pärandkoosluste hooldamise järelevalvekorraldus hooldustööde vajalikku kvaliteeti olukorras, kus hooldamistoetused ei kata hoolduskulusid ning hooldajad on survestatud kulusid kokku hoidma. Hooldamistoetust saav koosluse pindala küll viitab, et hooldatavad alad on laienenud, kuid tegelikkuses ei vasta pärandkoosluste hooldus olulises osas vajadusele. Selle tulemuseks on oluline risk, et pärandkoosluste ning nendega seotud liikide seisund halveneb ning vaatamata investeeringutele jäävad looduskaitse-eesmärgid tegelikkuses saavutamata.

104. Muude pindalatoetuste taotlemist ilma hooldusnõudeid seadva poolloodusliku koosluse hooldamise toetuseta tuleb uuel maaelu arengukava perioodil pärandkooslustel vältida. Puudulike hooldamisvõtete kasutamine ei saa olla aktsepteeritav, sest niimoodi jäävad saavutamata nende elupaikade ökoloogilise seisundi eesmärgid. Uue MAKi poolloodusliku koosluse toetuse määrade puhul on lagedamate alade puhul arvestatud, et need on juba PRIA põllumassiivide registris või neid saab sinna lisada ning ühtset pindalatoetust lisaks taotleda. Riigikontrolli hinnangul võib osa maahooldajaid kulude kokkuhoidmiseks otsustada siiski ühtse pindalatoetuse ja teiste PRIA pindalatoetuste, mitte poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse taotlemise kasuks.

105. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: täiendada Keskkonnaameti kontrolliskeemi selliselt, et lisaks PRIA väikesemahulise valimiga, kuid põhjalikule kontrollile kontrollitakse kiire ülevaatamise põhimõttel täiendavalt vähemalt pooli poolloodusliku ehk pärandkoosluse hooldamise toetust saanud alasid. Kui ala on hooldamata, tuleb see lisada PRIA põhjalikuma järelevalve valimisse. Sellise kontrolliskeemiga on Keskkonnaamet ka algust teinud, kuid see ei ole veel piisava mahuga ega süsteemne.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on jätkuvalt seisukohal, et tööde kontroll peab olema riskipõhine ega saa katta kõiki hoolduses olevaid alasid.

Praegu toimub kontrollivalimi määramine kahes etapis: PRIA moodustab riskipõhise hindamise tulemusel valimi, mille suurus on 5–7% taotlejatest, millele Keskkonnaamet lisab omakorda käsitsivalimi 3–5% taotlejatest, kelle aladel on visuaalse vaatluse tulemusena tuvastatud ebapiisav hoolduskvaliteet. Kõigil neil aladel tehakse PRIA nõuetele vastav põhjalik kontroll. Igal aastal vaatavad ameti spetsialistid visuaalselt üle ca 30% hooldatavatest aladest ja hindavad nende nõuetekohasust. Alad, millel tuvastatakse visuaalsel vaatlusel nõuetele mittevastavuse kahtlus, suunatakse PRIA nõuete kohasesse kontrolli (s.o käsitsivalimisse).

Seega kontrollitakse igal aastal üle vähemalt 35% hoolduses olevaid alasid: ca 10% põhjaliku, PRIA nõuetele vastava kontrolli käigus, ja ca 30% visuaalse kontrolli käigus.

Kuna põhjalikku kontrollivalimisse võetakse alad nii PRIA kui ka Keskkonnaameti poolt riskipõhiselt, on loogiline, et valimis on

rikkumiste osakaal suhteliselt kõrge. Samal põhjusel ei saa kontrollivalimis olevatel aladel leitud rikkumiste osakaalu laiendada kõigile hoolduses olevatele aladele ning aruandes tehtud järeldused hoolduse madala kvaliteedi kohta on meie hinnangul ebatäpsed.

Kontrollitavate alade oluline suurendamine eeldaks Keskkonnaametile lisaressursside eraldamist, mille suurus sõltub otseselt töömahust. Näiteks kuluks PRIA nõuetele vastava kontrolli mahu suurendamiseks praeguselt ca 10%-lt aastas 50%-ni aastas ca 9 inimtööaastat, mis eeldaks lisaressursside olemasolu vähemalt 300 000 eurot aastas.

106. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile ja põllumajandusministrile: selleks, et tagada poollooduslike ehk pärandkoosluste hooldamisnõuete täitmine ja järelevalve selle üle, välistada 2014–2020 maaelu arengukava toetusmeetmete puhul võimalus taotleda keskkonnaregistrisse kantud pärandkoosluste hooldamiseks teisi pindalapõhiseid toetusi ilma poolloodusliku koosluste hooldamise toetust taotlemata.

Keskkonnaministri vastus: kuna maaelu arengukava raames PLK toetusmäärad uuel perioodil suurenevad oluliselt, siis on poollooduslike koosluste hooldustoetuse taotlemine finantsiliselt selgelt kasulikum võrreldes muude toetustega. Leiame, et see vähendab antud probleemi suurust oluliselt. Edasine regulatsioonide täpsustamine tuleb vajadusel teha Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi koostöös.

Põllumajandusministri vastus: põllumajandusministri hinnangul ei lahenda pakutud ettepanek hooldustööde kvaliteedi probleemi. Poollooduslike koosluste säilimine ei peaks sõltuma toetuste maksmisest selliselt, et vajalikud piirangud kehtivad vaid senikaua, kuni makstakse toetust. Looduskaitseoluliste alade säilimise pikemas perspektiivis tagaks see, kui majandamise tingimused oleks selgemini reguleeritud õigusaktides, mis on kohustuslikud maa hooldajale olenemata taotletavatest toetustest. Vastava regulatsiooni peaks kehtestama vajaduse korral kaitse korraldaja.

Teiseks juhib ka aruanne tähelepanu asjaolule, et keskkonnaregistri andmed on puudulikud. Seni, kuni me ei saa kindlad olla, kas kõigil keskkonnaregistrisse kantud poollooduslikel kooslustel ka tegelikult kaitstavad loodusväärtused esinevad, ei saa me seada täiendavaid piiranguid toetuste taotlemisel. Seega on esmaseks eelduseks selle ettepaneku kaalumisel keskkonnaregistri andmete usaldusväärsus.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et aruande joonis 2 ei kajasta kõiki asjakohaseid rahastamisallikaid ning puudu on EL ühise põllumajanduspoliitika I sambast lisanduvad otsetoetused poollooduslikele kooslustele, mille hinnanguline maht aastateks 2015–2020 on 12 miljonit eurot.

„Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ üheks eesmärgiks on, et põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine.

Seega peame elurikkust ning poollooduslike koosluste hooldamist oluliseks, kuid leiame, et looduskaitse korraldamine ei peaks nii suures

ulatuses sõltuma EL ühise põllumajanduspoliitika vahenditest, kuivõrd pikas perspektiivis ei pruugi see tagada nende alade jätkusuutlikku majandamist.

Taastamis- ja hooldustööde kavandamine

107. Pärandkoosluste seisundi säilitamine ja parandamine sõltub peale maahooldajate huvi kooslusi kohasel viisil hooldada ka sellest, kui edukalt riik kaitsealadel looduskaitset korraldab. Kaitsekorralduse aluseks on teadmine, kus kaitset vajavad kooslused paiknevad, ning see, et need kooslused on võetud kaitse alla ning seatud nende kaitseks õigusaktiga kohased piirangud. Kaitsealade kaitse tugineb looduskaitseasendusele ning selle alusel kehtestatud kaitsealade kaitse-eeskirjadele. Seejärel selgitatakse kaitseala kaitsekorralduskava koostamise käigus täpsemalt kaitseväärtuste olemus, paiknemine ja neid ohustavad tegurid. Kava koostamise tulemusena kavandatakse kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja tööde tegemise tingimused. Näiteks kaitsealal olevate pärandkoosluste kaitseks selgitatakse täpsemalt välja hooldamist vajavate alade asukoht ja taastamise-hooldamise prioriteetid, seosed kaitsealuste liikide elupaikadega, samuti hooldamiseks vajaliku infrastruktuuri (juurdepääsuteed, sillad) ja võimaluse korral hooldusvahendite (masinad, kariloomad) olemasolu. See info koondatakse kaitsekorralduskavasse, millest saavad oma otsustes ning tegevustes lähtuda nii kaitseala valitseja kui ka kõik kaitsealaga seotud osalised.

Pärandkoosluste levikuandmed on puudulikud või vananenud

108. Eestis toetatakse vaid kaitsealadel asuvate pärandkoosluste hooldamist.⁵⁷ Pärandkoosluste kaitse korraldamiseks on vaja täpset ja ajakohast infot nende paiknemise (piirid ja pindala), kooslusetüübi ja seisundi kohta.

109. Info pärandkoosluste paiknemise kohta on viimase 15 aasta jooksul saadud inventeerimiste käigus, mis võivad olla nii üle-eestilised kui ka puudutada mõnda üksikut kaitseala või kooslusetüüpi. Selliseid inventeerimisi on tellinud Keskkonnaamet ning teinud eri projektide raames ka keskkonnaorganisatsioonid ja looduskaitseeksperdid. Inventeerimistest saadav info kantakse keskkonnaregistri⁵⁸ andmekogusse „KR_PLK“ ning see on aluseks nii kaitsekorralduslike tööde kavandamisele, keskkonnakasutuse üle tingimuste seadmisele kui ka hooldamis- ja taastamistoetuste maksmisele. Kuna hooldamist vajavate pärandkoosluste olukord võib eriti hooldamise puudumise korral kiiresti muutuda, on oluline ka ajakohaste andmete olemasolu ning info uuendamine.

110. Riigikontroll analüüsis keskkonnaregistri infokihti „KR_PLK“ ja leidis, et 1/4 kirjete puhul on info puudulik: puudus info inventeerimisaja, inventeerija, seisundihinnangu või muu kohta. Ülejäänud kirjetest 16%-l oli info üle 10 aasta vana, mis tähendab, et olukord looduses võib olla oluliselt erinev võrreldes inventeerimise ajaga.

Teadmiseks, et

Pärandkoosluste Kaitse Ühing inventeeris pärandkooslusi üle Eesti ajavahemikul 1999–2004. Koos hilisemate Natura 2000 elupaikade inventuuridega loodi selle põhjal pärandkoosluste digitaalne andmekiht Eesti looduse infosüsteemis (EELIS), millest on arendatud ka keskkonnaregistri pärandkoosluste infokiht „KR_PLK“.

⁵⁷ Kaitsealade all on looduskaitseasenduse tähenduses mõeldud kaitstavaid loodusobjekte.

⁵⁸ Keskkonnaregistri seaduse kohaselt loodusressursside, looduspärandi, keskkonnaseisundi ja keskkonnategurite andmeid sisaldav riigi põhiregister.

111. Riigikontroll analüüsis ka seda pärandkoosluste infot, mis on „Poollooduslike koosluste tegevuskavas aastateks 2014–2020“ seatud sellel perioodil alade laiendamise eesmärgiks – ca 18 000 ha. Ilmnes, et ka selles osas on info puudulik: nende alade kohta on tegevuskava põhjal tuvastatavad vaid välispiirid, kuid puudub välitööde käigus saadav inventeerimisinfo. Keskkonnaameti sõnul on laiendamisperspektiiviga pärandkooslused suuremas osas ekspertide valitud alad, mis ei ole veel inventeeritud ning mille kohta on vaja infot veel välitöödega täpsustada (nt hinnata looduse koosluse seisundit, hooldatavust ja taastatavust). Riigikontrolli hinnangul võib nende alade ebapiisav info tingida näiteks olukorra, kus taastama minnakse kooslust, mis pole enam taastamiskõlblik.

Pärandkoosluste ebapiisav inventeerimismaht ja info kvaliteet võib takistada hooldustööde korraldamist

112. Puudujääke pärandkoosluste info kvaliteedis on tuvastatud maaelu arengukava toetuste rakendamisel nii Keskkonnaameti poolt kui ka PRIA auditite käigus. Põllumajandusministeerium on juunis 2012 juhtinud keskkonnaministri tähelepanu tungivale vajadusele parandada keskkonnaregistri pärandkoosluste andmete kvaliteeti, millest võib sõltuda MAKi 2014–2020 meetmete valik ja rakendamine. Põllumajandusministeeriumi hinnangul on senine inventeerimismaht ning pärandkoosluste andmekvaliteet oluliste puudujääkidega ega rahuldada täpsustatud andmete vajadust järgmiseks MAKi rahastamisperioodiks.

113. Keskkonnaameti tellitud inventeerimistöid on ajavahemikul 2010–2012 rahastatud maaelu arengukava tehnilise abi vahenditest mahus 2400–3900 ha aastas. Aastatel 2013–2014 sai Keskkonnaamet inventeerimiseks riigieelarvest raha 1050–1300 ha jaoks aastas (2014. a eelarve ca 12 000 eurot). Ameti hinnangul⁵⁹ oli 2013. aasta seisuga nõuetekohaselt inventeeritud vaid ca 40% kaitsealade pärandkooslusi ning seetõttu taotleti KIKilt raha ca 10 000 ha inventeerimiseks. Sellises mahus rahastust Keskkonnaamet KIKilt ei saanud. Poollooduslike koosluste tegevuskava näeb alates 2014. aastast inventeerimisteks ja uuringuteks ette ca 70 000 eurot (allikad riigieelarve või KIK), mis võimaldaks ka senisest märgatavalt suuremat inventeerimismahtu.

Ebapiisavad on ka andmed pärandkoosluste hooldamise kohta

114. Lisaks pärandkoosluste levikuandmetele on hooldustööde tulemuslikkuse ning ka pärandkoosluste seisundi hindamiseks oluline teada, millises mahus ja piires on pärandkooslusi toetuste abil hooldatud. Vastavad pikemaajalised andmed võimaldavad hinnata, kuidas on mõne kooslusetüübi tegelik hooldamismaht muutunud.

Andmed tegelikult hooldatud pärandkoosluste pindala kohta on ebatäpsed

115. Keskkonnaministeeriumi andmetel on 2013. aastal hooldatud pärandkoosluste pindala ligi 27 000 ha⁶⁰, mis on 1900 ha rohkem, kui sel aastal hooldustoetust tegelikult määrati. Erinevus tuleneb sellest, et viimasel toetusteperioodil (2007–2013) on hooldatavate alade andmed tekkinud hooldajate taotluste põhjal: Keskkonnaamet kannab neis olevad andmed toetusetaotluste kaardile. Kuna kõik toetusetaotlused täies mahus ei realiseeru⁶¹, siis tegelik hooldatav pärandkoosluste pind on

⁵⁹Keskkonnaameti rahastamistaotlus KIKile PLKde inventeerimise kohta. Jaanuar 2013.

⁶⁰Võetud 2013. a hooldamise pinna baasulatuses keskkonnaministri poolt kinnitatud poollooduslike koosluste tegevuskavas.

⁶¹ Keskkonnaamet kiidab taotlused heaks, toetuse määrab PRIA. Taotlus kiidetakse heaks enne tööde tegemist, toetus määratakse pärast tööde tegemist (sealt arvestatakse maha nt toetuse järelevalve põhjal tehtud korrektureid).

realiseerimata taotluste ja ebakvaliteetse hooldustöö võrra väiksem (vt tabel 9). Tegelikult väljastatud hooldustoetusele vastava pinna üle Keskkonnaamet arvestust ei pea.

Tabel 9. Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse taotlemine ja väljamaksed 2007–2013

Taotlemise aasta	Keskkonnaameti heakskiidetud taotlused (ha)	PRIA määratud toetus (ha)	Taotluse ja määramise vahe (ha)
2007	16 145	15 181	964
2008	18 767	17 725	1042
2009	21 524	20 404	1120
2010	23 549	21 998	1551
2011	25 548	24 035	1513
2012	26 744	25 177	1567
2013	26 985	25 082	1903

Allikas: Keskkonnaamet (taotluste andmetel), Põllumajandusministeerium (toetuse määramise andmed)

Puuduvad täpsemad andmed pärandkoosluste hooldamise kohta ajavahemikul 2001–2006

116. Olulised info puudujäägid on ka enne 2007. aastat toetuste abil hooldatud pärandkooslustega pindala osas. Kuigi pärandkoosluste hooldajatele on toetust makstud alates 2001. aastast, puuduvad Keskkonnaministeeriumil andmed, milliseid kooslusetüüpe ja millises mahus on toetustega hooldatud enne 2007. aastat (v.a 2005. a peamiste kooslusetüüpide kohta, summaarsed hooldusandmed on aastate kaupa olemas). See info võimaldaks senisest oluliselt paremini iseloomustada erinevate koosluste seisundit ja selle muutusi, kuna pärandkoosluste puhul on seisundi hinnang hooldamisega tihedas seoses. Samuti oleks see oluline info, et hinnata maaelu arengukava pärandkoosluste toetusmeetme tulemuslikkust võrreldes varasema toetusskeemiga. Varasematel aastatel on pärandkoosluste hooldustööd küll aktidega vastu võetud ja pindala üksikute lepingute kaupa tuvastatav, kuid pole määratud hooldatud kooslusetüüpi ning vastav niitude hooldamise infosüsteem⁶² ei võimalda pindalalisi aruandeid koostada.

117. Riigikontrolli hinnangul mõjutab elupaikade puudulik või vananenud inventeerimisinfo otseselt kõiki otsuseid, mis on seotud nende koosluste kaitse korraldamise ja hooldamisega. Taastamis- ja hooldamistööd ei saa kavandada, kui koosluste kohta pole usaldusväärset infot. Samuti vähendavad puudujäägid pärandkoosluste hooldamisandmetes, sealhulgas varasemates (2001–2006) hooldamisandmetes, võimalust tööde tulemuslikkust ning sellega seoses ka elupaikade seisundit tõepäraselt hinnata. Lisaks nõuavad maaelu arengukava järgmise perioodi toetustingimused ka seni toetust saanud alade piiride täpsustamist, millega Keskkonnaamet on 2014. aastal alustanud.

118. Riigikontrolli soovitusel Keskkonnaameti peadirektorile:

- Parandada keskkonnaregistris ja Eesti looduse infosüsteemis kiiremas korras poollooduslike ehk pärandkoosluste infot ja täiendada seda

⁶² Keskkonnaministeeriumi niitude hooldamise infosüsteem (<http://niidud.envir.ee>).

ajakohaste välitööandmetega (hinnangud koosluste levikule ja seisundile) nii seni hooldatud alade kohta kui ka nende pärandkoosluste kohta, mis on aastaks 2020 kavas täiendavalt taastada ja hooldusesse võtta (ca 20 000 ha).

- Arendada Keskkonnaameti võimekust inventeerida ise pärandkooslusi lisaks sisseostetavale eksperditööle ning rakendada ameti pädevaid spetsialiste inventeerimisel senisest enam.
- Keskkonnaametil koostöös PRIAga luua pärandkoosluste hooldamise andmekiht, mis kajastaks koosluste hooldamise tegelikku pindala, võttes arvesse hooldustoetuste väljamakseid ja hooldamise järelevalve tulemusi (senine info põhineb hooldamistoetuse taotlustes esitatud koosluste pindalal, millest osa jääb tegelikkuses hooldamata).

Keskkonnaameti peadirektori vastus: keskkonnaregistri andmeid uuendatakse vastavalt uue informatsiooni olemasolule, mida saadakse nii tellitavate kui ka ameti enda spetsialistide tehtavate välitööde käigus. 2014. a telliti PLK inventuure 1290 ha, millele lisaks kaardistasid ameti spetsialistid toetusõiguslikke alasid 19 000 hektaril.

Perioodil 2015–2020 inventeeritakse EL struktuuritoetuste abiga 15 000 ha poollooduslikke alasid, sellest ca 5000 ha 2015. aastal.

Riigimaadel vaatavad väljarenditavad poollooduslike kooslustega alad enne lepingu sõlmimist üle RMK spetsialistid, kelle andmeid alade seisundi kohta kasutatakse samuti registrite täiendamiseks.

Spetsialistide pädevuse tõstmiseks korraldab Keskkonnaamet pidevalt koolitusi, mis on suunatud eelkõige inimeste praktiliste oskuste ja teadmiste suurendamiseks (nt taimeliikide tundmiseks ja elupaikade inventeerimiseks pärandkooslustega tegelevate spetsialistide puhul). Seda praktikat jätkame kindlasti ka edaspidi.

PLK tegevuskava eesmärk on hooldada aastaks 2020 poollooduslikke kooslusi 45 000 hektaril ja tagada hooldatavatel aladel kaitsealuste liikide seisundi paranemiseks vajalik hoolduskvaliteet. Viimast hinnatakse praegu riskipõhiste kontrollide käigus, samuti antakse hinnang hooldatavate alade seisundile inventuuride jm välitööde käigus. Puudused hooldusnõuete täitmises ühel aastal ei tähenda veel seda, et ala on tervikuna hooldamata ja elupaiga head seisundit perioodi lõpuks ei saavutata.

Ei ole korrektne võrdsustada PRIA väljamakseid põhjustavad rikkumised ning PLK tegevuskava eesmärkide saavutamine. PRIA väljamaksete suurus mõjutavad ka rikkumised, mis otseselt ei mõjuta ala looduslikku väärtust ega liikide seisundit, näiteks põlluraamatu mittetäitmine või maarendilepingu puudumine. Seega ei võimalda PRIA väljamaksetel põhinev andmekiht anda täielikku hinnangut tegevuskava eesmärkide saavutamisest. Leiame, et täpsema ülevaate poollooduslike koosluste seisundist annab alade regulaarne ülevaatamine looduses visuaalse vaatluse, kohapealsete kontrollide ja inventuuride käigus.

Kinnitatud kaitsekorralduskava puudub pooltel kaitsealadel

Kaitsekorralduskavas

- kirjeldatakse kaitseväärtused (väärtuslikud liigid ja kooslused) ja hinnatakse nende seisundit mõjutavad tegurid;
- püstitatakse kaitseala kaitsekorralduslikud eesmärgid;
- kavandatakse kaitsekorralduslike eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused (nt koosluste hooldus- ja taastamistööd koos vajalike eritingimustega);
- hinnatakse kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalike investeeringute ja vahendite vajadus (pärandkoosluste puhul näiteks hooldamise eritehnika või loomad, investeeringud infrastruktuuri, nagu juurdepääsuteed, sillad jms).

Kaitsealade kaitsekorralduskavade koostamine pole veel lõpule jõudnud

119. Oluline vahend kaitsealade kaitsekorralduslike tööde sisuliseks planeerimiseks, sealhulgas pärandkoosluste taastamis- ja hooldamistööde ning nendega seonduvate investeeringute kavandamiseks on kaitsealade ja hoiualade kaitsekorralduskavad. Kaitsekorralduskavas märgitakse olulised keskkonnategurid ja nende mõju loodusobjektile, kaitse-eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tööd, tööde tegemise eelisjärjestus, ajakava, maht ja eelarve. Looduskaitseeaduse kohaselt peab hoiuala kaitsekorralduskava määrama kindlaks pärandkooslustel vajalike hooldustööde ulatuse. Aprillist 2007 kohustas looduskaitseeadus koostama kaitsekorralduskava kõigile kaitsealadele ja hoiualadele.

120. Keskkonnaameti moodustamisel sai kaitsekorralduskavade koostamisest ja kinnitamisest Keskkonnaameti ülesanne (varem kinnitas kaitsekorralduskava keskkonnaminister). Keskkonnaameti andmetel oli 2014. aasta aprilli seisuga kaitsekorralduskava vajavate kaitstavate loodusobjektide hulk kokku 662 (kaitsealad ja hoiualad), millest kinnitatud kaitsekorralduskavadega alade arv oli 385 (58% kõigist aladest). Keskkonnaameti andmetel puudub kinnitatud kaitsekorralduskava veel pea pooltel kaitsealadel, sh mitmel suurel rahvuspargil ja looduskaitsealal. Viiest rahvuspargist puudus kinnitatud kaitsekorralduskava Lahemaa ja Matsalu rahvuspargil (varasem Matsalu märgala kaitsekorralduskava koostati juba 1994), 154 looduskaitsealast oli kinnitatud kava vaid 54-l. Hoiualade puhul (kokku 343) on alapõhine kaitsekorralduskava kinnitatud kolmandikule aladest.

121. Pärandkooslusi sisaldavate 171 hoiuala jaoks koostati 2008. aastal üks pärandkoosluste hooldamise korraldamiseks suunatud kaitsekorralduskava⁶³ aastateks 2008–2011. Kava koostanud eksperdid leidsid, et kuna hiljem on mõistlik kaitsekorralduskava koostada igale hoiualale või hoiuala rühmale eraldi, mis võimaldaks täpsustada eraldi iga ala kaitseväärtusi, ei koostata kaitsekorralduskava pikemaks perioodiks. Märtsis 2013 otsustas Keskkonnaamet pikendada nimetatud hoiualade kaitsekorralduskava 2013.–2015. aastaks 139 hoiuala puhul⁶⁴. Sellisel kujul kava pikendamise põhjuseks tõi Keskkonnaamet 2012. aastal koostatud kaitsekorraldustööde tulemuslikkuse hinnangu, mille kohaselt ei ole kaitsekorralduskava 139 hoiuala osas täies ulatuses ellu viidud, ehk neil hoiualadel ei olnud hooldustöid kavandatud ulatuses tehtud.

122. Kuna ka kaitsealade kaitsekorralduskavad on pärandkoosluste hooldamise korraldamise oluline vahend, analüüsis Riigikontroll, kuidas on pärandkoosluste hooldamis- ja taastamisvajadused kajastatud kaitsealade ja hoiualade kinnitatud kaitsekorralduskavades. Juhuslikult analüüsiks valitud 20 kaitsealast, kus pärandkooslusi inventeerimisandmete põhjal esines, oli 15 kava puhul kooslustega seotud tegevused kajastatud põhjalikkusega, mis võimaldaks töid tegema asuda. 5 kaitseala kaitsekorralduskava puhul (1/4 vaadeldud kavadest) ei olnud pärandkoosluste kaitsega seotud tegevused kirjeldatud tasemel, mis võimaldanuks neid tegema asuda (sõlmida lepingud, koostada toetusetaotlus, asuda konkreetselt piiritletud ala hooldama). Neis kavades ei olnud kindlaks määratud hooldamist ja taastamist vajavate koosluste

⁶³ 171 hoiuala poollooduslike koosluste kaitsekorralduskava aastateks 2008–2011. Koostaja Pärandkoosluste Kaitse Ühing.

⁶⁴ Keskkonnaameti peadirektori 28.3.2013. a käskkiri nr 1-4.2/13/131.

asukohta ega ulatust, mistõttu jääb ebaselgeks, kus, millises mahus ning millise ligikaudse maksumusega on töid vaja teha.

123. Viimastel aastatel on kaitsekorralduskavade koostamise hulk võrreldes varasemaga järsult suurenenud (varasema iga-aastase 10–20 kava asemel koostati nt 2013. aastal 101 kava, millest kinnitati 56). Viimaste aastate kiirenenud tempo on tingitud kaitsekorralduskavade koostamise rahastamisest ELi tõukefondide toel.

124. Augustis 2014 jõustus looduskaitseeaduse muudatus, mille kohaselt ei ole kaitsealadel ega hoiualadel kaitsekorralduskava koostamine enam kohustuslik. Looduskaitseeaduse § 25 muudetud sõnastuses võib kaitstava loodusobjekti kaitse korraldamiseks koostada kaitsekorralduskava. Keskkonnaministeeriumi sõnul ei ole kõigile aladele kaitsekorralduskavasid vaja, kuna kõigil aladel ei kavandata looduskaitselisi tegevusi.

125. 2013. aastal kinnitas keskkonnaminister „Poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020“, milles on käsitletud pärandkoosluste kaitset üle Eesti tervikuna ja loodud tervikpilt, määrates kindlaks erinevate kooslusetüüpide hoolduseesmärgid ning tööde hinnangulise maksumuse, kuid oma üldistusastmelt ei ole käsitletud tegevusi ega seatud prioriteete kaitseala tasemel, mis on ka alapõhiste kaitsekorralduskavade ülesanne. Tegevuskava ei sisalda nimekirja vajalikest infrastruktuuriobjektidest, mis on vaja koosluste hooldamiseks taastada või rajada. Samuti ei käsitle kava pärandkoosluste hooldamiseks vajalike vahendite olemasolu, nagu näiteks seadmed-masinad või kariloomad piisava karjatamiskoormuse saavutamiseks. Ka ei eristata kaitsekorralduslikke tööde eesmärgi ega mahtusid riigimaa ning eramaa kaupa, kuigi praktiline tööde korraldamine on jaotatud erinevate asutuste vahel. Seetõttu ei täida see tegevuskava veel ülesandeid, mis peaks saama lahenduse kaitsealapõhiselt.

126. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium ega Keskkonnaamet suutnud kaitsekorralduskavade koostamisel enesele varem seatud ülesandeid täita.⁶⁵ Viimastel aastatel on kavade koostamise tempo küll oluliselt kiirenenud, kuid koostamist ja uuendamist ootavad veel pea poolte kaitsealade kaitsekorralduskavad, sh mitme rahvuspargi ja looduskaitseala kaitsekorralduskavad. Kaitsekorralduskavade puudumise või sisuliste puudujääkide korral ei teki ametiasutustele kaitsealapõhiseid läbi kaalutud ning eelisjärjestatud tööülesandeid, mis on eriti oluline juhul, kui töid kavandavad ja teevad eri asutused. Samuti ei selgu (kaitsekorralduse tulemuslikkuse hindamise kaudu), kas kaitseala kaitseesmärkide saavutamiseks vajalikud tööd saavad tehtud. Pärandkoosluste hooldamise korraldamisel on 2013. aastal valminud poollooduslike koosluste tegevuskava leevendanud kaitsekorralduskavade puudujääki, kuid ei asenda veel alapõhiste kaitsekorralduskavade vajadust.

127. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:

- Viia lõpule nii kaitsealade kui ka hoiualade kaitsekorralduskavade koostamine ning tagada, et kaitsekorralduskavad käsitleksid tööde elluviimiseks vajaliku põhjalikkusega väärtuslike koosluste

⁶⁵ Keskkonnaministeeriumi arengukava aastateks 2011–2014 seadis näiteks eesmärgiks aastaks 2014 kinnitada 743 kaitsekorralduskava.

hooldamiseks ning taastamiseks tarvilikke tegevusi ning nende tegevuste elluviimiseks vajalikke vahendeid, infrastruktuuri ning investeringuvajadusi.

- Ennistada looduskaitseaduses kaitsekorralduskavade koostamine kui vajadus. Praegu on kaitsekorralduskavade koostamine sõnastatud seaduses kui võimalus, mida võib tõlgendada kui õigustust ka suurte kaitsealade ja rahvusparkide kaitsekorralduskavade puudumisele. Kinnitatud kaitsekorralduskava on aga oluline looduskaitse korraldamise töövahend.

Keskkonnaministri vastus: nõustume ettepanekuga.

Kaitsekorralduskavade ja liigi tegevuskavade koostamine on olnud viimaste aastate üks olulisemaid prioriteete. Suur osa kaitstavaid alasid saab 2015. aasta lõpuks kaitsekorralduskavadega kaetud. Seejuures peame oluliseks rõhutada, et poollooduslikud kooslused on täna üks strateegiliste dokumentidega paremini kaetud valdkondi. Lisaks juba koostatud kaitsealade kaitsekorralduskavadele on kava olemas ka kõikide hoiualade poollooduslike koosluste jaoks. Vajalikud põhimõtted ja taastamist-hooldamist vajavate PLKde andmed on koondatud ka poollooduslike koosluste tegevuskavasse aastateks 2014–2020 ja poollooduslike elupaigatüüpide hoolduskavadesse.

Keskkonnaministeerium leiab, et kaitsekorralduskava on üks olulisemaid alusdokumente kaitse korraldamisel. Konkreetne säte lisati, et vältida liigset bürokraatiat ja luua võimalus mitte teha kaitsekorralduskava aladel, mille kaitse eeldab ainult looduslikku arengut ja kus täiendavaid tegevusi aktiivseks kaitse korraldamiseks ei ole vaja kavandada. Seejuures regulatsiooni ulatust pigem laiendati ning loodi võimalus koostada kaitsekorralduskavad ka püsielupaikadele ja üksikobjektidele.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile, Keskkonnaametile ja Põllumajandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Ministrid ja Keskkonnaameti peadirektor saatsid märtsis 2015 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaminister: Maaelu arengukava 2007–2013 poollooduslike koosluste hooldamise sihttasemeks oli tõepoolest 35 000 ha. 2013. aastal oli poollooduslike koosluste hooldustoetuse abil hoolduses 25 000 ha alasid. Lisaks hooldati muude põllumajandustoetuste abil 4621 ha poollooduslike kooslusi. Keskkonnaministeerium leiab, et eelmise MAKi raames saavutatud tulemused on positiivsed. Tuleb arvestada seda olukorda, mille raames need tulemused on saavutatud – tulemuste tagamine kasutades EL rahalisi vahendeid oli uudne olukord kõigi jaoks. Seejuures tuleb arvestada, et enne 2010. aastat olud majanduse madalseis mõjutas otseselt ka analüüsitud valdkonda. Rahaliste vahendite hulk, mida oli võimalik suunata koosluste taastamisele, vähenes majandusliku madalseisu aastatel oluliselt. See jättis paratamatult oma jälje ka lõppeesmärgi saavutamisele.

MAK 2014–2020 ettevalmistamise raames analüüsiti põhjalikult ka eelnevatel aastatel esile tulnud erinevaid kitsaskohti poollooduslike koosluste hooldamises ja lähtudes sellest viidi sisse ka vajalikud täiendused. Poollooduslike koosluste taastamine, edukas hooldamine ja seeläbi koosluste soodsa seisundi saavutamine on pikaajalised protsessid. Et see protsess oleks edukas ja efektiivne ka pikaajaliselt, on õige leida ja tagada koostöö partneritega, kes on suutelised seda ka tagama. Olenevalt veendunud, et seeläbi saavutatav tulemus tagab ka jätkusuutlikkuse, mis antud teema puhul on kindlasti eduka lõpptulemuse alus. Keskkonnaministeerium leiab, et Looduskaitse arengukavas sätestatud eesmärk saavutada aastaks 2020 45 000 ha koosluste hooldus on saavutatav.

Keskkonnaameti peadirektor: Keskkonnaameti loomisest 2009. aastal on poollooduslike koosluste ja neil asuva elurikkuse seisundi säilitamiseks ja parandamiseks astunud mitmeid olulisi samme. 2012. aastal kiitis Vabariigi Valitsus heaks looduskaitse arengukava aastani 2020, mille eesmärkide saavutamiseks poollooduslike koosluste osas võttis keskkonnaminister aasta hiljem vastu poollooduslike koosluste (PLK) tegevuskava aastateks 2014–2020. Nende kahe väga olulise strateegilise dokumendi koostamisse on amet olnud kaasatud algusest peale ja neis kirjeldatud põhimõtetest ja eesmärkidest lähtunud oma töö korraldamisel.

Poollooduslike koosluste tegevuskavas nimetatud esmatähtsatest elupaikadest on juba rahastuse saanud loopealsete taastamise ja hooldamise projekt LIFE+ programmist ning lõpusirgel on taotluse ettevalmistamine puisniitude projekti käivitamiseks. Sellele lisanduvad siseriikliku rahastuse abil taastatavad ja hooldusse võetavad alad. Lisaks eelnimetatuile on Keskkonnaameti tellimusel koostatud 5 hoolduskava poollooduslike elupaikade taastamiseks ja hooldamiseks, mille eesmärgiks on anda ülevaade elupaikade kujunemise ja säilimise alustest ning anda üldisi juhtnööre koosluste optimaalseks majandamiseks. Hoolduskavad on koostatud loopealsetele ja kadastikele, puisniitudele ja puiskarjamaadele, aru- ja soostunud niitudele, luhaniitudele ning rannaniitudele.

Taastatavate ja hooldusse suunatavate alade väljavalimisel on ametil võrreldes kuue aasta taguse ajaga oluliselt täpsemad andmed. Alates 2009. aastast, mil kaitsekorralduskavade kinnitamine sai Keskkonnaameti ülesandeks, on amet koostanud ja tellinud ligi 300 kava kaitsekorralduslike tegevuste täpsustamiseks ca 500 kaitstavat alal, s.h 149 hoiualal poollooduslike koosluste taastamiseks ja hooldamiseks. Veel 2009. aasta alguses olid kaitsekorralduskavad olemas ca 20 alal. Kavade koostamine jätkub ja aastast kinnitatakse ca 60 kaitsekorralduskava.

Ameti siseseft on loodud ja korrastatud poollooduslike koosluste taastamisega seonduvad protsessid ja koostöös PRIAga hooldamistoetuse ja kontrolliga seotud protseduurid. PRIAga on Keskkonnaametil kehtiv koostöölepe. Eeltoodu ei ole ammendav ja kindlasti mitte lõplik loetelu tegevustest ja meetmetest, mida Keskkonnaamet on rakendanud ja rakendab tulevikus oma töö korraldamiseks.

Täna auditi meeskonda konstruktiivse koostöö ning põhjaliku ja asjatundliku töö eest auditi läbiviimisel. Teie antud soovitusi saame edaspidi kindlasti arvestada ning ühtlasi näeme neis tunnustust senitehtule.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
<p>Pärandkoosluste kaitsetööde korraldamine</p> <p>67. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Töötada välja täiendavad korralduslikud või rahastamismehhanismid, et hooldada neid kooslusi, mille hooldamiskuludest katavad maaelu arengukavaga kavandatud toetusmäärad vaid osaliselt (nt puisniidud, intensiivsema karjatamisvajadusega rannaalad). Kaaluda näiteks puisniitude hooldamise rahastamist eraldi KIKi 	<p>Keskkonnaministri vastus: [Esimene soovitus]</p> <p>Kaitstavatel aladel poollooduslike koosluste hooldamiseks kasutatakse eelkõige Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi vahendeid. Sellele eelnevat koosluste taastamist on rahastatud nii KIKi, RMK kui Euroopa Liidu erinevate fondide vahenditest. Enne rahastamisperioodi 2014–2020 käivitumist analüüsiti uue toetusperioodi ettevalmistamise raames ka eelneva perioodi tulemusi. Valdkonda puudutavate täiendavate strateegiliste dokumentidena valmistati ette ja kinnitati</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
<p>keskkonnaprogrammi looduskaitse alamprogrammist⁶⁶.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Leida allikad poollooduslike ehk pärandkoosluste hooldamise rahastamiseks kogu looduskaitse arengukava ja poollooduslike koosluste tegevuskava 2014–2020 eesmärgi ulatuses (45 000 ha). Maaelu arengukava eelnõus on aastateks 2014–2020 kavandatud poollooduslike koosluste hooldamist toetada 40 000 ha ulatuses. ▪ Reguleerida senisest täpsemalt Keskkonnaameti ja RMK ülesanded ja kohustused looduskaitsekaitsetööde korraldamisel ning tegemisel riigimaal asuval kaitsealadel, sh pärandkoosluste hooldamise ja taastamise korraldamine olukorras, kus selleks rentnikku ei leita <p>(p-d 29–66)</p>	<p>looduskaitse arengukava aastani 2020, poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020 (selle osana töötati Keskkonnaameti tellimisel, koostöös teadlastega välja poollooduslike elupaigatüüpide hoolduskavad, mis koondavad andmed parimate hooldusvõtete kohta), olulises mahus kaitstavate alade kaitsekorralduskavasid ja liikide tegevuskavasid. Selle tulemusena võime ütelda, et oluliselt on täpsustatud poollooduslike koosluste taastamise ja hooldamisega seotud tegevuste ja alade prioriteete ja selleks vajalike vahendite hulka. Muuhulgas arvestati prioriteetide määramise puhul seniseid tulemusi taastamise ja hooldamise osas. Vastavalt vajadusele korrigeeriti toetuse määrasid nii koosluste taastamise kui hooldamise puhul.</p> <p>Koosluste seisundi paranemine on pikaajaline protsess. 2013. aastal Euroopa Komisjonile esitatud aruande põhjal saame tõdeda, et elupaigatüüpide seisundi trend on muutunud positiivses suunas. Mitmed elupaigatüübid on soodsas seisundis (5130 (kadastikud), 6410 (sinihelmikakooslused), 6430 (servaniidud)) ning mitmete elupaigatüüpide puhul (1630 (rannaniit), 6210 (kuivad niidud lubjarikkal mullal), 6270 (liigirikad aruniidud) ja 6450 (lamminiidud)) on seisundi trend paranenud – U- (ebapiisav halvenev) on muutunud U= (ebapiisav stabiilne).</p> <p>Senisest suuremat tähelepanu tuleb pöörata puisniitude ja loopealsete taastamisele ja hooldamisele. See on sätestatud prioriteedina ka valdkonna strateegilistes dokumentides. Selleks on uuel toetusperioodil 2014–2020 tõstetud hooldustoetust puisniidu puhul kaks korda (238,07 eurolt 450 eurole) ning loopealsetel 34% võrra (karjatamise puhul 185,98 eurolt 250 eurole).</p> <p>Intensiivsema karjatamisvajadusega rannaaladel on toetussummaks 250 eurot hektari kohta, millele on võimalik lisaks taotleda ühtset pindalatoetust (ÜPT). Tavakarjatamiskooormusega rannaaladel on toetussumma 150 eurot hektari kohta (millele lisandub ÜPT).</p> <p>Taastamise toetusmäärasid on 2015. aasta algul prioriteetsete elupaigatüüpide puhul (sh puisniidud) tõstetud 36%.</p> <p>Et tagada prioriteetsete elupaigatüüpide senisest efektiivsem taastamine ja sellele järgnev hooldus, on Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet käivitanud suuremahulised projektid, tagamaks terviklikud lahendused väärtuslike aladel. Aprillis 2014 on heaks kiidetud ja septembris käivitunud projekt LIFE TO ALVARIS, mis tegeleb loopealsete taastamisega. Alustatud on puisniitude taastamisprojekti ettevalmistamisega.</p> <p>[Teine soovitus]</p> <p>Looduskaitse arengukavas aastani 2020 on võetud eesmärk aastaks 2020 taastada ja suurendada hoolduses olevate poollooduslike koosluste pindala 45 000 hektarini. Lisaks maaelu arengukava vahenditele on võimalik kasutada ka KIKi keskkonnaprogrammi vahendeid. See on kajastatud ka poollooduslike koosluste tegevuskavas aastateks 2014–2020. Praegu kasutatakse poollooduslike koosluste hooldamiseks MAKi vahendeid. Rahaliste vahendite vajadust muudest allikatest täpsustatakse edaspidi jooksvalt sõltuvalt MAKi vahendite kasutamise seisust.</p> <p>[Kolmas soovitus]</p> <p>Praegune praktika näitab, et 90 protsendile aladest on rentnikud jooksvalt leitud. Tuleb rõhutada, et Keskkonnaministeerium lähtub muuhulgas pikemaajalistest eesmärkidest ja eelkõige juhindub põhimõttest, et looduskaitse arengukavas ja poollooduslike koosluste tegevuskavas toodud eesmärgid saaksid täidetud, alade hooldus oleks tagatud pikaajaliselt ja maksimaalselt oleks seeläbi tagatud ka majanduslik efektiivsus. See eeldab põhjalikku eeltööd ja pikaajalisi toimivaid kokkuleppeid püsivate partneritega. Leiame, et ainult seeläbi on võimalik efektiivselt tagada poollooduslike koosluste pikaajaline säilimine.</p>

⁶⁶ Puisniidu hooldamise kavandatav uus toetusmäär on maksimaalne, mida Euroopa Liidu regulatsioonid põllumajandusliku keskkonnatoetuse puhul üldse lubavad välja maksta.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
<p>Pärandkoosluste kaitsetööde korraldamine</p> <p>68. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Teavitada maaomanikke süsteemsemalt nende maaüksustel asuvatest poollooduslikest ehk pärandkooslustest, nende hooldamise vajadusest ning selleks toetuste taotlemise võimalustest ja tingimustest. Tagada pidev ja võimalikult lihtne juurdepääs maaomanikele ja hooldajatele hooldamist vajavatest kooslustest. Selleks võib kasutada näiteks veebipõhiseid infotehnoloogilisi rakendusi nagu X-tee või Maa-ameti geoportaal. ■ Korraldada eramaal asuvate pärandkoosluste kaitsetööd, kui omanik ise töid teha ei soovi, kuid nõustub, et tema maal need korraldatakse. <p>(p-d 54–66)</p>	<p>Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaameti kodulehel hoitakse ajakohast informatsiooni poollooduslike koosluste taastamiseks ja hoolduseks ettenähtud toetuste ja nende taotlemise kohta (http://www.keskkonnaamet.ee/keskkonnakaitse/looduskaitse-3/pool-looduslikud-kooslused-2/), kuhu lähtuvalt Teie soovitusel lisasime ka viite poollooduslike koosluste kaardirakendusele Maa-ameti veebirakenduses.</p> <p>Elupaikade infot sisaldav kaardikiht on Maa-ameti veebirakenduses kättesaadav alates aastast 2012 ja seda uuendatakse iga-aastaselt pärast Keskkonnaregistri uuendusi. Enne 2012. aastat oli PLK toetuse taotlemise aluseks olev kaardikiht maahooldajatele kättesaadav PRIA kodulehel ja Maa-ameti Natura metsatoetuse kaardirakenduses ning kajastas PLK levikuala üldist piiri, täpsustamata elupaikade andmeid.</p> <p>Teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamiseks on Keskkonnaamet kavandanud mitmete maaomanikele ja avalikkusele suunatud IT-teenuste arendamist (eelkõige maaomanike paremaks teavitamiseks nende kinnistutel asuvatest loodusväärtustest ja nendega seotud piirangutest) ning ühendamist Eesti e-teenuste portaaliga. Nende rakendumine sõltub eelkõige rahaliste võimaluste olemasolust.</p> <p>Omaniku nõusoleku olemasolul korraldab Keskkonnaamet kaitsekorralduslikke töid eramaadel pidevalt. Lisaks PLK taastamis- ja hooldustöödele korraldatakse era- ja segaomandis olevatel maal looduskaitse töid ka näiteks looduskaitse all olevate üksikobjektide ja kaitsealuste liikide elupaikade hooldamiseks igal aastal ligikaudu 100 maaüksusel. Kuna poollooduslike koosluste taastamise ja hooldamise rahastamiseks loodud toetuskeemi kohaselt esitavad taotluse maahooldajad, leiab Keskkonnaamet maaomaniku nõusoleku olemasolul hooldajad, kes tööd läbi viivad. Suhtlemine maaomanike ja potentsiaalsete hooldajatega on pidev, et hooldustööde järjepidevus ei katkeks.</p>
<p>Pärandkoosluste taastamistööde korraldus</p> <p>83. Soovitused Keskkonnaameti peadirektorile poollooduslike ehk pärandkoosluste taastamistööde tulemuslikumaks korraldamiseks:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Lähtuda taastamistööde korraldamisel senisest enam kaitsekorralduslikust planeerimisest. Tagada tööde tegemine kaitsekorralduslikult esmatähtsatel pärandkooslustel, võttes aktiivsema rolli maaomanike teavitamisel ning nende kaitsetöödele suunamisel. ■ Analüüsida lähemalt põhjusi, miks maahooldajad loobuvad pärast loodushoiutoetuse taotlemist taastamistöödest või pärast taastamistööd maa edasisest hooldamisest. Võtta sellest lähtuvalt kasutusele ennetavad meetmed. ■ Tuvastada võimalikud taastamistöödest loobujad juba enne tööde kohapealset kontrolli. Loobumiste korral määrata toetus sellele maahooldajale, kes on toetust mittedaanud nimekirjas esimene. ■ Jälgida süsteemsemalt pärandkooslustel taastamistööde lõpuleviimist ja sellele järgnevat hooldamist. Maahooldaja loobumise korral leida kiiremas korras pärandkoosluse uus hooldaja või korraldada selle hooldamine muul viisil. <p>(p-d 69–82)</p>	<p>Keskkonnaameti peadirektori vastus: taastamistööde planeerimisel ja korraldamisel lähtutakse erinevates arengudokumentides ja kavades sätestatud prioriteetidest. Vastavalt PLK tegevuskavale on perioodil 2014–2020 võetud eesmärgiks suurendada loopealsete ja puisniitude kui väärtuslike elupaigatüüpide hooldatavat pindala. Selleks on Keskkonnaamet saanud rahalisi vahendeid LIFE+ Nature fondist 2500 hektari loopealsete taastamiseks (projekt LIFE to Alvars) ja selle projekti ettevalmistamise käigus teavitatud 700 eramaa omanikku nende maal asuvast esmatähtsast elupaigast ning kaasanud neid loopealsete taastamisse. Lisaks on toimunud aastatel 2013–2014 kuus projekti infopäeva Hiiu maal, Saaremaal ja Muhemaal.</p> <p>Ettevalmistamisel on LIFE+ Nature projekt 2015. aasta taotlusvoor 1000 hektari puisniitude taastamiseks (WOODMEADOWLIFE), mille käigus on planeeritud teavitada 600–800 eramaa omanikku nende maal asuvast esmatähtsast elupaigast ning kaasata neid puisniitude taastamisse ning korraldada infopäevi.</p> <p>Maahooldajate motivatsiooni tõstmiseks on suurendatud loodushoiutoetuse määruse raames prioriteetsete elupaikade taastamistoetuse summasid 36% võrra. Näiteks suureneb toetus hektari kohta niidu või loopealse puhastamisel üle 1,5 kõrgusest hõredast võsast 250 eurolt 340 euroni, puisniidul ja puiskarjamaal suureneb toetus hektari kohta puurinde liituvuse vähendamisel 1 kuni 2 liituvusastme võrra 160 eurolt 220 euroni.</p> <p>Keskkonnaametis viidi 2013. aasta lõpus läbi audit poollooduslike koosluste taastamisest ja hooldamisest, mille käigus analüüsiti muu hulgas põhjalikult ka taastamis- ja hooldustööde katkemise põhjuseid. Peamiselt olid põhjused sotsiaalmajanduslikud – lõpetati majandustegevus või karjatamine, muutus rendisuhe või maaomanik ning uuel omanikult ei saadud nõusolekut ja looduslikud alad on hooldamiseks liigniisked või raskesti ligipääsetavates kohtades või olid ilmastikuolud ebasoodsad.</p> <p>Hooldaja loobumise puhul oleme alati püüdnud leida uued hooldajad</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
	<p>ja vajadusel aidanud luua kontakti maaomanikega. Alates 2014. aastast oleme suurendanud poollooduslike elupaikade inventeerimise mahtu (täpsemalt punkti 115 vastuste all), kusjuures toetust saavatel aladel ja toetuse huviga aladel viiakse inventuur läbi esmajärjekorras, et välistada hilisemad elupaigatüübi muutused.</p> <p>Oluline on rõhutada, et mitte kõigil aladel, kuhu taastamistööde järgselt ei ole taotletud PRIA PLK toetust, ei ole tööd katkenud. Aruanne toob õigesti välja asjaolu, et osadele poollooduslikele aladele (sh aladele, millele on eelnevalt võetud taastamistoetust) ei taotle PRIA PLK toetust ning osad neist aladest hooldatakse teiste põllumajandustoetuste abiga. Samas on ennatlik järeldus, et seetõttu ei hooldata neid alasid nõuetekohaselt. Kuigi neil aladel ei teosta Keskkonnaamet PRIA nõuete kohast kontrolli, on meil näited mitmete, sealhulgas suurte, üle 100 ha suuruste alade kohta, kus maahoolidajad kasutavad hooldamisel majanduslikel põhjustel muid põllumajandustoetusi ja alad on hooldatud PLK nõuetele vastavalt. Seega on aruandes toodud andmed taastatud poollooduslike kooslustega alade edasise hooldamata jätmise mahu kohta ebatäpsed.</p> <p>Poollooduslike koosluste taastamistööde tellimisel suheldakse eraldi kõigi taotlejatega, et selgitada neile enne lepingu sõlmimist taastamisega kaasnevat kohustusi ning tuvastada juba enne tööde algust võimalikud riskid ja probleemid, mis võivad lepingu sõlmimisega kaasneda. Alati ei ole enne lepingu tähtaja saabumist siiski võimalik tööde puudujääke ette näha ning taastamistööde teostamiseks uut maahoolidajat määrata.</p> <p>Võimalusel pakutakse lõpetamata töö alati uuele pakkujale vastavalt loodushoiutoetuse määruse tingimustele. Peamisteks põhjusteks, miks seda alati ei ole võimalik teha, on taastamistööde projektipõhise rahastamisest tulenevad tähtajad.</p> <p>2014. aasta suvel jõustunud keskkonnaministri määruse nr 13 „Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord“ muudatuste (RT I, 18.07.2014, 3) kohaselt peab toetuse saaja pärast poollooduslike elupaikade taastamist tagama taastatud aladel hoolduse viie aasta jooksul. Sama nõudega täiendati keskkonnaministri määrust nr 62 „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“ (RT I, 27.01.2015, 13).</p> <p>Lisaks pidevale suhtlemisele maaomanike ja -hooldajatega on see täiendus üks võimalus poollooduslike elupaikade seisundi parandamise ja säilitamise järjepidevuse tagamiseks.</p>
<p>Pärandkoosluste taastamistööde korraldus</p> <p>84. Soovitus keskkonnaministrile: täpsustada loodushoiutoetuse maksmise määrust mitmeaastase kestusega tööde osas. Kehtestada sealjuures taotleja lepingukohustuse periood senise ühe aasta asemel ala taastamistööde lõppemiseni ning täpsustada, kuidas enam kui aasta kestva taastamistöö kohta toetusmäärasid rakendatakse. Võimaldada Keskkonnaametil sõlmida taastamistööde lepinguid kogu taastamisperioodi ajaks, algatades selleks KIKi keskkonnaprogrammi sihtfinantseerimise korra muutmine.</p> <p>(p-d 69–82)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on nõus kaaluma regulatsioonide täiendavat täpsustamist nii konkreetse määruse osas kui KIKi sihtfinantseerimise korra osas. 2015. a alguses muudeti keskkonnaministri määrust „Loodushoiutoetuse taotlemise, taotluse läbivaatamise ja toetuse maksmise kord, nõuded toetuse maksmiseks ja toetuse määrad“ ning viidi sisse peale taastamist viieaastane hooldamiskohustuse nõue.</p>
<p>Järelevalve pärandkoosluste hooldamise kvaliteedi üle</p> <p>102. soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: täiendada Keskkonnaameti kontrolliskeemi sellisel, et lisaks PRIA väikesemahulise valimiga, kuid põhjalikule kontrollile kontrollitakse kiire ülevaatamise põhimõttel täiendavalt vähemalt pooli pärandkoosluse koosluse hooldamise toetust saanud alasid. Kui ala on hooldamata, tuleb see lisada PRIA põhjalikuma järelevalve valimisse. Sellise kontrolliskeemiga on Keskkonnaamet ka algust teinud,</p>	<p>Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet on jätkuvalt seisukohal, et tööde kontroll peab olema riskipõhine ega saa katta kõiki hoolduses olevaid alasid.</p> <p>Praegu toimub kontrollivalimi määramine kahes etapis: PRIA moodustab riskipõhise hindamise tulemusel valimi, mille suurus on 5–7% taotlejatest, millele Keskkonnaamet lisab omakorda käsitsivalimi 3–5% taotlejatest, kelle aladel on visuaalse vaatluse tulemusena tuvastatud ebapiisav hoolduskvaliteet. Kõigil neil aladel tehakse PRIA</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
<p>kuid see ei ole veel piisava mahuga ega süsteemne. (p-d 85–93)</p>	<p>nõuetele vastav põhjalik kontroll. Igal aastal vaatavad ameti spetsialistid visuaalselt üle ca 30% hooldatavatest aladest ja hindavad nende nõuetekohasust. Alad, mille tuvastatakse visuaalsel vaatlusel nõuetele mittevastavuse kahtlus, suunatakse PRIA nõuete kohasesse kontrolli (s.o käsitsivalimisse).</p> <p>Seega kontrollitakse igal aastal üle vähemalt 35% hoolduses olevaid alasid: ca 10% põhjaliku, PRIA nõuetele vastava kontrolli käigus, ja ca 30% visuaalse kontrolli käigus.</p> <p>Kuna põhjalikku kontrollivalimisse võetakse alad nii PRIA kui ka Keskkonnaameti poolt riskipõhiselt, on loogiline, et valimis on rikkumiste osakaal suhteliselt kõrge. Samal põhjusel ei saa kontrollivalimis olevatel aladel leitud rikkumiste osakaalu laiendada kõigile hoolduses olevatele aladele ning aruandes tehtud järeldused hoolduse madala kvaliteedi kohta on meie hinnangul ebatäpsed.</p> <p>Kontrollitavate alade oluline suurendamine eeldaks Keskkonnaametile lisaressursside eraldamist, mille suurus sõltub otseselt töömahust. Näiteks kuluks PRIA nõuetele vastava kontrolli mahu suurendamiseks praeguselt ca 10%-lt aastas 50%-ni aastas ca 9 inimtööaastat, mis eeldaks lisaressursside olemasolu vähemalt 300 000 eurot aastas.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Keskkonnaamet ei esitanud Riigikontrollile auditeerimise ega faktikontrolli käigus kontrolliandmeid ega tööprotseduuri, mis kinnitaks, et Riigikontrolli vaadeldud perioodil kontrollib Keskkonnaamet lisaks 10%-lisele kontrollivalimile täiendavalt ca 30% hoolduses olevatest aladest visuaalse kontrolli käigus, nagu Keskkonnaamet väidab. Kui seda tehakse mõnedes piirkondades maahooldusspetsialistide initsiatiivil, on see igati positiivne ning vastavast praktikast peab Riigikontrolli soovitusse kohaselt saama tööprotseduur. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et parandkoosluste hoolduse kvaliteedis on olulised puudujäägid, hoolduskvaliteet vajab parandamist ning sellele aitab muu hulgas kaasa hooldatud alade suurema sagedusega ülevaatatus.</p>
<p>Pärandkoosluste hooldamine teiste põllumajandustoetustega</p> <p>103. Soovitus keskkonnaministrile ja põllumajandusministrile: selleks, et tagada poollooduslike ehk pärandkoosluste hooldusnõuete täitmine ja järelevalve selle üle, välistada 2014–2020 maaelu arengukava toetusmeetmete puhul võimalus taotleda keskkonnaregistrisse kantud pärandkoosluste hooldamiseks teisi pindalapõhiseid toetusi ilma poolloodusliku koosluste hooldamise toetust taotlemata. (p-d 94–101)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: kuna maaelu arengukava raames PLK toetusmäärad uuel perioodil suurenevad oluliselt, siis on poollooduslike koosluste hooldustoetuse taotlemine finantsiliselt selgelt kasulikum võrreldes muude toetustega. Leiame, et see vähendab antud probleemi suurust oluliselt. Edasine regulatsioonide täpsustamine tuleb vajadusel teha Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi koostöös.</p> <p>Põllumajandusministri vastus: põllumajandusministri hinnangul ei lahenda pakutud ettepanek hooldustööde kvaliteedi probleemi. Poollooduslike koosluste säilimine ei peaks sõltuma toetuste maksmisest selliselt, et vajalikud piirangud kehtivad vaid senikaua, kuni makstakse toetust. Looduskaitseolulist alade säilimise pikemas perspektiivis tagaks see, kui majandamise tingimused oleks selgemini reguleeritud õigusaktides, mis on kohustuslikud maa hooldajale olenemata taotletavatest toetustest. Vastava regulatsiooni peaks kehtestama vajaduse korral kaitse korraldaja.</p> <p>Teiseks juhib ka aruanne tähelepanu asjaolule, et keskkonnaregistri andmed on puudulikud. Seni, kuni me ei saa kindlad olla, kas kõigil keskkonnaregistrisse kantud poollooduslike kooslustel ka tegelikult kaitstavad loodusväärtused esinevad, ei saa me seada täiendavaid piiranguid toetuste taotlemisel. Seega on esmaseks eelduseks selle ettepaneku kaalumisel keskkonnaregistri andmete usaldusväärsus.</p> <p>Ühtlasi juhib tähelepanu, et aruande joonis 2 ei kajasta kõiki asjakohaseid rahastamisallikaid ning puudu on EL ühise põllumajanduspoliitika I sambast lisanduvad otsetoetused poollooduslikele kooslustele, mille hinnanguline maht aastateks 2015–2020 on 12 miljonit eurot.</p> <p>„Eesti maaelu arengukava 2014–2020“ üheks eesmärgiks on, et põllumajandusmaa kasutamine on keskkonnasõbralik ja piirkondlikke eripärasid arvestav, tagatud on elurikkuse, traditsiooniliste maastike ja kõrge loodusväärtusega põllumajanduse ja metsanduse säilimine.</p> <p>Seega peame elurikkust ning poollooduslike koosluste hooldamist</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Keskkonnaameti peadirektori vastused
<p>Andmed pärandkoosluste leviku ja hooldamise kohta</p> <p>115. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Parandada keskkonnaregistris ja Eesti looduse infosüsteemis kiiremas korras poollooduslike ehk pärandkoosluste infot ja täiendada seda ajakohaste välitööandmetega (hinnangud koosluste levikule ja seisundile) nii seni hooldatud alade kohta kui ka nende pärandkoosluste kohta, mis on aastaks 2020 kavas täiendavalt taastada ja hooldusesse võtta (ca 20 000 ha). ■ Arendada Keskkonnaameti võimekust inventeerida ise pärandkooslusi lisaks sisse ostetavale eksperditööle ning rakendada ameti pädevaid spetsialiste inventeerimisel senisest suuremas mahus. ■ Keskkonnaametil koostöös PRIAga luua pärandkoosluste hooldamise andmekiht, mis kajastaks koosluste hooldamise tegelikku pindala, võttes arvesse hooldustoetuste väljamakseid ja hooldamise järelevalve tulemusi (senine info põhineb hooldustoetuse taotlustes esitatud koosluste pindalal, millest osa jääb tegelikkuses hooldamata). <p>(p-d 105–114)</p>	<p>oluliseks, kuid leiame, et looduskaitse korraldamine ei peaks nii suure ulatuses sõltuma EL ühise põllumajanduspoliitika vahenditest, kuivõrd pikas perspektiivis ei pruugi see tagada nende alade jätkusuutlikku majandamist.</p> <p>Keskkonnaameti peadirektori vastus: keskkonnaregistri andmeid uuendatakse vastavalt uue informatsiooni olemasolule, mida saadakse nii tellitavate kui ka ameti enda spetsialistide tehtavate välitööde käigus. 2014. a telliti PLK inventuure 1290 ha, millele lisaks kaardistasid ameti spetsialistid toetusõiguslikke alasid 19 000 hektaril.</p> <p>Perioodil 2015–2020 inventeeritakse EL struktuuritoetuste abiga 15 000 ha poollooduslikke alasid, sellest ca 5000 ha 2015. aastal.</p> <p>Riigimaadel vaatavad väljarenditavad poollooduslike kooslustega alad enne lepingu sõlmimist üle RMK spetsialistid, kelle andmeid alade seisundi kohta kasutatakse samuti registre täiendamiseks.</p> <p>Spetsialistide pädevuse tõstmiseks korraldab Keskkonnaamet pidevalt koolitusi, mis on suunatud eelkõige inimeste praktiliste oskuste ja teadmiste suurendamiseks (nt taimeliikide tundmiseks ja elupaikade inventeerimiseks pärandkooslustega tegelevate spetsialistide puhul). Seda praktikat jätkame kindlasti ka edaspidi.</p> <p>PLK tegevuskava eesmärk on hooldada aastaks 2020 poollooduslikke kooslusi 45 000 hektaril ja tagada hooldatavatel aladel kaitsealuste liikide seisundi paranemiseks vajalik hoolduskvaliteet. Viimast hinnatakse praegu riskipõhiste kontrollide käigus, samuti antakse hinnang hooldatavate alade seisundile inventuuride jm välitööde käigus. Puudused hooldusnõuete täitmisel ühel aastal ei tähenda veel seda, et ala on tervikuna hooldamata ja elupaiga head seisundit perioodi lõpuks ei saavutata.</p> <p>Ei ole korrektne võrdsustada PRIA väljamakseid põhjustavad rikkumised ning PLK tegevuskava eesmärkide saavutamine. PRIA väljamaksete suurust mõjutavad ka rikkumised, mis otseselt ei mõjuta ala looduslikku väärtust ega liikide seisundit, näiteks põlluraamatu mittetäitmine või maarendilepingu puudumine. Seega ei võimalda PRIA väljamaksetel põhinev andmekiht anda täielikku hinnangut tegevuskava eesmärkide saavutamisest. Leiame, et täpsema ülevaate poollooduslike koosluste seisundist annab alade regulaarne ülevaatamine looduses visuaalse vaatluse, kohapealsete kontrollide ja inventuuride käigus.</p>
<p>Kaitsealade kaitsekorralduskavad</p> <p>124. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Viia lõpule nii kaitsealade kui ka hoiualade kaitsekorralduskavade koostamine ning tagada, et kaitsekorralduskavad käsitleksid tööde elluviimiseks vajaliku põhjalikkusega väärtuslike koosluste hooldamiseks ning taastamiseks tarvilikke tegevusi ning nende tegevuste elluviimiseks vajalikke vahendeid, infrastruktuuri ning investeeringuvajadusi. ■ Ennistada looduskaitseasutustes kaitsekorralduskavade koostamine kui vajadus. Praegu on kaitsekorralduskavade koostamine sõnastatud seaduses kui võimalus, mida võib tõlgendada kui õigustust ka suurte kaitsealade ja rahvusparkide kaitsekorralduskavade puudumisele. Kinnitatakse kaitsekorralduskava on aga oluline looduskaitse korraldamise töövahend. <p>(p-d 116–123)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: nõustume ettepanekuga. Kaitsekorralduskavade ja liigi tegevuskavade koostamine on olnud viimaste aastate üks olulisemaid prioriteete. Suur osa kaitstavaid alasid saab 2015. aasta lõpuks kaitsekorralduskavadega kaetud. Seejuures peame oluliseks rõhutada, et poollooduslikud kooslused on täna üks strateegiliste dokumentidega paremini kaetud valdkondi. Lisaks juba koostatud kaitsealade kaitsekorralduskavadele on kava olemas ka kõikide hoiualade poollooduslike koosluste jaoks. Vajalikud põhimõtted ja taastamist-hooldamist vajavate PLKde andmed on koondatud ka poollooduslike koosluste tegevuskavasse aastateks 2014–2020 ja poollooduslike elupaigatüüpide hoolduskavadesse.</p> <p>Keskkonnaministeerium leiab, et kaitsekorralduskava on üks olulisemaid alusdokumente kaitse korraldamisel. Konkreetne säte lisati, et vältida liigset bürokraatiat ja luua võimalus mitte teha kaitsekorralduskava aladel, mille kaitse eeldab ainult looduslikku arengut ja kus täiendavaid tegevusi aktiivseks kaitse korraldamiseks ei ole vaja kavandada. Seejuures regulatsiooni ulatust pigem laiendati ning loodi võimalus koostada kaitsekorralduskavad ka püsilupaikadele ja üksikobjektidele.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata looduskaitsevaldkonna riiklikku korraldust ning rahastamist pürandkoosluste kaitse näitel.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi üldhinnangu andmisel võeti aluseks järgmised kriteeriumid:

- info pürandkoosluste leviku ja seisundi kohta on ajakohane ning võimaldab neil vajalikke looduskaitsetöid kavandada ja rahastada;
- pürandkoosluste seisundi taastamiseks ja säilitamiseks kavandatakse vajalikud kaitsekorralduslikud tööd, mis võimaldavad kaitse-eesmärke saavutada;
- pürandkoosluste kavandatud taastamis- ja hooldustööd tehakse ära järjepidevalt ning planeeritud mahus ja tingimustel;
- pürandkoosluste taastamis- ja hooldustööde tulemusi hinnatakse ning tulemusi arvestatakse edaspidise töö korraldamisel;
- pürandkoosluste taastamise ning hooldamise toetused tagavad kavandatud mahus (looduskaitse arengukava, poollooduslike koosluste tegevuskava) jätkusuutliku majandamise;
- keskkonnakorralduse haldusreformi (2009) eelsed põhiprobleemid (mis olid reformi ajendiks) looduskaitse korralduse osas on saanud lahenduse ning reformi põhieesmärgid on täidetud. *Teemat on käsitletud eraldi Keskkonnaministeeriumile saadetud märgukirjas.*

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritavateks olid Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet, Riigimetsa Majandamise Keskus, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Keskkonnaagentuur, Põllumajandusministeerium, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet.

Auditeeritud ajavahemik oli valdavalt 2007–2013.

Auditis keskenduti kolmele põhiküsimusele:

1. Kas pürandkoosluste kaitse on korraldatud nii, et võimaldab looduskaitse arengukava eesmärkide saavutamise?
2. Kas pürandkoosluste taastamise ja hooldamise rahastamine tagab vajalike tööde tegemise?
3. Kas keskkonnakorralduse haldusreform (2009) on looduskaitse korralduse osas täitnud oma eesmärgid?
Küsimust on käsitletud eraldi Keskkonnaministeeriumile saadetud märgukirjas.

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiiti looduskaitsevaldkonna ja pürandkoosluste kaitsekorraldusega seotud strateegilisi dokumente, õigusakte ja nende seletuskirju, asutuste ülesandeid ja töökorraldust reguleerivaid dokumente.
- Intervjueeriti Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna juhatajat ja peaspetsialiste; Keskkonnaameti peadirektori asetäitjat, looduskaitse osakonna juhatajat ja spetsialiste ning Keskkonnaameti Hiiu-Lääne-Saare, Pärnu-Viljandi ja Viru regiooni spetsialiste; Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatajat esimeest, looduskaitseosakonna ja -talituse spetsialiste ning

Harjumaa ja Pärnumaa metsäulemaid; Keskkonnaagentuuri eluslooduse seire osakonna juhatajat ja looduskaitse osakonna juhatajat; Põllumajandusministeeriumi põllumajanduskeskkonna büroo juhatajat ja peaspetsialisti, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti peadirektori asetäitjat ning otsetoetuste osakonna, siseauditi osakonna põldude registri büroo ja menetlusbüroo spetsialiste; 6 maahoolijat.

- Telliti andmeanalüüsid Keskkonnaagentuurilt (pärandkoosluste hooldamise ülevaade eri maaomanditel), Maa-ametilt (pärandkoosluste riigimaadel paiknemine ja väljarentimise ulatus) ja Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametilt (muude põllumajanduslike pindalatoetuste taotlemine pärandkooslustel).
- Aastatel 2007–2012 taastatud alade ja taastamisele hooldamise järgnemise ulatuse hindamiseks analüüsiti Eesti looduse infosüsteemi abil Keskkonnaameti esitatud loodushoiutoetuse maksmise andmeid erinevate aastate andmekihtide ja maaelu arengukava poolloodusliku koosluse toetuse andmekihtide visuaalse kõrvutamise teel.
- Vaadeldi Maa-ameti virtuaalkontori rakenduse abil Keskkonnaameti poolt Riigimetsa Majandamise Keskusele esitatud riigimaadel asuvate taastamist ja hooldamist vajavate pärandkoosluste väljarentimise seis.
- Analüüsiti Eesti 2013 esitatud aruannet Euroopa Komisjonile loodusdirektiivi lisa elupaikade seisundi kohta; andmeid pärandkooslustel korraldatud inventuuride ning maaelu arengukava raames makstava poolloodusliku koosluse toetuse järelevalve kohta; Eesti looduse infosüsteemis asuvat keskkonnaregistri pärandkoosluste andmekihti „KR_PLK“.
- Koostati valim 20 kaitsealast, mille puhul analüüsiti nende koostatud kaitsekorralduskavades pärandkoosluste taastamis- ja hooldamisvajaduse ning seotud tegevuste kajastamise põhjalikkust.
- Külastati juhuslikult valitud, aastatel 2011–2013 maaelu arengukava poolloodusliku koosluse hooldamise toetust saanud 10 pärandkooslust, et hinnata nende üldist hooldamise seis.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid tehti 2014. aasta märtsist kuni 2014. aasta oktoobrini.

Auditi meeskond:

Auditimeeskonda kuulusid auditijuht Viire Viss, vanemaudiitor Matis Mägi ja audiitor Kaire Kesküla.

Kontaktandmed

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

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.
Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/15/70072/15.
Aruande esilehel oleva foto autor on Riigikontroll / Viire Viss.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid looduskaitse valdkonnas

28.5.2008 – Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel

3.9.2002 – Poollooduslike koosluste hooldamiseks antavate toetuste maksmisel esinevate riskide hindamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Looduskaitse korralduses toimunud haldusreformid

Riigi looduskaitse korraldus on viimasel kümnendil läbi teinud kaks põhjalikku haldusreformi, mille käigus loodi, reorganiseeriti ja ühendati ametiasutusi ning muudeti nende ülesandeid. Riigikontroll otsis vastuseid küsimustele, millised olid viimase reformi ajendid ja eesmärgid ning mil määral on need eesmärgid looduskaitse korralduses praeguseks täitunud. Kahe järjestikku toimunud looduskaitse korraldust puudutava reformi paremaks mõistmiseks tuleb teha lühike tagasivaade lähiajalukku ning vaadata, kuidas on looduskaitset kaitsealadel korraldatud.

Aastatuhande algusaastatel olid Eestis nn mehitatud ehk administratsiooniga kaitsealad ning mehitamata kaitsealad. Mehitatud kaitsealad olid rahvuspargid ja mõned suuremad looduskaitsealad, mehitamata aga enamik väiksemaid kaitsealaid, mida haldasid Keskkonnaministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused. Administratsiooniga kaitsealade puhul oli kaitseala valitsejaks ja kaitsetööde korraldajaks kaitseala administratsioon, mehitamata kaitsealade puhul täitis neid ülesandeid Keskkonnaministeeriumi maakondlik keskkonnateenistus. Kaitseala valitseja ja kaitsetööde korraldaja ülesanded olid ühendatud nii kaitstavate loodusobjektide seaduses kui ka hilisemas looduskaitse seaduses kaitseala valitsemise mõiste alla. Samas oli kaitsealade haldus jagatud eri organisatsioonide vahel ning Euroopa Liiduga liitumisel olid seoses Natura 2000 võrgustiku rakendamise programmiga lisandumas uued kaitstavad alad. Leiti, et tekkiva kaitse- ja hoialade võrgustiku haldamiseks ning tegevuste korraldamiseks on vaja luua ühtne organisatsioon.

2007. aastal rakendunud looduskaitse reformiga kaotati kaitsealade administratsioonid ning loodi üleriigilise organisatsioonina Riiklik Looduskaitsekeskus, mis sai ülesandeks kõigi kaitsealuste loodusobjektide kaitsetööde korraldamise. Kaitsekorralduslikud ülesanded eraldati aga kaitseala valitsemise ülesannetest kitsamas tähenduses (keskkonnakasutusloa andmine, planeeringute ning keskkonnamõju hindamiste aruteludel osalemine ja kaitseala mõjutada võivatele tegevustele tingimuste seadmine). Viimased jäeti kanda maakonna keskkonnateenistustele. Seega jäid reformi tulemusena suured rahvuspargid ja kaitsealad ilma administratsioonist, nende valitsemine läks üle keskkonnateenistustele ning kaitsekorralduslikke töid hakkas korraldama Riiklik Looduskaitsekeskus. Ühtset organisatsiooni kaitsealade haldamiseks ei tekkinud.

Jaanuarist 2009 rakendus Keskkonnaministeeriumi haldusala reform, millega ühendati Keskkonnaministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused, Riiklik Looduskaitsekeskus ja Kiirguskeskus üleriigiliseks Keskkonnaametiks. Eelmise reformiga loodud Riiklik Looduskaitsekeskus, mis oli korraldanud kaitsealadel vajalikke looduskaitsetöid, lõpetas oma töö. Looduskaitsevaldkonnas sai vastloodud Keskkonnaamet endale kaitseala valitseja ülesanded, millega ühendati ka kaitsetööde korraldaja ülesanded (need ülesanded olid looduskaitse seaduse kohaselt ühendatud ka enne 2007. aasta reformi). Samas lisandus veebruaris 2009 Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärusesse RMK uueks tegevusalaks „praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal“. Reformijärgselt andis Keskkonnaministeerium vastloodud Keskkonnaametilt RMK-le üle ka valdava osa kaitsealade riigivarast (külustuskeskused, kaitsealade riigimaa) ning kaitsealade riigivara valitsemise funktsiooni.

Lisa B. Eestis esinevad pärandkooslused⁶⁷

Läänemere kesk- ja põhjaosa rannaniidud (1630*)

Lauged madalakasvuliste taimedega looduslikud või poollooduslikud rohumaad mere rannikul, mis kasvavad nii soolase vee vahetu mõju piirkonnas kui ka kaugemal sisemaa pool. Iseloomulik on taimkatte võõndilisus, kusjuures üksikute võõndite laius sõltub pinnamoest, mulla lähtekivimiks olevatest setetest ning maapinna kõrgusest. Rannaniidud on paljude lindude, eeskätt kurvitsaliste olulised pesitsus- ja toitumispaigad. Kui karjatamine ja niitmine lakkab, siis kasvavad rannaniidud täis pilliroogu, võsastuvad ja metsastuvad. Eestis on kõige ulatuslikumad rannaniidud Saaremaal, Hiiumaal, Läänemaal ja Pärnumaal.

Euroopa kuivad nõmmed (4030)

Nõmmeniidud esinevad lainja või enam-vähem tasase pinnamoega sanduritel, vanadel lamedatel rannavallidel ja kinnistunud luidetel. Nõmmeniitudele on iseloomulikud õhukesed kuni keskmise sügavusega leetunud liivmullad, madalamates reljeefiosades sügavad leetunud ja gleistunud leetunud mullad. Põhjavesi on sügaval, sademetevaesel perioodil kuivavad mulla ülemised horisondid läbi. Nõmmeniidud on kujunenud raiete või põlengute tagajärjel nõmmemetsadest, vahel ka palumetsadest; esmased nõmmeniidud aga lahtiste luidete ja liivikute taimestumisel. Nõmmed on Eestis levinud peamiselt Põhja-, Loode- ja Kagu-Eestis.

Hariliku kadaka kooslused nõmmedel või karbonaatse mullaga rohumaadel (kadastikud, 5130)

Kadastikud on enamasti kujunenud karjatamise ja niitmise lõppemisel loopealsetel (alvaritel), liivanõmmedel jm kuivades kasvukohtades asuvatele endistele niitudele. Lookadastikud kasvavad karbonaatsetel muldadel – rendsiinadel, mis on arenenud massiivsel pael või selle murenemisel tekkinud rähal, ning nende levik on Eestis väga selgepiiriline, hõlmates Saaremaad ning Loode- ja Põhja-Eesti paealasid. Liivaste leetunud muldadega nõmmedele võivad kadastikud mõnikord kasvada ka metsade lageraie või põlemise järel.

Kuivad rohumaad ja põõsastikud karbonaatsel mullal (kuivad niidud lubjarikkal mullal, 6210*)

Kuivade aruniitude taimkate on kujunenud pikaajase karjatamise ja/või niitmise mõjul. Koosluste liigirikkuse ja seisundi säilitamiseks tuleb jätkata majandamist tavapärasel viisil, sealjuures mitte väetades. Kuivade pärisaruniitude pinnamood on tasane või nõrgalt lainjas, mullaks on keskmise sügavusega ja rähksed rendsiinad või leostunud liivsavimullad; muld on enamasti kuiv või taimekasvatuse seisukohast parasniiske. Kuivad aruniidud on levinud Lääne-Eesti madalikul ja läänesaartel, samuti Põhja-Eesti lavamaal.

Fennoskandia madalike liigirikkad arurohumaad (liigirikkad aruniidud lubjavaesel mullal, 6270*)

Taimekasvatuse seisukohast parasniiskete ja niiskete aruniitude pinnamood on tasane või veidi nõgus; selliseid rohumaad on ka laugete nõlvade jalameil. Nõlvadel on mullaks leetjad liivsvi-, saviliiv või näivleetunud mullad; Lõuna- Eestis, suurema kaldega nõlvadel ka eluviaalsed kamarmullad. Niiskeid pärisaruniite iseloomustavad deluviaalmullad, gleistunud leetjad-leostunud, gleistunud leostunud mullad või gleistunud rendsiinad. Gleistumistunnused ilmnevad tavaliselt sügavamates horisontides.

Põhjamaised lood ja eelkambriumi karbonaatsed silekaljud (loopealsed, 6280*)

Loopealseid leidub paetasandikel, ordoviitsiumi ja siluri lubjakivide avamusaladel Põhja-Eesti lavamaal, Lääne- ja Pärnumaal ning saartel. Pinnamood on neil tasane või veidi lainjas, lamedate nõgudega, kohati

⁶⁷ Allikas: Paal, J. 2006. Loodusdirektiivi elupaigatüüpide käsiraamat. Tallinn: Auratrükk.

on maapind karstunud. Loopealsed on enamasti kuivad või isegi väga kuivad kasvukohad; ajuti, eelkõige kevaditi, on sulglohud ja karstialad ülaveega küllastunud. Vastavalt sellele on muldadest iseloomulikud kuivad või gleistunud paepealsed ja rähksed rendsiinad. Taimestu on loopealsetel tavaliselt hõre ja madal, kuid liigirikas: valitsevad kuiva taluvad ja lubjalembesed taimed. Liigirikka taimkatte kujunemist on oluliselt mõjutanud karjatamine, mis takistab loomade kinnikasvamist kadakate, sarapuude ja mändidega, seda eriti tüsedama muldkattega aladel.

Sinihelmikaniidud karbonaatsel või turvastunud mullal või savikatel mudasetel (6410)

Enamikul Eesti sinihelmikaniitudel looduskaitsest väärtust ei ole, sest need on valdavalt kujunenud tugeva inimõju (kuivendamise) tulemusena sekundaarselt. Selle elupaigatüübi all tuleb käsitleda kuivendamata või kuivenduse nõrga mõjuga ning suhteliselt rohke sinihelmikaga kooslusi. Neid kasvab niiskematel pärisaruniitudel, kuivendusest mõjutatud soostuvatel niitudel, loopealsetel, samuti õhema turbalasundiga madalsoodes.

Niiskuslembesed serva-kõrgrohustud tasandikel ja mäestikes (servaniidud, 6430)

See loodusdirektiivi tüüp kajastab vajadust käsitleda enam-vähem määratletud ökoloogilise tagapõhjaga Natura-alasid koos puhvertsooniga. Näiteks tunnistades mingi veekogu või metsatuka vastavaks loodusdirektiivi nõuetele, tuleb see piiritleda koos puhveralaga, mis tagaks väärtuslikuma tuumala kaitse. Puhvertsooni looduslikkus võib konkreetsetest oludest sõltuvalt olla üsna erinev. Niiskuslembeseid kõrgrohustuid kasvab Eestis kitsaste ribadena jõgede ja järvede kaldail, kohati ka metsaservades. Niisugustel kõrgrohustu-ribadel on väärtus kaitstavate liikide kasvukohana.

Põhjamaised lamminiidud (6450)

Lamminiidud ehk luhad esinevad jõgede ja ojade, harvem järvede üleujutatavatel lammialadel. Sõltuvalt kasvukoha kõrgusest lammil, samuti jõe voolukiirusest, on üleujutuse kestus ning tulvaveega toodud setete hulk üsna erinev. Jõeuhtega toodavad toiteelemendid on luha viljakuse aluseks. Lamminiitudele on iseloomulikud lammi-kamar-, lammi-glei- või lammi-madalsoomullad. Eesti lamminiidud on põhiliselt inimtekkelised, olles maastike põline koostisosa. Lamminiitude taastamiseks ja hoidmiseks tuleb neil jätkata traditsioonilist majandamisviisi: kõrvaldada võsa ja korrapäraselt niita. Need meetmed on vajalikud mitte üksnes taimestiku liigirikkuse tagamiseks, vaid ka paljude lindude ja selgrootute loomade elupaikade säilitamiseks. Lamminiidud on levinud kogu Eestis, rohkem on neid säilinud suuremate jõgede (Emajõgi, Kasari, Halliste, Raudna, Piusa, Pedja, Narva ülemjooks) lammidel, samuti järvede (Peipsi) ääres.

Aas-rebasesaba ja ürt-punanupuga niidud (viljakad aruniidud, 6510)

Eestis sellesse elupaigatüüpi kuuluvad kooslused enamasti looduskaitsest väärtust ei oma, kui tegemist on kuni mõõdukalt väetatud niiskete arurohumaadega või isegi kultuurrohumaadega, mille liigiline koosseis on väetise hulgast sõltuvalt väga muutlik. Looduskaitsest väärtuslikud on floristiliselt esinduslikumad, kuid killustatult liigivaeste koosluste vahele jäävad alad; ka näiteks sööti jäetud põllumaad, millel looduslik taimkatte on peaaegu taastunud.

Fennoskandia puisniidud (6530*)

Puisniiduks nimetatakse regulaarselt niidetava rohustuga hõredat looduslikku puistut. Hõreda puurindega alad on Eestis tekkinud võsa ja puude osalise raiumise, niitmise ja karjatamise koosmõjul. Sel moel loodud mitmekesised valgus- ja niiskustingimused võimaldavad kõrvuti kasvada nii niidu- kui ka metsataimedel. Rohurindes leidub palju haruldasi ja ohustatud niiduliike, sealhulgas käpalisi. Väga liigirohke on ka loomastik – putukad, linnud jt. Puisniitudele iseloomuliku ilme ja liigirikka taimkatte püsimiseks on vaja iga-aastast niitmist või karjatamist. Kõige rohkem puisniite on varem leidunud, siiani säilinud ja viimastel aastakümnetel ka taastatud läänesaartel, Lääne- ja Pärnumaal.

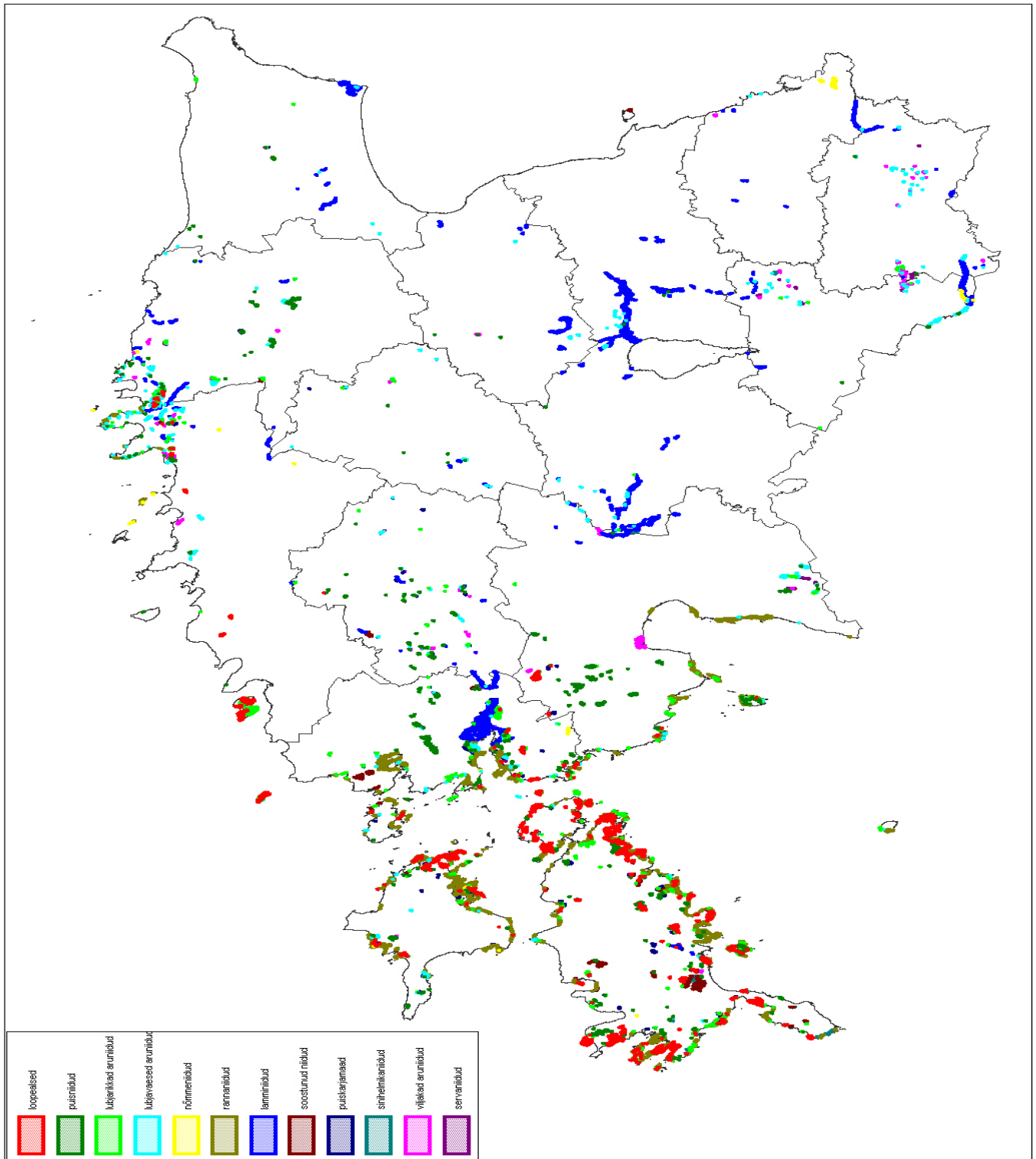
Aluselised ja nõrgalt happelised liigirikkad madalsood (soostunud niidud, 7230)

Soostunud niidud esinevad madalatel tasandikel ja nõgudes veega küllastatud huumushorisonidiga mitmesugustel gleimuldadel või turvastunud gleimuldadel, mis asuvad väljaspool veekogude perioodiliste üleujutuste piirkonda. Niitudel kasvab nii lubjalembeseid kui ka happelisi eritisi produtseerivaid taimi. Soostuvad niidud on üleminekukooslusteks aruniitude ja madalsoode vahel. Liigirikkaid soostunud niite leidub Eestis rohkem Lääne- ja Loode-Eestis, eriti Kasari ja Pärnu jõgikonna aladel.

Fennoskandia puiskarjamaad (9070)

Puiskarjamaad on hõreda puurindega või puudetukkade ning niidulaikude vaheldumisega taimekooslused, mis on kujunenud põõsaste ja puude osalise raiumise, niitmise ning karjatamise koosmõjul. Erinevalt puisniidust on rohukamar pikka aega püsinud tänu koduloomade karjatamisele, mitte niitmisele, ning nad püsivad vaid juhul, kui jätkub nende tavapärase kasutus. Puiskarjamaid leidub rohkem Lääne-Eestis ja sealsetel saartel.

Lisa C. Eesti pärandkoosluste levikukaart⁶⁸



⁶⁸ Poollooduslike koosluste tegevuskava aastateks 2014–2020 lisa.