ELURIKKUS, MAAKASUTUS JA METSAMAJANDUS

Teabelehes selgitatakse, mida EL teeb elurikkuse, ökosüsteemide, mulla ja metsade kaitsmiseks ja taastamiseks. Selles tutvustatakse erinevaid elurikkuse, metsade ja mullaga seotud strateegiaid ning peamisi rahvusvahelisi kokkuleppeid, millest selles valdkonnas ELi poliitikas juhindutakse. Seejärel antakse ülevaade peamistest õigusaktidest, mis käsitlevad elurikkust, looduslike liikide kasutamist, invasiivseid võõrliike, tulu jaotamist, maakasutust ja metsandust. Samuti kirjeldatakse üksikasjalikult, kuidas ELi eelarvest elurikkusega seotud projekte rahastatakse.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 3 on sätestatud, et ELil on ainupädevus kaitsta mere bioloogilisi ressursse ühise kalanduspoliitika raames;

— ELi toimimise lepingu artiklis 11 nõutakse keskkonnakaitse integreerimist ELi poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse;

— ELi toimimise lepingu artiklites 191 ja 192 on kindlaks määratud ELi keskkonnapoliitika eesmärgid ja nende saavutamiseks kasutatavad otsustamismenetlused;

— ELi toimimise lepingu artiklis 193 on sätestatud, et liikmesriigid võivad kehtestada rangemaid keskkonnakaitsemeetmeid, kui need on kooskõlas aluslepingutega.

ELURIKKUST, MAAKASUTUST JA METSANDUST KÄSITLEVA ELI POLIITIKA EESMÄRGID

A. ELi elurikkus ja maakasutusstrateegiad

11. detsembril 2019 esitles Euroopa Komisjon Euroopa rohelepet – ulatuslikku paketti meetmetest, mille eesmärk on muuta EL 2050. aastaks süsinikuneutraalseks. Euroopa rohelepet täiendati kolme strateegiaga: elurikkuse, metsa- ja mullastrateegia.

— Elurikkuse strateegia aastani 2030 (avaldatud 20. mail 2020) eesmärk on suunata elurikkus 2030. aastaks taastumise teele, tegeledes elurikkuse vähenemise viie peamise teguriga (muutused maa- ja merekasutuses, liigkasutus, kliimamuutused, saaste ja invasiivsed võõrliigid).

— Metsastrateegia aastani 2030 (avaldatud 16. juulil 2021) eesmärk on kohandada Euroopa metsi kliimamuutustest tingitud uute tingimuste, äärmuslike ilmastikuolude ja märkimisväärse ebakindlusega. See võimaldab metsadel jätkuvalt täita oma sotsiaal-majanduslikke funktsioone, toetada ökosüsteeme ja siduda atmosfäärist CO_2. Lisaks sisaldab strateegia meetmeid raadamisvabade väärtusahelate toetamiseks.

— Mullastrateegias 2030. aastaks (avaldatud 17. novembril 2021) keskendutakse mitmesugusele kasule, mida heas seisundis muld pakub, sealhulgas kestlikule toidutootmisele, elurikkusele ja kliimakerksusele.

Eespool nimetatud dokumentides seati muu hulgas järgmised eesmärgid:

— kaitsta õiguslikult vähemalt 30 % ELi maismaast ja 30 % ELi merealadest 2030. aastaks;

— tagada, et elupaikade ja liikide kaitsestaatus ei halvene ning et 2030. aastaks saavutab vähemalt 30 % liikidest hea kaitsestaatuse või vähemalt näitab positiivset suundumust;

— saavutada 2027. aastaks kõikide pinnaveekogude hea seisund ja kõikide põhjaveekogude väga hea seisund;

— saavutada 2050. aastaks olukord, kus uut maad enam taristu tarbeks kasutusele ei võeta (netomaahõive puudumine);

— istutada veel kolm miljardit puud 2030. aastaks.

Neid kolme strateegiat täiendati 2023. aasta jaanuaris komisjoni teatisega „Tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse läbivaatamine – uus tolmeldajaid käsitlev kokkulepe“. See põhineb ELi 2018. aasta algatusel, milles käsitleti tolmeldajaid, ning selles seatakse 2030. aastaks eesmärgid ja nendega seotud meetmed kolme prioriteedi alusel: 1) tolmeldajate kaitse parandamine ja nende arvukuse vähenemise põhjustega tegelemine, 2) teadmiste parandamine ning 3) ühiskonna mobiliseerimine ning strateegilise planeerimise ja koostöö edendamine.

B. ELi rahvusvahelised kohustused elurikkuse kaitseks

Mitme rahvusvahelise lepingu eesmärk on säilitada elurikkust ja elupaiku ning võidelda raadamise vastu. Eelkõige on EL ratifitseerinud järgmised rahvusvahelised konventsioonid, millest ta juhindub oma tegevuses nendes valdkondades:

— 1973. aasta ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioon (CITES);

— 1992. aasta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (UNFCCC);

— 1992. aasta ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon;

— 2015. aasta Pariisi kliimakokkulepe;

— 2022. aasta Kunmingi–Montréali üleilmne elurikkuse raamistik;

— 2023. aasta ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel sõlmitav, riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävate merealade elurikkuse kaitse ja kestliku kasutamise kokkulepe (BBNJ kokkulepe).

EL on osaline ka mitmes konkreetsemas rahvusvahelises ja piirkondlikus konventsioonis, eelkõige järgmistes:

— 1971. aasta rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade Ramsari konventsioon;

— 1974. aasta Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse Helsingi konventsioon;

— 1976. aasta Vahemere merekeskkonna ja rannikuala kaitse Barcelona konventsioon;

— 1979. aasta metsloomade rändliikide kaitse Bonni konventsioon;

— 1981. aasta Berni konventsioon Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse kohta;

— 1991. aasta Alpide kaitse konventsioon.

ELURIKKUST, MAAKASUTUST JA METSANDUST KÄSITLEVA ELI POLIITIKA SAAVUTUSED

A. Elurikkuse ja elupaikade säilitamine ja taastamine

Elupaikade direktiiv (direktiiv 92/43/EMÜ) ja linnudirektiiv (direktiiv 2009/147/EÜ) on ELi elurikkuse säilitamise poliitika nurgakivid. Nendega luuakse Natura 2000 kaitsealade võrgustik ning tehakse liikmesriikidele ülesandeks säilitada ja taastada seal leiduvaid elupaiku ja/või liike. Enam kui 1 295 000 km^2 suuruse kogupindalaga ja 27 000 maa- ja merekaitsealaga Natura 2000 on maailma suurim terviklik kaitsealade võrgustik.

Mere elurikkuse kaitse kuulub merestrateegia raamdirektiivi (direktiiv 2008/56/EÜ) kohaldamisalasse. Sellega seatakse liikmesriikidele eesmärgiks tagada 2020. aastaks ELi mereakvatooriumi hea seisund ning kaitsta ressursibaasi, millest sõltub merega seotud majanduslik ja sotsiaalne tegevus. Lisaks tegi Euroopa Komisjon 2025. aastal ettepaneku väljaspool riiklikku jurisdiktsiooni olevate alade mere elurikkuse kaitse ja kestliku kasutamise kohta. Ettepaneku eesmärk on paremini kaitsta avamere elurikkust, mis on üks ELi kohustustest vastavalt ÜRO 2023. aasta BBNJ kokkuleppele.

Samamoodi on veepoliitika raamdirektiivi (direktiiv 2000/60/EÜ) eesmärk tagada heas seisundis mageveekogud, reguleerides saasteaineid ja nõudes liikmesriikidelt, et nad hoiaksid ära veekogude seisundi halvenemise või (vajaduse korral) taastaksid veekogude seisundi nii elusloodu kui ka inimeste vajaduste rahuldamiseks sobival tasemel. Komisjon tegi 2022. aastal ettepaneku seda direktiivi muuta, et kehtestada muu hulgas ägedalt mürgiste ja püsivate kemikaalide suhtes rangemad standardid.

Osana ELi elurikkuse strateegiast aastani 2030 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 2024. aasta juunis vastu looduse taastamise määruse (määrus (EL) 2024/1991), et taastada kahjustatud ökosüsteemid ja taastada loodus kogu Euroopas alates põllumajandusmaast ja meredest kuni metsade ja linnakeskkonnani. Eesmärk on taastada 2030. aastaks vähemalt 20 % ELi maismaa-aladest ja 20 % merealadest ning 2050. aastaks kõik taastamist vajavad ökosüsteemid. Selle määrusega, mis jõustus 2024. aasta augustis, nõutakse, et liikmesriigid töötaksid eesmärkide saavutamiseks välja riiklikud taastamiskavad, kuid määrus võimaldab samas paindlikkust võtta arvesse konkreetseid asjaolusid riigis.

Hoolimata sellest tugevast õigusraamistikust oli Euroopa Keskkonnaameti (EEA) 2025. aasta Euroopa keskkonnaaruande hinnang, et elurikkus on Euroopas vähenenud ja on 2025. aastal „maismaa-, magevee- ja mereökosüsteemide lõikes kehvas seisundis". Ainult 27,5 % liikidest ja 14,7 % elupaikadest on heas kaitsestaatuses. Kuigi olukord peaks järgmise 10–15 aasta jooksul paranema, väljendas EEA tõsist muret ELi ökosüsteemide tuleviku pärast ja kutsus liikmesriike üles „täielikult ja tõhusalt rakendama keskkonnaalaseid õigusakte", et kõrvaldada lüngad rakendamises.

B. Looduslike looma- ja taimeliikide kasutamine ja nendega kauplemine

CITESi konventsiooniga reguleeritakse rahvusvahelist kaubandust, eelkõige elusate ja surnud loomade ning taimede (re)eksporti ja importi, mis põhineb lubade ja sertifikaatide süsteemil. Kõik liikmesriigid on CITESi osalised ja EL on olnud selle osaline alates 2015. aastast. Määrusega looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta (määrus (EÜ) nr 338/97), mida on viimati muudetud 2023. aastal, lõimitakse CITESi konventsiooni eesmärgid, põhimõtted ja sätted ELi õigusse. Rakendusmäärusega kehtestatakse impordieeskirjad: rakendusmäärusega (EL) 2025/6 keelatakse teatavate looduslike looma- ja taimeliikide isendite sissetoomine Euroopa Liitu.

Lisaks nõutakse keskkonnakuritegude direktiivis (direktiiv (EL) 2024/1203), et liikmesriigid kriminaliseeriksid looduslike looma- ja taimeliikide kaitse määruse lisades A, B ja C loetletud liikidega kauplemise ja nende impordi.

C. Invasiivsed võõrliigid

Invasiivne võõrliik on mis tahes liik, mis on toodud väljapoole selle looduslikku levilat ja mis ohustab elurikkust või sellega seotud ökosüsteeme või mõjutab neid. Rangem kontroll invasiivsete võõrliikide üle kuulub ELi elurikkuse strateegiasse aastani 2030. Invasiivsed võõrliigid tekitavad ELis igal aastal miljardite eurode ulatuses kahju mitte ainult ökosüsteemidele, vaid ka põllukultuuridele ja kariloomadele, rikuvad kohaliku keskkonna tasakaalu ning mõjutavad inimeste tervist.

Invasiivsete võõrliikide määruse (määrus (EL) nr 1143/2014) eesmärk on kaitsta ennetamise, varajase hoiatamise ja kiire reageerimise abil kohalikku elurikkust ning vähendada ja leevendada võõrliikide sissetungi mõju inimeste tervisele ja majandusele. See sisaldab loetelu ELi jaoks probleemsetest invasiivsetest võõrliikidest, mille suhtes liikmesriigid peavad võtma vajalikke ennetamis-, ohjamis- ja hävitamismeetmeid.

Lisaks nõutakse keskkonnakuritegude direktiivis, et liikmesriigid kriminaliseeriksid invasiivsete võõrliikide majandusliku ekspluateerimise või levitamise, kui sellega rikutakse invasiivsete võõrliikide määruses sätestatud piiranguid.

D. Juurdepääs geneetilistele ressurssidele ja kasu jagamine

Geneetilistele ressurssidele juurdepääsu ja nende kasutamisest saadava tulu jaotamise määrus (määrus (EL) nr 511/2014) võeti vastu geneetilistele ressurssidele juurdepääsu ja nende kasutamisest saadava tulu õiglase ja erapooletu jaotamise Nagoya protokolli rakendamiseks. Selle määruse kohaselt võib geneetilisi ressursse ja nendega seotud traditsioonilisi teadmisi edastada ja kasutada ainult kasutajate (ettevõtjate, erakogujate ja institutsioonide) ja päritoluriigi ametiasutuste vahel kokku lepitud tingimustel.

E. Maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus

Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektor hõlmab põllumaade, asulate, rohumaade, metsade ja märgalade majandamist ning nende kasutuse muutmist (nt raadamise või turbaalade kuivendamise teel). Kuigi see sektor tekitab kasvuhoonegaase, võib see ka atmosfäärist CO_2 siduda.

Kuni 2020. aastani kohustusid liikmesriigid Kyoto protokolli alusel tagama, et maakasutusest tulenevat kasvuhoonegaaside heidet kompenseeritakse samas koguses CO_2 sidumisega. EL on LULUCFi määrusega (määrus (EL) 2018/841)

sätestanud selle nn negatiivse saldo vältimise kohustuse ajavahemikuks 2021–2030. LULUCFi määrust muudeti 2023. aasta aprillis, et määrata kindlaks uus 2030. aasta eesmärk kooskõlas Euroopa roheleppega. Eelkõige on eesmärk suurendada ELi CO_2 sidujaid 15 % võrra, mis vastab lisaks 310 miljoni CO_2 ekvivalenttonni sidumisele atmosfäärist.

Lisaks on mullaseire direktiiviga (direktiiv (EL) 2025/2360) kehtestatud mulla seisundi ja mulla vastupidavuse seire ja hindamise ning saastatud alade haldamise ühine raamistik. Kooskõlas ELi mullastrateegiaga on direktiivi eesmärk aidata kaasa mittesiduvate eesmärkide saavutamisele kogu ELis: saavutada muldade hea seisund 2050. aastaks ja maa netohõive puudumine 2030. aastaks. Direktiiv jõustus 2025. aastal ja liikmesriigid peavad selle üle võtma 2028. aastaks.

Nendest jõupingutustest hoolimata suurenes EEA 2025. aasta Euroopa keskkonnaaruande hinnangul aastatel 2005–2023 maahõive 14 % võrra. Samal ajal suurenes metsamaa pindala 4 % ja märgalade pindala 1 % võrra, mis vähendas põllumaad (–5 %) ja rohumaid (–1 %). Kuna nõudlus maakasutuse järele tulevikus eeldatavasti suureneb, soovitab EEA uurida mitmeotstarbelise maakasutuse võimalusi, et vältida võimalikke konflikte, kuid märgib, et ELi eesmärk 2050. aastaks maa netohõivet kaotada ei ole tõenäoliselt saavutatav.

F. Metsad ja raadamine

ELis on ligikaudu 182 miljonit hektarit metsa ja puittaimestikuga maad, mis katab 43 % ELi maismaast (peaaegu 30 % Natura 2000 aladest), ning seetõttu on mitmed ELi meetmed suunatud metsade kaitsmisele.

Puidumäärusega (määrus (EL) nr 995/2010) sätestatakse puidu ja puittoodete ELi turule laskmise tingimused ja keelatakse ebaseaduslikult üles töötatud puidu müük.

Raadamisvabade toodete määruse (määrus (EL) 2023/1115) eesmärk on vähendada ELi mõju ülemaailmsele raadamisele ja metsade degradeerumisele, kasvuhoonegaaside heitele ja elurikkuse vähenemisele. Määrusega tagatakse, et teatavaid tooteid lastakse ELi turule või eksporditakse üksnes juhul, kui need on raadamisvabad, toodetud kooskõlas tootjariigi asjakohaste õigusaktidega ja nendega on kaasas hoolsuskohustuse täitmise deklaratsioon. Määrust muudeti viimati 2025. aastal, et lisada lihtsustatud kord mikro- ja väikeettevõtjatele ning vähendada tarneahela hilisema etapi ettevõtjate koormust, muu hulgas lükates selle jõustumise edasi 30. detsembrini 2026.

G. Rahastamisvahendid

Kooskõlas 2020. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega eelarveküsimuste kohta on ELi eesmärk kulutada elurikkusele 7,5 % oma 2024. aasta eelarvest ja 10 % oma 2026.–2027. aasta eelarvest. See on kokku 112,7 miljardit eurot.

Alates 1992. aastast on ELi peamiseks keskkonnameetmete rahastamisvahendiks olnud keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE). Programmi LIFE praeguses etapis, mis hõlmab ajavahemikku 2021–2027, on allprogrammi „Loodus ja elurikkus“ projektide, s.t Natura 2000 võrgustiku toetamiseks ette nähtud 2,143 miljardit eurot.

Elurikkust toetatakse ka muudest ELi eelarveprogrammidest ja -vahenditest. Kõigist elurikkusega seotud kuludest 57 % kaetakse ühisest põllumajanduspoliitikast, peamiselt selle II samba (Euroopa Maaelu Arengu Fond) kaudu. Muud olulised

elurikkusega seotud kulude katmise allikad on Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond (ligikaudu 14 % kõigist kuludest) ning ajutine taaste- ja vastupidavusrahastu (ligikaudu 10 %).

Euroopa Komisjon esitas 2025. aasta juulis oma ettepanekud ELi järgmise pikaajalise kulukava kohta, mis hõlmab ajavahemikku 2028–2034. Ettepanekud ei sisaldanud konkreetset elurikkusega seotud kulueesmärki, vaid laiemat 35 % eesmärki kliima ja keskkonna valdkonnas. Komisjon tegi ka ettepaneku lõpetada programm LIFE ja toetada selle asemel keskkonnaprojekte riiklike ja piirkondlike partnerluse kavade ning uue Euroopa Konkurentsivõime Fondi kaudu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on juba kaua aega toetanud ELi elurikkuse kaitsmise ja kliimamuutuste vastu võitlemise poliitikat.

— 2010. aasta septembris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni bioloogilise mitmekesisuse kaitseks ette nähtud Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise kohta, pidades silmas 2010. aasta järgset eesmärki. Parlament väljendas sügavat muret selle pärast, et rahvusvahelisel poliitilisel areenil ei tunta tungivat vajadust bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks, ning nõudis bioloogilise mitmekesisuse juhtimise tõhustamist nii sise- kui ka välissuhetes.

— 2015. aasta oktoobris nõuti Euroopa Parlamendi resolutsioonis „Teel uue rahvusvahelise kliimakokkuleppe poole Pariisis“ Pariisi kokkuleppe sõlmimist, tuletades meelde, et kliimamuutused kiirendavad elurikkuse vähenemist, ning märkides, et maakasutusel on „kliimamõju leevendamisel ja vastupidavuse suurendamisel oluline kulutõhususe potentsiaal“.

— 2016. aasta novembris võttis parlament vastu resolutsiooni ELi tegevuskava kohta looduslike liikidega kaubitsemise vastu võitlemiseks, eesmärgiga piirata seda organiseeritud ja laastavat kuritegevuse liiki, mis ohustab elurikkust, sest selle tõttu satuvad paljud liigid väljasuremisohtu. Rõhutati ka päritolu-, siht- ja transiidiriikide rahvusvahelise partnerluse tugevdamise olulisust.

— Euroopa Parlamendi 2020. aasta oktoobri resolutsioonis esitati soovitused komisjonile ELi õigusraamistiku kohta ELi põhjustatava ülemaailmse raadamise peatamiseks ja tagasipööramiseks. Selle tulemusena esitas komisjon 2021. aasta novembris ettepaneku raadamisvabade toodete määruse kohta.

— 2021. aasta juunis võttis parlament vastu resolutsiooni „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030: toome looduse oma ellu tagasi“, milles nõutakse, et 30 % ELi maismaast ja merest peavad olema kaitsealad, siduvaid eesmärke seoses linnade elurikkusega, näiteks uute hoonete murukatused, ning kiireloomulisi meetmeid mesilaste ja muude tolmeldajate populatsiooni vähenemise peatamiseks (komisjon võttis seda nõudmist arvesse 2023. aasta jaanuaris).

— 2022. aastal võttis parlament vastu omaalgatusliku resolutsiooni, et kaitsta ja suurendada metsade ja ökosüsteemide vastupanuvõimet, milles ta kutsus üles suurendama metsade struktuurilist, funktsionaalset ja koosseisulist mitmekesisust ning rõhutas, et ELi vahenditest ei tohiks toetada monokultuure.

— 2022. aastal algatas Euroopa Parlament seadusandliku algatuse menetluse aluslepingute muutmiseks, milles kutsus üles kehtestama keskkonna ja elurikkuse ning kliimamuutuste üle peetavate läbirääkimiste valdkonnas ELi ainupädevuse.

— 2023. aasta novembris võttis parlament vastu resolutsiooni tolmeldajaid käsitleva läbivaadatud ELi algatuse kohta, milles rõhutati vajadust kõrvaldada lüngad peamistes ELi valdkondlikes poliitikameetmetes, millega võideldakse tolmeldajate arvukuse vähenemise vastu. Resolutsioonis nõuti, et asjakohastesse ELi poliitikavaldkondadesse lisataks meetmed tolmeldajate kaitseks, ning nõuti, et hiljemalt 2027. aastaks lõpetataks selliste põllumajandustoodete import, mille tootmisel on kasutatud ELis keelatud pestitsiide.

— Parlament tunneb suurt huvi elurikkuse alaste läbirääkimiste vastu üleilmsel tasandil. Parlament saatis parlamendiliikmete delegatsiooni bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste konverentsi 15. ja 16. istungjärgule.

Selle teabelehe on koostanud ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Axel GRISLIN
04/2026