

Vabariigi Valitsuse määruse
„Pamma maastikukaitseala moodustamine ja kaitse-eeskiri” eelnõu
SELETUSKIRI

1. Sissejuhatus

Looduskaitseseaduse (edaspidi ka *LKS*) § 10 lõike 1 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus võtta ala kaitse alla ja kehtestada ala kaitsekord. Eelnõukohase määrusega muudetakse olemasoleva kaitseala Pamma maalinna (Kooljamäed) kaitsekorda, moodustatakse Pamma maastikukaitseala (edaspidi *kaitseala*) ja kehtestatakse kaitse-eeskiri.

Kaitseala asub Saare maakonnas Saaremaa vallas Pamma ja Purtsa külas.

Kaitseala territoorium on olnud kaitse all alates 1959. aastast, kui Kingissepa rajooni TSN Täitevkomitee 19. mai otsusega nr 71 „Looduskaitse organiseerimisest Kingissepa rajoonis” võeti kaitse alla maastiku üksikelement Pamma maalinna (ka Kooljamäed).

Vastavalt LKS § 91 lõikele 1 kehtivad enne selle seaduse jõustumist kaitse alla võetud kaitsealade ja kaitstavate looduse üksikobjektide kaitseks kehtestatud kaitse-eeskirjad ja kaitsekord seni, kuni looduskaitseseaduse alusel kehtestatakse uued kaitse-eeskirjad. Seega ei võeta määrusega kaitse alla uut ala, vaid kinnitatakse kaitse all olevale alale kehtivate õigusaktide kohane kaitsekord.

Eelnõukohase määrusega muudetakse LKS § 13 lõike 1 alusel olemasoleva kaitseala kaitse-eesmärke, kaitsekorda, korrigeeritakse kaitseala piiri ja koostatakse kaitse-eeskiri. Muudatuse on tinginud vajadus kehtestada alale looduskaitseseadusega kooskõlas olev kaitse-eeskiri (seni alal kaitse-eeskiri puudus) ning tagada nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.07.1992, lk 7–50; edaspidi *loodusdirektiiv*) I lisas nimetatud metsaelupaigatüübi kaitse. Maastikukaitseala hõlmab täielikult Natura 2000 võrgustikku kuuluva Kooljamägede loodusala.

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu on koostanud Keskkonnaameti Hiiu-Lääne-Saare regiooni kaitse planeerimise spetsialist Kadri Paomees (tel 452 7764, e-post kadri.paomees@keskkonnaamet.ee), eelnõu kaitsekorra otstarbekust on kontrollinud Keskkonnaameti kaitse planeerimise büroo juhtivspetsialist Nele Saluveer (tel 447 7386, e-post nele.saluveer@keskkonnaamet.ee), eelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaameti üldosakonna peajurist Lüüli Junti (tel 680 7435, e-post lyyli.junti@keskkonnaamet.ee) ja Margit Halopi Õigusbüroo OÜ jurist Margit Halop (tel 517 9278, e-post margit.halop@mail.ee), Keskkonnaministeeriumi kontaktisik eelnõu ministeeriumitevahelisel kooskõlastamisel ja kinnitamisel on Marika Erikson, (tel 626 2880, e-post marika.erikson@envir.ee), eksperdihinnangu on andnud Rein Nellis (TÜ Tormipääsu). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Siiri Soidro (tel 640 9308, e-post siiri.soidro@tlu.ee).

2. Eelnõu sisu, piirangute ja kaitse alla võtmise põhjendus

2.1. Kaitse-eesmärkide vastavus kaitse alla võtmise eeldustele

Kaitseala kaitse-eesmärk on kaitsta ja tutvustada Pamma maalinna, metsaökosüsteemi, luitekooslusi ja neile kooslustele iseloomulikku elustiku mitmekesisust ning loodusdirektiivi

elupaigatüüpi, mida loodusdirektiiv nimetab I lisas. See on vanad loodusmetsad (9010*).

Vastavalt LKS §-le 7 on kaitseala kaitse alla võtmise eeldused ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelistest lepingutest tulenev kohustus ning linnu- ja loodusdirektiivi rakendamine. Pamma maastikukaitseala kaitse all olemise eelduseks on alale eesmärgiks seatud väärtuste ohustatus ja haruldus, esteetiline väärtus, ajaloolis-kultuuriline väärtus ning loodusdirektiivist tulenev rahvusvaheline kohustus.

Pamma maalinna esteetiline ja ajaloolis-kultuuriline väärtus. Pamma maastikukaitseala esteetiliseks väärtuseks on ala luitekooslused koos vana loodusmetsaga. Ala on kasutuses ka Pamma ja Purtsa küla puhke- ja kogunemiskohana. Avatud ja valgusküllaseid litemännikuid peetakse nende esteetilise ilme poolest hinnatud puhkekohtadeks. Samuti on alal ajaloolis-kultuuriline väärtus, kuna Pamma maalinnal peeti 1344. aasta veebruaris saarlaste ja orduvägede vahel üks verisemaid lahinguid ja seal toimus Jüriöö ülestõusu viimane lahing. Saarlased pidid allaheitmise tingimuste järel maalinna ise maha lõhkuma. Tegemist on arheoloogiamälestisega, mis pärineb II aastatuhande algusest. Maalinn asub soode vahel oleva kõrgustiku läänepoolisel äärel.

Pamma maastikukaitsealal paikneb arheoloogiamälestis linnus (kultuurimälestiste riikliku registri nr 12473), mille kaitsekorda reguleerib muinsuskaitseadus. Kaitsealuste mälestiste ja nende kaitsevööndist väljaspool oleval alal tuleb arvestada kultuuriväärtuslike leidude ja arheoloogilise kultuurikihi ilmnemise võimalusega. Vastavaid regulatsioone sätestab muinsuskaitseaduse § 44³.

Haruldased ja ohustatud looduslikud metsakooslused. Pamma maastikukaitsealal asuvad looduslikud metsakooslused – elupaigatüüp vanad loodusmetsad (9010*) – on haruldaste ja ohustatutena lisatud loodusdirektiivi I lisasse ning märgitud esmatähtsa elupaigana, mille kaitse tagamisel on Euroopa Liidul ja selle liikmesriikidel eriline vastutus. Nimetatud elupaigatüüp on intensiivse metsamajanduse tõttu muutunud Euroopa boreaalses piirkonnas haruldaseks ja seetõttu on ohustatud ka paljud nende kooslustega seotud liigid, kes kasutavad eespool nimetatud elupaigatüüpi elupaigana või toitumisalana. Loodusdirektiivi ülesanne on kaitsta ohustatud liike ja nende elupaiku ning aidata kaasa looduse mitmekesisuse säilimisele ja taastamisele. Loodusdirektiivi artikli 6 punkti 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada direktiivi lisades nimetatud elupaigatüüpide ning liikide ja nende elupaikade kaitseks kaitsemeetmed, mis vastavad nende elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistele nõudlustele. Vanad loodusmetsad (9010*) on inim mõjuta või vähese inimmõjuga metsad. Intensiivse metsamajandamise tõttu on vanadele loodusmetsadele iseloomuliku puistuga metsad kadumisohus.

Loodusdirektiivist tulenev rahvusvaheline kohustus. Loodusdirektiivi ülesanne on kaitsta ohustatud looma- ja taimeliike ning nende elupaigatüüpe ja kasvukohti ning aidata kaasa looduse mitmekesisuse säilimisele ja taastamisele. Loodusdirektiivi artikli 6 punkti 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel kehtestada direktiivi lisades nimetatud elupaigatüüpide ning liikide ja nende elupaikade kaitseks vajalikud kaitsemeetmed, mis vastavad nende elupaigatüüpide ja liikide ökoloogilistele nõudlustele. Pamma maastikukaitseala kuulub Kooljamägede loodusala koosseisus üleeuroopalisel kaitsealade võrgustikku Natura 2000. Loodusala eesmärk on Euroopa Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta I lisas nimetatud elupaigatüübi kaitse. Kaitse-eesmärkideks seatud elupaigatüübi vanad loodusmetsad (9010*) kaitse on Eesti riigi rahvusvaheline kohustus.

2.2. Kaitse alla võtmise otstarbekus

Pamma maastikukaitseala on 1959. aastast kaitse all olnud kompaktne metsaala, mis asub keset intensiivselt majandatud metsi ning millel on oluline tähtsus loodusliku mitmekesisuse säilitamisel. Ala jätkuv kaitse all hoidmine on oluline eeskätt loodusdirektiivi metsaelupaigatüübi kaitse eesmärgil, aga ka Pamma maalinna kui maastikulise objekti kaitseks ja tutvustamiseks.

Kaitseala eesmärkideks lisatavad haruldased ja ohustatud looduslikud metsakooslused, metsa elupaigatüüp – vanad loodusmetsad (9010*) – on alal määratud 2011. aastal Oliver Parresti tehtud inventuuride käigus. Vana loodusmetsa esinduslikkuse hinnang on B (väärtuslik). Elupaigatüübile vastab 4,6 ha metsa. Ülejäänud mets ei vasta elupaigatüübile (külaplats, inimõju), kuid seal kasvavad vanad, kuni 150-aastased männid ja seal leidub luiteid, mis on suure esteetilise väärtusega.

Lisaks eespool kirjas olevale on Pamma maastikukaitseala kaitse all hoidmine põhjendatud asjaoluga, et tegemist on ülepinnaalset Natura 2000 võrgustikku kuuluva alaga.

2.3. Kaitstava loodusobjekti tüübi valik

Kuna kaitsealal on peamiseks kaitse-eesmärgiks Pamma maalinna kui maastikulise objekti kaitse ja tutvustamine ning sealsete looduslike elupaikade kaitse eelkõige looduslike protsesside kaudu, rakendatakse kaitstava loodusobjekti tüübina maastikukaitseala. Hoiuala kaitsekord ei võimalda näiteks piirata rahvaürituste korraldamist. Püsielupaigana kaitstakse eelkõige konkreetse liigi elupaika, mitte erinevate väärtustega looduskompleksi.

2.4. Kaitstava loodusobjekti välispiir ja vööndi piirid

Kaitseala piiritlemisel on lähtutud põhimõttest, et kaitsealasse on hõlmatud kaitset vajavad loodusväärtused ning ala piirid peavad olema looduses selgelt tuvastatavad ja üheselt mõistetavad. Seetõttu on piiritlemisel kasutatud selgepiirilisi ja ajas vähe muutuvaid objekte (teed). Kohtades, kus vähe muutuvaid orientiire ei olnud võimalik kasutada, kasutati mõttelisi sirgeid. Kaitseala piir on kantud kaardile, kasutades alusena Eesti põhikaarti (möötkava 1 : 10 000) ja maakatastri andmeid.

Planeeritavates piirides kaitseala pindala on 7,5 ha (mis kõik on arvatud sihtkaitsevööndisse) ja jääb kogu ulatuses eramaale. Uusi alasid kaitse alla ei võeta.

Võrreldes kaitstava objekti Pamma maalinna (nn Kooljamäed) piiridega väheneb kaitseala pindala piiri korrigeerimise tulemusena 0,8 ha võrra. Kaitseala piir muudetakse loogilisemaks, edaspidi kulgeb kaitseala piir kaguservas mööda pinnastee serva (tee jääb kaitsealast välja) ja kaitsealast jäetakse välja teisel pool nimetatud teed asuvad männinoorendikud, mis ei vasta loodusdirektiivi elupaigatüübile ja millel ei ole suurt looduskaitselist väärtust.

Vana kaitsekorraga kaitsealadel kehtib LKS § 91 lõike 4 kohaselt piiranguvööndi kaitsekord. Vastavalt eelnõukohasele kaitse-eeskirjale arvatakse kogu ala sihtkaitsevööndisse (kaitseala koosneb ühest sihtkaitsevööndist (Pamma)). Sihtkaitsevööndi koosseisu arvati kogu ala, kuna seal on valdavalt inventeeritud metsaelupaigatüübid vanad loodusmetsad. Sihtkaitsevöönd on vajalik selleks, et säilitada metsakooslusi, mida ohustab peamiselt metsaraie. Oluline on seada

piiranguid kõikidele raieliikidele, mis on vajalikud elupaikade soodsa seisundi tagamiseks. Piiranguvööndi kaitsekord ei taga rangelt kaistava metsaelupaigatüübi säilimist, kuna piiranguvööndis on lubatud hooldusraied. Elupaikade säilitamise kaudu hoitakse ka tüüpilist maastikuilmet ja kaitstakse looduse mitmekesisust.

Pindalalised muutused eramaade osas on järgmised: olemasoleva kaitstava ala piiranguvööndist arvatakse sihtkaitsevööndisse 7,5 ha. Kaitse alt arvatakse välja 0,8 ha piiranguvööndis olevat eramaad, kus kaitset vajavaid loodusväärtusi ei ole.

Kaitse-eesmärgiks seatavad väärtused asuvad terves ulatuses eramaadel kolmel maaüksusel: Rootsi (40301:005:0347), Tammiku-Jaani (40301:005:0200) ja Varese-Pavli (40301:005:0475). Piiritlemise alusena kasutati piiri parema jälgitavuse huvides kaitseala kaguosas pinnasteed. Ülejäänud osas, kus maastikulised alused puudusid, on kasutatud mõttelisi sirgeid nii, et hõlmatud oleksid vanad loodusmetsad (9010*) ja maalinn. Piir kulgeb pinnastee punktist ristkoordinaatidega X=416 858,461 ja Y=6 485 792,288 loode poole punkti ristkoordinaatidega X=416 759,931 ja Y=6 485 935,040, edasi põhja poole punkti ristkoordinaatidega X=416 779,957 ja Y=6 486 095,082, edasi ida poole punkti ristkoordinaatidega X=416 910,043 ja Y=6 486 114,943, edasi kirde poole punkti ristkoordinaatidega X=417 050,059 ja Y=6 486 200,012, edasi kagu poole punkti ristkoordinaatidega X=417 095,076 ja Y=6 486 069,926 ja seejärel edela poole pinnastee punktini ristkoordinaatidega X=417 076,360 ja Y=6 486 030,142.

2.5. Kaitsekord

2.5.1. Kaitsekorra kavandamine

Kaitsekorra väljatöötamisel on arvestatud kaitsealal leiduvaid loodusväärtusi, 2011. aastal Oliver Parresti tehtud inventuuri ning Rein Nellise (TÜ Tormipäasu) 2015. aasta arvamust kaitseala tsoneeringu ja kaitsekorra kohta.

Kaitse-eeskirjaga kehtestatavad piirangud on sätestatud ulatuses, mis tagab kaitsealal asuva loodusliku elupaiga ja Pamma maalinna soodsa seisundi ning on proportsionaalne saavutatavale efektile.

Kaitseala kaitse-eeskiri seab kitsendused omandiõigusele (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32, *edaspidi* PS). Keskkonda mõjutava tegevuse õigusliku regulatsiooni aluseks on PS §-st 5 tulenev loodusvarade ja loodusressursside kui rahvusliku rikkuse säästva kasutamise põhimõte. Elu- ja looduskeskkonna säästmise ja sellele tekitatud kahju hüvitamise kohustus tuleneb PS §-st 53. Tulenevalt PS §-dest 5, 32 ja 53 ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja looduskaitseseaduse alusel võib omandiõigust piirata. Omandiõiguse põhiolemuse säilimiseks peavad seadusest tulenevad piirangud olema proportsionaalsed ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Kaitse-eeskirjaga piirangute seadmise eesmärk on alal leiduvate loodusväärtuste säilimine. Ühtlasi täidetakse direktiivist 92/43/EMÜ riigile tulenev kohustus tagada loodusväärtuste kaitse Natura 2000 võrgustiku alal. Neid eesmärke saab lugeda õiguspäraseks, kuna abinõud, mis soodustavad eesmärgi saavutamist, on õiguslikult sobivad: kaitseala moodustamine ja loodusväärtusi kahjustavatele tegevustele piirangute seadmine aitab kaasa kaitseala eesmärkide täitmisele. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne. Kaitse-eeskirja regulatsiooni eesmärgi (loodusväärtuste säilimine) täitmiseks ei ole muid vähemalt sama efektiivseid, kuid isikuid vähem koormavaid meetmeid. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt isikutele antud õigusesse

sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Eesti ja Euroopa loodusväärtuste säilimine on oluline eesmärk. Alale kaitse tagamisega ja tegevustele piirangute seadmisega ala loodusväärtused säilivad, kuid loodusväärtusi kahjustavate tegevuste elluviimisel need hävivad.

Metsamajandusliku tegevuse ja ettevõtluse korral on teada risk, et tegevust ei saa võimaldada juhul, kui see kahjustab loodust või elukeskkonda. Ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist oma ettevõtluse huvides. Omandiõigus, õigus vabale eneseteostusele ning ettevõtlusvabadus ei ole piiramatud õigused. Eeltoodust tulenevalt on jõutud järeldusele, et kaitse-eeskirja eesmärk säilitada loodusväärtusi kaalub üles omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive.

Kaitseala seniste piiride muutmiseks ja kaitsekorra uuendamiseks tunnistatakse eelnõukohase määrusega kehtetuks Kingissepa rajooni TSN Täitevkomitee 19. mai 1959. a otsuse nr 71 „Looduskaitse organiseerimisest Kingissepa rajoonis” lisa „Looduskaitse alla võetavate objektide ja maaalade nimekiri” punkt „Pamma Maalinn (nn Kooljamäed)” ja Kingissepa rajooni TSN Täitevkomitee 3. aprilli 1965. a otsuse nr 32 „Looduse kaitsest Kingissepa rajoonis” lisa 2 „Kohaliku tähtsusega looduskaitseobjektide loetelu” I osa „Maastiku üksikelemendid” punkt 7.

Vastavalt kaitsekorra eripärale ja majandustegevuse piiramise astmele on kaitseala tervikuna määratud (hooldatavaks) sihtkaitsevööndiks. Ala on tervenisti metsamaa, kus puistute peapuuliigi vanus jääb valdavalt 65–155 aasta piiresse.

Reguleeritud ei ole ujuvvahendiga sõitmist veealal ja maaparandussüsteemide hoiutoid ning veerežiimi taastamist, sest kaitsealal puuduvad veekogud ja maaparandussüsteemid.

Kalapüüki ning pilliroo ja adru varumist ei ole kaitse-eeskirjas reguleeritud, kuna kalastamiseks kasutatavad veekogud kaitsealal puuduvad ning kaitsealal ei leidu pilliroogu ega adru.

Kaitsealal ei ole poollooduslike kooslusi ega registreeritud selliste kaitsealuste liikide elupaiku, mille elupaikade säilitamiseks oleks vaja tegevusi läbi viia. Seetõttu ei reguleerita kaitse-eeskirjas tegevusi poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu tagamiseks ning kaitsealuste liikide elutingimuste säilitamiseks.

2.5.2. Sihtkaitsevööndi kaitsekord

2.5.2.1. Lubatud tegevused

Inimestel on lubatud viibida, korjata marju, seeni ja muid metsa kõrvalsaadusi ning pidada jahti kogu kaitsealal. Inimeste liikumist ja loodusandide kasutamist ei piirata, sest vähene külastuskoormus ei kahjusta kaitseala kaitse-eesmärke.

Telkimine ja lõkke tegemine on kaitsealal lubatud kohas, mis on kaitseala valitseja nõusolekul selleks ette valmistatud ja tähistatud. Lõkke tegemine väljaspool selleks ettenähtud kohta hävitab elustikku lokaalselt ja tegevusega kaasneb tulekahjuoht. Reguleerimata telkimine ja lõkke tegemine kaitsealal seavad ohtu kaitseväärtuste säilimise, kuna suureneb negatiivne mõju kooslustele (tallamine, prahistamine, taimekoosluste lokaalne hävitamine jne). Kaitseala keskosas on väljakujunenud kohalike elanike külaplats koos lõkkekoha ja pinkidega, mida käsitletakse kaitseala valitseja nõusolekul ettevalmistatud ja tähistatud kohana.

Kaitsealal on lubatud sõidukiga ja maastikusõidukiga sõitmine teedel (ehitusseadustiku § 92 lõike 1 ja liiklusseaduse § 2 lõike 81 tähenduses, sh maastikusõidukiga sõitmine vastavalt liiklusseaduse §-le 154) ning jalgrattaga sõitmine teedel ja radadel. Sõidukiga (liiklusseaduse § 2 punktide 73 ja 36 tähenduses) sõitmine väljaspool teid (nt radadel, metsasihtidel) kahjustab pinnast ja seeläbi kaitstavate elupaigatüüpide soodsat seisundit. Kaitsealal asub üks pinnastee, mis viib külaplatsini. Väljaspool teid ja radu sõidukiga ning maastikusõidukiga sõitmine on lubatud järelevalve- ja päästetöödel, kaitseala valitsemise ja kaitse korraldamisega seotud tegevusel, kaitseala valitseja nõusolekul teostataval teadustegevusel ning kaitse-eeskirjaga lubatud töödel. Sõidukite ja maastikusõidukite piiramatult kasutamine seaks ohtu alal olevad loodusväärtused – metsakooslused. Leevendused sõidukiga ja maastikusõidukiga sõitmiseks väljaspool teid tulenevad LKS § 30 lõikest 3.

Kaitsealal on lubatud kuni 50 osalejaga rahvaürituse korraldamine selleks kaitseala valitseja nõusolekul ettevalmistatud ja tähistatud kohas. Rohkem kui 50 osalejaga rahvaürituse korraldamine kaitseala valitseja nõusolekul selleks ettevalmistatud ja tähistatud kohas ja rahvaürituse korraldamine selleks ettevalmistamata kohas on lubatud üksnes kaitseala valitseja nõusolekul. Ettevalmistatud ja kaitseala valitseja nõusolekul tähistatud kohana käsitletakse näiteks eespool kirjeldatud külaplatsi. Inimeste kaitsealal viibimisele on seatud piiranguid vaid lähtuvalt suuremate inimgruppide ja ürituste võimalikust kahjulikust mõjust metsakooslusele. Piirang võimaldab vältida rahvakogunemisi, samas saab kaitseala valitseja nõusolekul, vajaduse korral vastavaid tingimusi seades, korraldada rahvaüritusi ettevalmistamata kohas ja suuremale osalejaskonnale. Seega on kavandatud piisav paindlikkus ürituste võimaldamiseks eeldusel, et need ei ohusta loodusväärtusi. Kaitseala keskosas on väljakujunenud kohalike elanike külaplats, mida käsitletakse kaitseala valitseja nõusolekul ettevalmistatud ja tähistatud kohana.

Kaitseala valitseja nõusolekul on kaitsealal lubatud metsakoosluste kujundamine vastavalt kaitse-eesmärgile. See annab võimaluse mitmekesistada nooremaid metsakooslusi, et tõsta nende väärtust. Vanade loodushariduse elupaigatüübi levikualal pole metsakoosluse kujundamine praegu vajalik, kuid jääb võimalus vajaduse korral kujundada külaplatsi ümbrust, näiteks kõrvaldada ohtlikke puid. Kaitseala valitseja nõusoleku nõue võimaldab seada tingimusi tööde tegemise viisile ja ajale.

Kaitseala valitseja nõusolekul on kaitsealal lubatud olemasolevate ehitiste hooldustööd ja rajatiste püstitamine kaitseala tarbeks. Olemasolevate ehitiste alla kuuluvad eelkõige teed ning loodushariduse edendamiseks vajalikud rajatised (sh matkarajad). Kaitseala valitseja nõusolekul rajatiste püstitamine kaitseala tarbeks võimaldab paigaldada suunaviitu, infotahvleid, kaitseala tähised ja rajada loodushariduse eesmärgil vajalikku taristut, näiteks matkaradu, millel on tähtis osa külastajatele teabe jagamisel. Seega on võimalik lubada kaitsealale püstitada neid rajatisi, millel puudub oluline negatiivne mõju kaitseala loodusväärtustele. Kaitseala valitseja nõusoleku nõue võimaldab seada tingimusi tööde tegemise viisile ja ajale lähtuvalt kaitstavate elupaigatüüpide ja liikide vajadusest. Tee ja tehnovõrgu rajatise ja tootmisotstarbeta ehitise püstitamist kaitsealal paikneva kinnistu tarbeks kaitse-eeskirjaga ei lubata, kuna tegemist on metsaelupaigatüüpidega ja nendele ehitamine kahjustab oluliselt elupaigatüüpide seisundit. Hetkel teadaolevalt puudub ka soov või vajadus neid kinnistu tarbeks rajada. Kaitsealale jäävatel kinnistutel on vajadusel võimalik ehitada väljaspoole kaitseala.

2.5.2.2. Keelatud tegevused

Sihtkaitsevööndis on keelatud majandustegevus ja loodusvarade kasutamine, arvestades määrusega sätestatud erisustega (nt marjade ja seente korjamine). Vastavalt majandustegevuse seadustiku üldosa seadusele on majandustegevus iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga püsiv tegevus, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Tegevus, mille suhtes on kehtestatud teatamis- või loakohustus, loetakse samuti majandustegevuseks ka juhul, kui selle eesmärk ei ole tulu saamine. Seega kõik kaitse-eeskirja kaitsekorra üldpõhimõtete peatükis või sihtkaitsevööndite peatükis reguleeritud tegevused, mis on määrusega lubatud ja mida tehakse tulu saamise eesmärgiga, ning tegevused, mis on lubatud kaitseala valitseja nõusolekul ja millega kaasneb teatamis- või loakohustus, on kaitsealal lubatud majandustegevus. Kaitse-eeskirjaga lubatakse sihtkaitsevööndis majandustegevust, mis ei kahjusta kaitseala kaitse-eesmärki või seisundit. Uute ehitiste püstitamine, välja arvatud kaitseala valitseja nõusolekul rajatiste püstitamine kaitseala tarbeks, on keelatud, et vältida väärtuslike elupaigatüüpide ja maastiku kahjustamist. Sihtkaitsevööndisse jäävad loodusdirektiivi elupaigatüübi levikualad, kus tuleb tagada elupaiga soodsa seisundi säilimine, muu hulgas see, et alad, mida elupaik oma levila piires hõlmab, on muutumatu suurusega või laienevad. Loodusvarade kasutamise ja ehitiste püstitamise keeld on vajalik ka loodusliku mitmekesisuse ja maastikuilme säilitamiseks. Loetletud tegevuste keelamine on kooskõlas LKS § 30 lõikega 2.

2.5.3. Tegevuste kooskõlastamine kaitseala valitsejaga

Tegevused, mis on keelatud, kui selleks ei ole kaitseala valitseja nõusolekut, on määratud vastavalt LKS § 14 lõikele 1. Kaitseala valitseja nõusolekuta on kaitsealal keelatud muuta katastriüksuse kõlvikute piire ja sihtotstarvet, koostada maakorralduskava ja teha maakorraldustoiminguid, kehtestada detail- ja üldplaneeringut, lisasööta jahilulukeid, lubada ehitada ehitusteatise kohustusega või ehitusloakohustuslikku ehitist, sealhulgas lubada püstitada või laiendada lautrit või paadisilda, seada projekteerimistingimusi ja anda ehitusluba ning rajada uut veekogu, mille pindala on suurem kui viis ruutmeetrit, kui selleks ei ole vaja anda vee erikasutusluba, ehitusluba ega esitada ehitusteatist.

Kaitseala valitseja ei kooskõlasta tegevust, mis kaitse-eeskirja kohaselt vajab kaitseala valitseja nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitseala kaitse-eesmärkide saavutamist või kaitseala seisundit. Kui tegevust ei ole kaitseala valitsejaga kooskõlastatud või tegevuses ei ole arvestatud kaitseala valitseja kirjalikult seatud tingimusi, mille täitmisel tegevus ei kahjusta kaitseala kaitse-eesmärgi saavutamist või kaitseala seisundit, ei teki isikul, kelle huvides nimetatud tegevus on, vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärast ootust sellise tegevuse õiguspärasuse osas.

Praktikas on tingimuste esitamine kõige enam kasutatav võte, millega välditakse kaitsealadel majandustegevuse kahjustavat mõju. Enamasti ei keelata tegevust, mis on kaitse-eeskirjas lubatud kaitseala valitseja nõusolekul, vaid püütakse kaalutusõiguse kaudu leida lahendusi, kus tegevus loodusväärtusi ei kahjusta, ühitades looduskaitse ja arendushuvid.

3. Menetluse kirjeldus

Pamma maastikukaitseala kaitse-eeskirja eelnõu dokumentide avalik väljapanek toimus ajavahemikul 22. mai kuni 12. juuni 2017 Keskkonnaameti Lääne regiooni Kuressaare kontoris ja Leisi Vallavalitsuses. Teade kaitse-eeskirja avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu kohta ilmus 19. mail 2017 üleriigilise levikuga ajalehes Õhtuleht ning 16. mail 2017 kohalikus ajalehes

Saarte Hää. Väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmus kaitse-eeskirja eelnõu avalikustamise teade 16. mail 2017. Pamma maastikukaitseala kaitse-eeskirja muutmise eelnõu materjalidega oli võimalik tutvuda ka Keskkonnaameti koduleheküljel. Keskkonnaameti Kuressaare kontoris toimus 28. juunil 2017 kaitse-eeskirja avalik arutelu, milles osalesid ainult Keskkonnaameti töötajad.

LKS §-s 9 sätestatud kaitse alla võtmise menetluse käigus saadeti tähtkirjaga teade kaitse-eeskirja eelnõu avalikustamise kohta kolmele maaomanikule. Teavitus saadeti ka Riigimetsa Majandamise Keskusele, Leisi Vallavalitsusele, Leisi Jahiseltsile, Saare Maavalitsusele, Keskkonnainspektsiooni Saaremaa büroole ja Muinsuskaitseametile. Kirjas paluti teha parandusettepanekuid ja esitada vastuväited. Kirjad sisaldasid teadet, et kui vastuväiteid ega ettepanekuid kirjas nimetatud tähtjaks ei esitata, loetakse seda kaitse-eeskirja muutmise eelnõuga nõustumiseks.

Avaliku väljapaneku ajal esitas ettepaneku eelnõu täiendamiseks ainult Muinsuskaitseamet. Muinsuskaitseamet tegi ettepaneku lisada Pamma maastikukaitseala kaitse-eeskirja eelnõu seletuskirja viide, et maastikukaitsealal paikneb arheoloogiamälestis linnus (kultuurimälestiste riikliku registri nr 12473), mille kaitsekorda reguleerib muinsuskaitseadus. Kaitsealuste mälestiste ja nende kaitsevööndist väljaspool oleval alal tuleb arvestada kultuuriväärtuslike leidude ja arheoloogilise kultuurikihi ilmnemise võimalusega. Vastavaid regulatsioone sätestab muinsuskaitseaduse § 44³. Keskkonnaamet arvestas ettepanekuga ning lisas eelnõu seletuskirja eespool kirjeldatud viite maastikukaitsealal paiknevale arheoloogiamälestisele ja muinsuskaitseaduse §-le 44³.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu koostamisel on arvestatud EÜ Nõukogu direktiiviga 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest (EÜT L 206, 22.07.1992, lk 7–50).

EÜ Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ ehk loodusdirektiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt on nimetatud direktiivi eesmärk looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele EL liikmesriikide territooriumil. Loodusdirektiivi artikli 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt luuakse Euroopa ökoloogiline võrgustik Natura 2000, mille loomisse annab oma panuse iga liikmesriik võrdeliselt sellega, millisel määral leidub tema territooriumil loodusdirektiivis nimetatud looduslike elupaigatüüpe ja liikide elupaiku. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a korralduse nr 615 „Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri” lisa 1 punkti 2 alapunktile 126 on Natura 2000 võrgustiku loodusalaks esitatud Kooljamägede loodusala, mis hõlmab Pamma maastikukaitseala. Seetõttu tuleb Pamma maastikukaitsealal tegevuse kavandamisel hinnata selle mõju kaitse-eesmärkidele, arvestades Natura 2000 võrgustiku alade kohta kehtivaid erisusi.

Kooljamägede loodusala on kinnitatud Natura 2000 võrgustiku alaks Euroopa Komisjoni 12. novembri 2007. a otsusega 2008/24/EÜ, millega võeti vastavalt nõukogu direktiivile 92/43/EMÜ vastu boreaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade esimene ajakohastatud loetelu (teatavaks tehtud numbri K(2007) 5402 all, ELT L 012, 15.01.2008, lk 118–382). Viimati ajakohastati boreaalse biogeograafilise piirkonna loodusalade nimekirja Euroopa Komisjoni 26. novembri 2015. a rakendusotsusega (EL) 2015/2371, millega võeti vastu boreaalses biogeograafilises piirkonnas asuvate ühenduse tähtsusega alade loetelu üheksas uuendatud versioon (teatavaks tehtud numbri C(2015) 8214 all, ELT L 338, 23.01.2015, lk 436–676).

Pärast määruse jõustumist tehakse Euroopa Komisjonile ettepanek muuta Kooljamägede loodusala piire, mis viiakse vastavusse Pamma maastikukaitseala piiridega.

Loodusala osakaal väheneb kinnistutel Tammiku-Jaani (40301:005:0200) ja Varese-Pavli (40301:005:0475).

5. Määruse mõju ja rakendamiseks vajalikud kulutused

Määruse mõju on positiivne loodus- ja elukeskkonnale, aidates looduskeskkonna säilitamisega kaasa inimeste põhivajaduste ja elukvaliteedi tagamisele. Määruse kaitse-eesmärkide täiendamine metsaelupaigatüüpidega aitab kaasa väärtuslike metsaelupaikade säilitamisele ja nende soodsa seisundi saavutamisele.

Uue kaitse-eeskirja kehtestamine aitab kaasa rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, seega on mõju välissuhetele positiivne. Looduse mitmekesisuse ehk elurikkuse säilitamise ja suurendamise vajaduse sätestavad nii Euroopa 2020 kui ka Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava. Sellest tulenevalt on elurikkuse vähenemise peatamiseks ja taastamiseks kinnitatud EL elurikkuse strateegia aastani 2020 (KOM(2011)2441), mis seab liikmesriigile konkreetsed ja mõõdetavad eesmärgid elurikkuse (liikide ja elupaikade seisundi) parandamiseks aastaks 2020. Kinnitatav õigusakt toetab otseselt nende eesmärkide saavutamist.

Määruse jõustumisel puudub oluline mõju sotsiaalvaldkonnale, riiklikule julgeolekule, majandusele, regionaalarengule ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, kuna ala on juba varem kaitse all vana kaitsekorraga alana Pamma maalinna (nn Kooljamäed).

Planeeringud tuleb kooskõlla viia kehtestatud õigusaktidega. Seega mõjutab määruse kehtestamine ka kehtestatud planeeringuid. Teadaolevalt vastuolusid kehtivate planeeringutega ei ole, mistõttu oluline mõju selles küsimuses puudub.

Vastavalt maamaksuseaduse §-le 4 kaasneb määruse jõustumisega kohaliku omavalitsuse maamaksutulude mõningane vähenemine. Maamaksuseaduse § 4 lõike 3 kohaselt hakkab maamaksusoodustus kehtima kaitse-eeskirja jõustumisele järgneva aasta 1. jaanuaril. Maamaksuseaduse § 4 lõike 1 punkti 1¹ kohaselt kaitsealade sihtkaitsevööndi maalt maamaksu ei maksta. 7,5 ha eramaa piiranguvööndist sihtkaitsevööndisse arvamise tõttu laekub Saaremaa vallale maamaksu vähem ligikaudu 15 eurot aastas.

Vastavalt LKS §-le 20 võib riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga omandada kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Kriteeriumid, mille järgi kaitstavat loodusobjekti sisaldavat kinnisasja omandatakse, on sätestatud Vabariigi Valitsuse 8. juuli 2004. a määruses nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused” (edaspidi *kord*). Korra § 3 lõike 1 kohaselt omandab riik kaitstava loodusobjekti kaitse korraldamise eesmärgil kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab ning mis asub kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas või sisaldab kaitstavat looduse üksikobjekti. Korra § 3¹ lõige 2 sätestab juhud, kui kaitseala sihtkaitsevööndis on kaitsekorra tõttu kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine oluliselt piiratud. Kogu ala (7,5 ha) on eramaa, kus ala kaitsekord piirab oluliselt kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist (metsamaa). Maa-ameti tehingute andmebaasi alusel toimus Leisi vallas 2017. aastal esimese kuue kuuga 211,33 ha

metsamaaga 32 tehingut kogusummas 573 282 eurot, seega on ühe hektari hind keskmiselt 2712,7 eurot ning sihtkaitsevööndis oleva 7,5 ha maatulundusmaa sihtotstarbega eramaa riigile ostmise korral oleks selle hind ligikaudu 20 345,25 eurot.

Pamma maastikukaitseala moodustamisega arvatakse kaitseala koosseisus sihtkaitsevööndisse erametsa 7,5 ha. Natura 2000 alal asuva erametsamaa toetust on õigus taotleda sihtkaitsevööndis pindalale 7,5 ha. Toetuse määr on sihtkaitsevööndis asuva metsaala ühe hektari kohta 110 eurot aastas. Erametsamaa toetusega seoses kaasnevad riigile määruse kehtestamisega lisakulud summas 375 eurot aastas, kuna erametsamaa ala läheb piiranguvööndist, kus metsatoetuse määr on 60 eurot/ha aastas sihtkaitsevööndisse.

Alale ei jää poollooduslikke kooslusi, mistõttu ei kaasne määruse jõustumisega vastavate toetuse maksmise kulusid.

Kuna kaitseala ei laiene riigimaale, ei teki ka Riigimetsa Majandamise Keskusele saamata jäävat tulu.

Määruse jõustumine ei too kaasa uute organisatsioonide moodustamist.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

7. Määruse vaidlustamine

Määruse üldkorraldusele ehk haldusakti tunnustele vastavat osa on võimalik vaidlustada, esitades halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras kaebuse halduskohtusse. Määruses on üldkorralduse regulatsioon suunatud asja (kinnistu) avalik-õigusliku seisundi muutmisele, hõlmates eelkõige asja kasutamist ja käsutamist reguleerivaid sätteid. Seega vastavad määruses üldkorralduse tunnustele sätted, millest tulenevad kinnisasja omanikule või valdajale õigused ja kohustused on konkreetse kinnisasjaga tihedalt seotud ning puudutavad kinnisasja kasutamist või käsutamist. Halduskohtumenetluse seadustiku § 46 lõike 1 kohaselt võib tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates ja sama paragrahvi lõike 5 kohaselt kaebuse haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemiseks kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates.

8. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu on kooskõlastatud teiste ministeeriumidega eelnõude infosüsteemi EIS kaudu. Justiitsministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Ülejäänud ministeeriumid on kooskõlastanud eelnõu vaikimisi. Vabariigi Valitsuse reglemendi § 7 lõike 4 kohaselt, kui kooskõlastaja ei ole sama paragrahvi lõigetes 1–3 sätestatud tähtaja jooksul eelnõu kooskõlastanud või jätnud seda põhjendatult kooskõlastamata, loetakse eelnõu kooskõlastatuks.