

**Vabariigi valitsuse määruse
„Palamulla maastikukaitseala 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 nimetatakse olemasolev Palamulla karstiaala Palamulla maastikukaitsealaks (edaspidi *kaitseala*), laiendatakse kaitstavat ala ja kehtestatakse kaitse-eeskiri.

Kaitseala asub Rapla maakonnas Rapla vallas Palamulla külas.

Ala on olnud kaitse all alates 1973. aastast, kui Rapla rajooni TSN Täitevkomitee 25. septembri otsusega nr 11 „Kohaliku tähtsusega geoloogiliste objektide looduskaitse alla võtmise kohta“ võeti kaitse alla Palamulla karstiaala.

Vastavalt looduskaitseseaduse § 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 looduskaitseseaduse § 13 lõike 1 alusel olemasoleva kaitseala piire. Olemasolevat Palamulla karstiaala laiendatakse 2,1 ha võrra. Kaitstava ala laiendamine on vajalik, et kaitsta Palamulla rabalaama servamäret ja tagada sellega Eesti ühe olulisema lookarstiaala säilimine.

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu on koostanud Keskkonnaameti looduskaitse planeerimise osakonna spetsialist Maret Hobolainen (tel 5343 7448, e-post maret.hobolainen@keskkonnaamet.ee), eelnõu kaitsekorra otstarbekust on kontrollinud Keskkonnaameti looduskaitse planeerimise osakonna juhtivspetsialist Riina Kotter (tel 503 7128, e-post riina.kotter@keskkonnaamet.ee). Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Keskkonnaameti õigusosakonna vanemjurist Reelika Metshein (tel 5697 7994, e-post reelika.metshein@keskkonnaamet.ee). Keeleliselt on toimetanud Siiri Soidro (tel 640 9308, e-post siiri.soidro@tlu.ee). Keskkonnaministeeriumi kontaktisik eelnõu ministeeriumitevahelisel kooskõlastamisel ja kinnitamisel on Marika Erikson (tel 626 2880, e-post marika.erikson@envir.ee).

2. Eelnõu sisu, piirangute ja kaitse alla võtmise põhjendus

2.1. Kaitse-eesmärkide vastavus kaitse alla võtmise eeldustele

Kaitseala kaitse-eesmärk on kaitsta karstiaala ja selle maastikuilmet ning kaitsealuseid liike, samuti on eesmärk kaitsta II kaitsekategooria taimeliiki müür-raunjalga (*Asplenium rutamuraria*) ja selle kasvukohti.

Vastavalt looduskaitseseaduse §-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. Palamulla looduskaitseala kaitse all olemise eeldus on alale eesmärgiks seatud väärtuste ohustatus, haruldus, teaduslik ja esteetiline väärtus.

Karstialad on ohustatud, haruldased ja teadusliku väärtusega. Tallinna Ülikooli ökoloogia instituudi ekspertide hinnangul on Palamulla karstiala puhul tegu ühe olulisema lookarstialaga Eestis¹. Karstialal asuvad kastjad langatuslehtid, nende vahelised koopad ja avalõhed on esinduslikud. Ekspertid tõstavad aruandes esile karstialal vaadeldavate avalõhede pikkust. Tähelepanuväärsed on ka karstialal olevad koopad, kuna lookarstialadel asuvate koobaste kohta on Eestis vähe andmeid. Karstiala ja selle karstivormide esinduslikkust ohustab raske metsatehnika kasutamine, seda eriti koobaste kohal. Ala maastikuilmet ohustab raiejäätmete ladustamine karstilõhedesse ja metsa uuenemisel tekkiv liigne põõsaste kasv. Kuna karstisüsteem funktsioneerib ainult tänu liikuvale veele, on ohuteguriks ala kuivendamine. Kraavide rajamine muudab vee looduslikku voolusuunda ja vooluhulga ajalist varieeruvust, seega ohustab kraavivõrgu rajamine looduslikuna säilinud hüdroloogilist veerežiimi. Karstivorme ohustab lubjakivi kaevandamine, mille tõttu häviksid karstivormid täielikult. Samuti on ohutegur turba kaevandamine, mis muudab hüdroloogilist režiimi ja ohustab karstisüsteemi funktsioneerimist.

Müür-raunjalg (*Asplenium ruta-muraria*) kuulub II kaitsekategooriasse ja 2017. aastal tehtud liikide ohustatuse hindamise alusel ohualdiste liikide hulka. Liik eelistab kasvada näiteks paepraos, kiviaial, paljanduval klindil, nii päikselistes kui ka varjulises kohas. Liiki ohustab metsamajandus, kui selle käigus ladustatakse raiejäätmed liigi kasvukohta. Sellises olukorras ei saa taim enam vajalikku valgust, samuti võivad taimed otseselt hävida. Kasvukohti ohustab ka otsene kasvupinna või lähedase ala kinnikasvamine muu taimestikuga (puittaimed, rohttaimed ja samblad), mille käigus keskkonnatingimused muutuvad.

Lisaks eespool nimetatud loodusväärtustele on Palamulla maastikukaitseala looduskaitseala kaitse all hoidmine oluline teistegi haruldaste ja ohustatud taime- ja loomaliikide kaitseks. Samas pole nende kõikide eraldi kaitse-eesmärgina nimetamine vajalik, kuna eesmärgiks seatavate katusliikide, nende elupaikade ja koosluste kaitseks kehtestatav kaitsekord tagab kaudselt ka nende kaitse. See tähendab, et kaitsekorra väljatöötamisel on lähtutud kaitse-eesmärgina nimetatud liigi ökoloogilistest nõudlustest. Seeläbi tagatakse kaitse kõikidele liikidele, kelle elupaigaeelistused sarnanevad eesmärgina nimetatud katusliigi omadega. Kaitseala kaitse-eesmärgiks on seatud see kaitsealune liik, kelle kaitse jaoks on tegemist esindusliku ja soodsa seisundi säilitamiseks olulise alaga ja kelle soodsa seisundi säilimiseks pikaajaliselt (säilimiseks pikas perspektiivis) ei piisa ainult isendikaitsest. Teisi kaitsealuseid liike ei ole kaitsekorra määramisel aluseks võetud, kuid nende puhul on arvestatud, et eesmärgiks seatava katusliigi alusel kehtestatav kaitsekord tagab ka nende kaitse. Kaitse-eeskirjas sätestatud kaalutusõiguse (LKS § 14 lõige 2) teostamisel lähtutakse sellisel juhul LKS §-s 55 sätestatud isendikaitse nõuetest. Teiste sõnadega tuleb nende liikide puhul kaitseala valitseja nõusolekul lubatud tegevusteks ja kaitseala valitseja nõusolekuta keelatud tegevusteks nõusolekut andes arvestada, et kavandatud tegevus ei oleks vastuolus LKS §-s 55 sätestatud isendikaitse põhimõtetega. Isendikaitse väldib konkreetsete isendite surmamist, kahjustamist ja hävitamist, kuid ei taga nende liikide elupaikade säilimist sellises mahus, et oleks tagatud nende liikide püsiv pikaajaline säilimine nende levikualal.

¹ Koit, O., Vainu, M. 2019. Palamulla karstiala eksperthinnang. Aruanne.

Teadaolevatest kaitsealustest liikidest, mida ei ole loetletud kaitseala kaitse-eesmärgina, on alal kaardistatud II kaitsekategooria lehtsammal kähar põõsassammal (*Thamnobryum alopecurum*), mis ei ole ohustatud², kuid vajab tähelepanu. Liik eelistab ajutist üleujutamist ja niisket kasvupinda. Kähar põõsassammal eelistab kasvada varjulistel paerahnudel ja puude tüvealustel. Samuti on kasvukohaks oja ja jõe kallas. Palamulla karstialal kaardistati 2021. aastal üks taim 100 cm² suurusel alal, substraadiks oli kivi. Liiki ohustab metsaraie, veerežiimi muutused ja tallamine. Kähara põõsassambla populatsioonid olid 2014. aastal kõigis seirepunktides suurenenud, liik on elujõuline ja heas seisus³. Liiki ei lisata eraldi kaitse-eesmärgiks, sest alal on registreeritud vaid üks taim ehk tegu pole esindusliku populatsiooniga.

Kavandatava kaitseala lõunapiiril on registreeritud veel I kaitsekategooria liigi kaljukotka (*Aquila chrysaetos*) toitumisala ja II kaitsekategooria liigi metsise (*Tetrao Urogallus*) toitumis- või pesitsusala. Liigid on kaitse-eesmärgiks Linnuraba looduskaitsealal, kuhu jäävad peamised elupaigad, seetõttu ei lisata neid liike Palamulla maastikukaitseala kaitse-eesmärkide hulka.

Nende liikide korral tuleb arvestada, et kaitseala valitseja võib, tuginedes LKS § 55 sätestatud isendikaitse sätetele, seada lisaks kaitse-eeskirjas esitatud piirangutele liigispetsiifilisi tingimusi, mis on vajalikud isendikaitseks.

2.2. Kaitse alla võtmise otstarbekus

Palamulla maastikukaitseala on kaitse all olnud alates 1973. aastast, seega ei ole tegemist uue kaitseala moodustamise, vaid vana kaitsekorraga alale optimaalse kaitsekorra ja piiri kehtestamisega. Kaitseala on vajalik laiendada, et tagada Palamulla rabalaama servamäre kaitse. Servamäre kaitseta jätmisel on oht karstisüsteemi kahjustamiseks, kui selle toiteala veerežiimi muudetakse. Samuti on tegemist ühe esinduslikuma ja olulisema lookarstialaga Eestis, mistõttu on ala edaspidine kaitsmine vajalik. Palamulla maastikukaitseala peamine eesmärk on karstiala ja selle maastikuilme ning kaitsealuste liikide kaitse.

Palamulla maastikukaitseala kaitse-eesmärk on II kaitsekategooria liik müür-raunjalg (*Asplenium ruta-muraria*), mis kuulub ühtlasi ohustatud liikide hulka. 2019. aastal loendati ala karstilõhedest 21 puhmikut. Kuna Palamulla maastikukaitsealal toimus hiljuti raie, ei ohusta metsamajandus praegu liiki. Ohutegur on müür-raunjala kasvukohtade kinnikasvamine teiste liikidega, eriti rohttaimedega.

2.3. Kaitstava loodusobjekti tüübi valik

Kaitseala tüübiks on valitud maastikukaitseala, kuna kaitseala peamine eesmärk on geoloogilise omapära (karst), selle maastikuilme ja kaitsealuste liikide kaitse. Vastavalt looduskaitseaduse § 28 lõikele 1 on maastikukaitseala maastiku säilitamiseks, kaitsmiseks, uurimiseks, tutvustamiseks ja kasutamise reguleerimiseks. Hoiuala ei ole karstiala kaitseks piisav, sest sellele ei koostata kaitse-eeskirja, mis on erinevate kaitseväärtuste olemasolu korral kaitserižiimi täpsustamiseks vajalik. Samuti moodustatakse hoiualad loodusliku loomastiku, taimestiku ja seenestiku soodsa seisundi tagamiseks, mitte aga eluta loodse objektide kaitseks. Püsielupaik ei sobi kaitseala tüübiks, sest seal kaitstakse ainult konkreetse liigi elupaika, mitte erinevate väärtustega looduskompleksi.

² Liikide ohustatuse hindamise alusel (2017) kategoorias „ohulähedane“.

³ Kaitsealuste sammalde liigiseire 2014. a. Allikas:

<https://kese.envir.ee/kese/downloadReportFile.action?fileUId=12393717&monitoringWorkUId=10428551>.

2.4. Kaitstava loodusobjekti välis- ja vööndi piirid

Kaitseala piiritlemisel on lähtutud põhimõttest, et kaitsealasse on hõlmatud kaitset vajavad loodusväärtused ja loodusväärtustele vajalik puhver ning ala piirid peavad olema looduses võimalikult selgelt tuvastatavad ja üheselt mõistetavad. Seetõttu on piiritlemisel eelistatult kasutatud selgepiirilisi ja ajas vähe muutuvaid objekte (maaüksused), mõnes kohas on kasutatud ka mõttelisi sirgeid. Kaitseala piir on kantud kaardile, kasutades alusena Eesti põhikaarti (möötkava 1 : 10 000) ja maakatastri andmeid.

Palamulla maastikukaitseala pindala on 9,2 ha, mis kuulub täies ulatuses piiranguvööndisse. Kaitseala maa kuulub täies ulatuses eraomandisse ning hõlmab endas kaht, Viilika (66901:004:0127) ja Üüste (66901:004:0134) katastriüksust. Võrreldes varasemaga suureneb kaitseala pindala 2,1 ha võrra nende samade katastriüksuste arvelt.

Kaitseala välis- ja vööndipiir kulgeb mööda maaüksuste ja kõlvikupiire. Mõtteline sirge kulgeb katastriüksusel 66901:004:0127 asuva tee ja kõlvikupiiri vahel ning läbib punkti koordinaatidega 59,02446910 ja 24,61624583.

2.5. Kaitsekord

2.5.1. Kaitsekorra kavandamine

Kaitseala väljatöötamisel on arvestatud kaitsealal asuvaid loodusväärtusi ja kaitseala kohta koostatud ekspertarvamust (Oliver Koit ja Marko Vainu)⁴.

Kaitse-eeskirjaga kehtestatavad piirangud on sätestatud ulatuses, mis tagab kaitsealal asuvate liikide ja elupaikade sooda seisundi ning on proportsionaalne saavutatavale efektile.

Kaitseala kaitse-eeskiri seab kitsendused omandiõigusele (Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 32). 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. Alale kaitse tagamisega ja tegevustele piirangute seadmisega ala loodusväärtused säilivad, loodusväärtusi kahjustavate tegevuste elluviimisel need hävivad.

Metsandus- ja kaevandamisalase 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 ja ettevõtlusvabadus ei ole piiramatud õigused. Kaitse-eeskirjaga alale seatud eesmärk kaalub üles omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riive. Järgnevates kaitsekorra peatükkides on esitatud kitsenduste kaupa põhjendused, miks need piirangud on vajalikud.

⁴ Koit, O., Vainu, M. 2019. Palamulla karstiala eksperthinnang. Aruanne.

Vastavalt kaitsekorra eripärale ja majandustegevuse piiramise astmele on kaitseala tervikuna määratud piiranguvööndiks. Leebem kaitsereežiim seab ohtu kaitseala eesmärkide saavutamise, kuna ei võimalda tagada karstialade säilimist. Ala ei määrata sihtkaitsevööndisse, sest majandustegevuse täielik piiramine ei ole vajalik ega põhjendatud, kui tegevusi on võimalik planeerida nii, et ala väärtusi ei kahjustata.

Veekogude veetaseme ja kaldajoone muutmist, kalapüüki, ujuvvahendiga sõitmist ning roo varumist külmumata pinnasel kaitse-eeskirjaga ei reguleerita, sest alal puuduvad püsivad veekogud ja rooalasid ei ole. Kuna alal veekogusid ei leidu, ei käsitleta kaitse-eeskirjas ka lautri või paadisilla püstitamist või laiendamist.

2.5.2. Piiranguvööndi kaitsekord

2.5.2.1. Lubatud tegevused

Kaitsealal on lubatud majandustegevus, arvestades käesoleva määrusega sätestatud erisusi. Majandustegevuse piiramine ei ole vajalik, kui tegevusi on võimalik planeerida nii, et ala väärtusi ei kahjustata. Kaitseala valitseja seab metsateatise registreerimisel tingimuse säilitada olemasolev puittaimestik karstiala avalõhede ja pugemite läheduses. Kui tegu on surnud või surevate puudega, siis on vajalik jälgida, et puid ei langetataks avalõhedele, mistõttu võivad lõhed saada kahjustusi. Kindlasti ei tohi oksa jms raiejäätmeid tõsta avalõhedesse, mille eksponeerimine ongi ala eesmärk. Suur osa alast on nüüdseks majandatud. Varem kasvatati alal kuuski, mis said ürasekite tõttu hukka. Kokkuvõttes on oluline on jälgida, et metsamajandamise käigus ei rikutaks ala maastikupilti ega kahjustataks kaitsealuste liikide kasvukohti või häiritaks liike pesitsusajal.

Inimestel on lubatud viibida, pidada jahti ning korjata marju, seeni ja muid metsa kõrvalsaadusi. Inimeste liikumine alal ja metsasaaduste korjamine ei kahjusta kaitse-eesmärke, kui inimesed järgivad looduskaitseeadust ning on tutvunud kaitseala kaitse-eesmärkidega. LKS §-st 15 tulenevalt on kaitseala piiranguvööndis olevad teed ja rajad päikesetõusust päikeseloojanguni avalikuks kasutamiseks ning nende olemasolu korral peab kinnisasja valdaja tagama nimetatud ajal inimeste juurdepääsu kaitstavale loodusobjektile. Palamulla maastikukaitsealal kaitse-eesmärgiks olevaid liike jahitegevus ei kahjusta, seega ei ole vajalik tegevust keelata.

Kaitsealal on lubatud telkimine. Lõkke tegemine on lubatud kaitseala valitseja nõusolekul. Telkimine on kaitsealal lubatud, sest üksikud matkajad ei avalda ökosüsteemidele ja liikidele olulist mõju. Palamulla maastikukaitseala paikneb eramaal. Lõkke tegemine vajab nõusoleku küsimist, et teadmatus ei kahjustataks kohapealseid väärtusi. Lõkke tegemisega metsas kaasneb tuleoht. Võõral maatükil viibides tuleb arvestada keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 32 sätestatud maaomaniku huve.

Kaitsealal on lubatud kuni 50 osalejaga rahvaürituse korraldamine selleks ettevalmistamata ja kaitseala valitseja nõusolekul tähistamata kohas. Rohkem kui 50 osalejaga rahvaürituse korraldamine selleks ettevalmistamata ja kaitseala valitseja nõusolekul tähistamata kohas on lubatud üksnes kaitseala valitseja nõusolekul. Palamulla maastikukaitsealale ei ole rajatud külastustaristut ja ettevalmistatud kohti rahvaürituse korraldamiseks. Ala külastatakse pigem juhuslikult või väheste matkaliste poolt ning eeldatavalt on külastussurve ja mõju kaitse-eesmärkidele väike. Piiranguvööndis on võimalik korraldada kuni 50 osalejaga rahvaüritusi ilma kooskõlastamata. Üle 50 inimesega rahvaürituse puhul on kooskõlastus vajalik, et suunata

külastust viisil, millega ei kaasneks olulist mõju ala väärtustele.

Sõidukiga sõitmine on lubatud teedel, jalgrattaga ka radadel. Põhikaardi järgi viib kaitsealale tee, kuid looduses on seda kasutatud vaid metsatöödel. Ehitusseadustiku § 92 lõike 1 kohaselt on tee inimeste, sõidukite või loomade liikumiseks või liiklemiseks ettenähtud rajatis. Kaitseala teedel sõidukiga ja maastikusõidukiga sõitmisele kohalduvad liiklusseaduses sätestatud nõuded ja piirangud. Sealhulgas tuleb arvestada, et maastikusõidukit tohib teel liikumiseks kasutada liiklusseaduse §-s 154 nimetatud juhul, st jõgede, teede ja muude takistuste ületamiskohtades ning lumega kaetud teel, mis ei ole mootorsõidukitele ajutiselt läbitav, ning teel, kus seda lubab sellekohane liikluskorraldusvahend, samuti politsei- ja tollitöötajad ametiülesannete täitmisel, haige toimetamisel haiglasse, päästetööde tegemisel ning muudel juhtudel, mis on seotud ametiülesannete täitmisega (nagu elektri- ja sideliinide hooldus- ja parandustööde tegemine või muud sellised tegevused). Muudel juhtudel sõidukiga ja maastikusõidukiga sõitmine on lubatud järelevalve- ja päästetöödel, kaitseala valitsemise ja kaitse korraldamisega seotud tegevusel, kaitseala valitseja nõusolekul teostataval teadustegevusel, kaitse-eeskirjaga lubatud töödel, sealhulgas metsa- ja põllumajandustöödel ning liinirajatiste hooldamiseks vajalikel töödel. Piirangud sõitmisele (ka jalgrattale) on vajalikud, sest maastikul sõitmine võib kahjustada maapinda ja sealset elustikku.

Kaitseala valitseja nõusolekul on kaitsealal lubatud uuendusraie. Palamulla piiranguvööndis uuendusraiet ei keelata, sest kaitseala eesmärk on tagada esindusliku karstisüsteemi maastikuilme säilimine ja funktsioneerimine, mis on eeskätt seotud veerežiimi säilitamisega. Alal paiknevad lookuusikud, mis on tallamisõrnad ja korduvad raievõtted kahjustavad puistut. Metsateatise registreerimisel seab kaitseala valitseja tingimuse säilitada olemasolev taimestik karstiala avalõhede ja pugemite läheduses, et karstivormid raie käigus kahjustada ei saaks.

Kaitseala valitseja nõusolekul on kaitsealal lubatud uute rajatiste püstitamine. Rajatiseks võib olla näiteks ala väärtusi tutvustav stand, piiritähis, varjualune jms. Rajatise püstitamiseks vajalikud pinnasetööd võivad ala väärtusi kahjustada, mistõttu on vajalik selliste tegevuste planeerimisel võtta Keskkonnaametilt kooskõlastus. Hoonete rajamine Palamulla piiranguvööndisse ei ole võimalik, sest karstiala on minimaalses, kuid olulises osas võetud kaitse alla ning see osa peab jääma looduslikuks, et säiliks piirkonnale omane maastikuilme ja funktsioneerimine.

2.5.2.2. Keelatud tegevused

Kaitsealal on keelatud uue maaparandussüsteemi rajamine ja maavara kaevandamine. Maaparandussüsteem on maaparandusseaduse § 3 lõike 1 tähenduses maatulundusmaa viljelusväärtuse suurendamiseks ja keskkonnakaitseks vajalike ehitiste kogum, mis on kinnisasja oluline osa tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 54 lõike 1 tähenduses. Maaparandussüsteemide rajamine kahjustab otseselt ala veerežiimi ja takistab karstisüsteemide funktsioneerimist. Loodusliku veerežiimi säilimiseks ei ole võimalik piirkonda suure mõjuga kuivenduskraave rajada. Kaevandamine on vastuolus kaitse all oleva ala kaitse-eesmärkidega, mistõttu on selline tegevus alal jätkuvalt keelatud. Maavara kaevandamist ei ole võimalik lubada, sest kaevandamisega hävitatakse ja kahjustatakse haruldasi looduskooslusi, pinnavorme ning maastikuilmet. Maapõueseaduse § 95 lõike 1 järgi on maavara ning maavarana arvele võtmata kivimit, setendit, vedelikku ja gaasi füüsilisest isikust kinnisasja omanikul õigus talle kuuluva kinnisasja piires võtta kaevandamisloata isiklikus majapidamises kasutamise eesmärgil. Majanduslikel eesmärkidel kaevandamine eeldab suuri pinnasetöid, mis hävitab karstivormid ja liikide elupaigad.

Kaitsealal on keelatud puhtpuistute kujundamine ja energiapuistute rajamine, kusjuures kaitseala valitseja võib lubada puhtmännikute kujundamist metsise tarvis. See on vajalik, et säilitada metsade elustiku mitmekesisus. Puhtpuistuid leidub looduses harva ning lühikese eluearingiga puistud on liigivaesed ega ole loodusele omased. Kaitseala funktsioon on looduslikkuse säilitamine ja hoidmine, seega peavad metsades kasvama kodumaised liigid ja mets peab olema mitmekesine. Puid võib küll istutada, kuid hooldusraiete käigus on vajalik säilitada ka lehtpuid. Eriti avaldab see mõju kuusikutes, mida ohustavad siis enim üraskid. Kiirekasvuliste pajude või hübriidhaava kasvatamine ei toeta kaitse-eesmärke. Kaitseala valitseja võib lubada puhtmännikute kujundamist, kui see on metsise kaitseks vajalik. Metsis toitub talvel peamiselt just männiokastest, seega on soovituslik uuendada lanke männiga või soodustada männikute kujunemist. Männikud sobivad piirkonda paremini, lookuusikutega kaasneksid ka tulevikus probleemid (ürask, tormihellus jms).

Kaitsealal on keelatud biotsiidi, taimekaitsevahendi ja väetise kasutamine. Biotsiidi, taimekaitsevahendi ja väetise kasutamine on kaitseala looduslikes biotoopides keelatud, sest neil on elustikule kahjulik toime. Samuti ohustaks kemikaalide kasutamine põhjaveid, sest karsti tõttu on pinnase filtreeriv mõju väike. Kaitsealale põllumaid ei jää, valdalt on tegu metsamaa ja märja avatud alaga. Meetmega välistatakse ohtlike ainete sattumine looduslikesse kooslustesse, mis on elustikule kahjustava toimega

Kaitsealal on keelatud puidu kokku- ja väljavedu külmumata pinnaselt, kusjuures kaitseala valitseja võib lubada puidu kokku- ja väljavedu, kui pinnas seda võimaldab. Pinnase kahjustamine rikub ala ja karstivormide esinduslikkust ning looduslikku taimestikku, seetõttu on vajalik pinnast kaitsta ja puiduvedu on lubatud ainult siis, kui pinnas seda kannatab.

Kaitsealal on keelatud raie käigus liikuda sõidukitega nähtavatele karstilõhedele lähemale kui 10 m. Karstiala ja selle karstivormide esinduslikkust ohustab enim raske metsatehnika kasutamine koobaste kohal. Langatuse tekkimisel võib vee liikumine karstisüsteemis olla takistatud ja süsteemi aktiivne toimimine häiritud⁵. Piirang tagab maastikuilme säilimise ja aitab vältida langatusalade tekkimist.

2.5.2.3. Tegevuste kooskõlastamine kaitseala valitsejaga

Tegevused, mis on keelatud, kui selleks ei ole kaitseala valitseja nõusolekut, on määratud vastavalt looduskaitseaduse § 14 lõikele 1. Kaitseala valitseja nõusolekuta on kaitsealal keelatud muuta katastriüksuse kõlvikute piire ja sihtotstarvet, koostada maakorralduskava ja teha maakorraldustoiminguid, kehtestada detailplaneeringut ja üldplaneeringut, lubada ehitada ehitusteatise kohustusega või ehitusloakohustuslikku ehitist, seada projekteerimistingimusi ja anda ehitusluba ning rajada uut veekogu, mille pindala on suurem kui viis ruutmeetrit, kui selleks ei ole vaja anda veeluba, ehitusluba ega ehitusteatist ning lisasõtta jahiulukeid.

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

⁵ Koit, O., Vainu, M. 2019. Palamulla karstiala eksperthinnang. Aruanne.

nimetatud tegevus on, vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärast ootust sellise tegevuse õiguspärasuse osas.

Praktikas on tingimuste seadmine kõige enam kasutatav võtte, millega välditakse majandustegevuse kahjustavat mõju kaitsealadel. Tingimuste seadmine on võimalik, kui planeeritud tegevus ei kahjusta kaitse-eesmärke.

3. Menetluse kirjeldus

11. veebruaril 2022. a saadeti maaomanikele ja Rapla vallavalitsusele, OÜ-le Sindlivabrik, MTÜ-le Eesti Metsa Abiks ning MTÜ-le Eesti Erametsaliit tutvumiseks Keskkonnaametis ette valmistatud Palamulla maastikukaitseala moodustamise väljatöötamise kavatsus (edaspidi *VTK*). Ettepanekud ja vastuväited paluti esitada hiljemalt 1. märtsiks 2022. a. Palamulla maastikukaitseala kaitse-eeskirja kehtestamise menetlus algatati keskkonnaministri 12. septembri 2022. a käskkirjaga nr 7-4/22/2912-17, mille lisana on olemas VTK koos esitatud ettepanekute ja vastuväidetega.

Palamulla maastikukaitseala kaitse-eeskirja avalik väljapanek toimus 7.–27. novembrini 2022. a. Vastav teade ilmus väljaandes Ametlikud Teadaanded 4. novembril, ajalehes Raplamaa Sõnumid 9. novembril ning ajalehes Õhtuleht 7. novembril. Teade ilmus ka Keskkonnaameti veebilehel. Keskkonnaamet palus esitada kaitse-eeskirja eelnõule parandusettepanekud või vastuväited hiljemalt 27. novembriks 2022. a. Saadeti kaks kirja parandusettepanekutega.

Looduskaitseseaduse §-s 9 sätestatud kaitse alla võtmise menetluse käigus saadeti teated kaitse-eeskirja eelnõu avalikustamise kohta kuuele menetlusosalisele: eramaaomanikele, Rapla Vallavalitsusele, MTÜ-le Eesti Metsa Abiks, OÜ-le Sindlivabrik ja MTÜ-le Eesti Erametsaliit. Avalikku arutelu ei toimunud.

Tabel 1. Avaliku väljapaneku ajal esitatud ettepanekud, kommentaarid ja seisukohad

Ettepaneku tegija	Ettepaneku sisu	Keskkonnaameti (KeA) vastus
Eraisik	Liita Palamulla karstiala Linnuraba looduskaitsealaga ja Linnuraba loodusala.	Ei arvestatud. Keskkonnaamet peab oluliseks Palamulla maastikukaitseala kaitsekorra kinnitamist enne 2023. aasta 1. maid. Linnuraba looduskaitsealal on kaitse-eeskiri kinnitatud ning kaalutlusruum kahjustavate tegevuste keelamiseks olemas. Palamulla karstiala ei kavandata lisada Natura 2000 võrgustikku, sest väärtuseid on võimalik kaitsta ka siseriiklikult ja asjakohaste kaitsekorralduslike otsustega.

	Keelata uuendusraie.	Ei arvestatud. Uuendusraied ei kahjusta kaitse-eesmärke, kui kasutatakse karstialale sobivaid meetodeid. Oluline on pöörata tähelepanu metsateatise registreerimisel tingimuste seadmisele nii, et kaitse-eesmärgid ei saaks kahjustatud.
	Keelata raske metsatehnika kasutamine ning muuta kohustuslikuks kokku- ja väljaveoteede kooskõlastamine.	Selgitatud. Kaitse-eeskirja lisati säte, mis keelab masinatega liikumise karstilõhede lähemal kui kümme meetrit. Keskkonnaamet saab metsateatise registreerimisel lisada tingimusi kokkuveote ning metsamaterjali ja raidmete laos asukohale.
	Keelata puidu kokku- ja väljavedu külmumata pinnaselt ning mitte lubada kaitseala valitseja nõusolekul puidu kokku- ja väljavedu, kui pinnas seda võimaldab.	Ei arvestatud. Kaitse-eeskirja eelnõus on selguse huvides korratud looduskaitse seaduse § 31 lõike 3 sõnastust. Kui kaitse-eeskirjaga keelata puidu kokku- ja väljavedu külmumata pinnaselt, siis kaitseala valitseja saab looduskaitse seaduse alusel ikkagi selleks nõusoleku anda. Oluline on metsateatise registreerimisel arvestada olukorraga ning seada sellised tingimused, et maapind ei saaks kahjustada.
	Lisada kaitse-eeskirja raidmete jätmise kord.	Ei arvestatud. Langetatud puude ja raiejäätmete paigutamise tingimused seatakse metsateatise registreerimisel. Raietööde käigus ei lubata langetada puid avalõhede ega tõsta raiejäätmeid karstilõhedesse.
	Lisada kaitse-eeskirja seletuskirja loetelu alal paiknevatest kaitsealustest liikidest.	Selgitatud. Kaitsealused liigid on seletuskirjas välja toodud.

MTÜ Eesti Metsa Abiks	Lisada kaitse-eesmärgiks II kaitsekategooria liik metsis (<i>Tetrao urogallus</i>).	Ei arvestatud. Kavandatavale kaitsealale jääb metsise kaardistatud toitumis- ja pesitsusalast 0,2 ha ehk 0,08%. Metsisekanadele kehtib pesitsuse ajal looduskaitseseadusest tulenev isendikaitse, mistõttu ei ole liigi kaitse-eesmärgiks seadmine vajalik.
	Tsoneerida kavandatav Palamulla maastikukaitseala sihtkaitsevööndisse.	Ei arvestatud. Alal puuduvad sellised väärtused, et see tuleks tervikuna sihtkaitsevööndisse tsoneerida. Majandustegevuse täielik piiramine ei ole vajalik ega põhjendatud, kui tegevusi on võimalik planeerida nii, et ala väärtusi ei kahjustata. Oluline on pöörata tähelepanu metsateatise registreerimisele ja tingimuste seadmisele.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

5. Määruse mõju ja rakendamiseks vajalikud kulutused

Määruse mõju on positiivne loodus- ja elukeskkonnale, aidates looduskeskkonna säilitamisega kaasa inimeste põhivajaduste ja elukvaliteedi tagamisele. Määrus aitab paremini tagada karstiala ja seal asuvate liikide kaitse ning soodsa seisundi saavutamise. Kehtestatav kaitsekord arvestab ala eesmärgiks olevate väärtuste kaitse vajadusi.

Uue kaitse-eeskirja kehtestamine aitab kaasa rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, seega on mõju välissuhetele positiivne. Looduse mitmekesisuse ehk elurikkuse säilitamise ja suurendamise vajaduse sätestavad nii strateegia Euroopa 2030 kui ka tegevuskava Ressursitõhus Euroopa. Sellest tulenevalt on elurikkuse vähenemise peatamiseks ja taastamiseks kinnitatud EL elurikkuse strateegia aastani 2030 (COM(2020) 380), mis seab liikmesriigile konkreetsed ja mõõdetavad eesmärgid elurikkuse (liikide ja elupaikade seisundi) parandamiseks. Kinnitatav õigusakt toetab otseselt nende eesmärkide saavutamist.

Palamulla maastikukaitseala on juba riikliku kaitse all, mistõttu puudub määruse jõustumisel oluline mõju sotsiaalvaldkonnale, riiklikule julgeolekule, majandusele, regionaalarengule ning riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

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. Eelnõu avalikustamise käigus saadetakse kohalikele omavalitsustele ja maaomanikele arvamuse avaldamiseks eelnõu materjalid.

Vastavalt maamaksuseaduse §-le 4 kaasneb määruse jõustumisega kohaliku omavalitsuse maamaksutulude 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. Kuna kaitsealaga liideti 2,1 ha suurune ala, mis tsoneeriti piiranguvööndisse, laekub maamaksu Rapla vallale vähem ligikaudu 2,5 eurot aastas.

Kinnisasju, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, Palamulla kaitsealale ei jää.

Vastavalt keskkonnaministri 14. aprilli 2014. a määruse nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ § 7 punktile 9 ja §-le 13³ on looduskaitseliste piirangute kompenseerimiseks erametsamaal õigus taotleda toetust. Toetuse määr on piiranguvööndis asuva metsaala ühe hektari kohta kuni 60 eurot aastas. Erametsamaad lisandub Palamulla maastikukaitseala piiranguvööndisse 2,1 ha.

SMI 2020 aruande järgi on Raplamaa keskmine metsa tagavara 183 tm/ha. Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu tellimusel Ernst & Young Baltic AS tehtud metsa- ja puidusektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüsi kohaselt oli 2019. aastal 1 m³ puidu töötlemisel metsa- ja puidutööstuse poolt (metsamajandus, puidu töötlemine ja mööblitootmine) loodav lisandväärtus 193,3 eurot. Summa sees on ka metsaomanike saamata jääv puidutulu (esitatud eespool). Sama uuringu järgi on 1 m³ puidu raiest laekuv otsene ja kaudne maksutulu 95 eurot raietsükli kohta. Kui metsatagavara oleks 183 tm/ha, jääks eeltoodud hinnangu järgi muudatuste tõttu otsest ja kaudset maksutulu täiendavalt laekumata lühiperspektiivis hinnanguliselt 25 556 eurot ning metsa- ja puidutööstuse poolt lisandväärtus loomata 51 995 euro ulatuses. Arvestades pikaajalist mõju majandusele ehk ka järgmist raietsükli (metsa raietsüklik on arvestatud keskmiselt 80 aastat) väheneb maksutulu aastas u 319 euro ulatuses ja lisandväärtus u 650 eurot. Arvestades aastase inflatsiooniga 2%, jääb riigil saamata tulusid u 87 456 eurot ja kogulisandväärtust loomata u 177 935 euro väärtuses. Arvutuse eelduseks on teoreetiline võimalus, et praegu kaitse all mitteolev ressurss võetaks kohe kasutusse, mis saaks eri piirangute tõttu praktikas realiseeruda vaid piiratud ulatuses (takistused metsaseaduses, ilmastikus, turuhinnas ja omaniku tahtes). Suur osa Palamulla maastikukaitsealast on hiljuti majandatud, mistõttu ei ole lähiajal võimalik alalt tulu saada.

Ökosüsteemide hüvedest on Palamulla maastikukaitseala oluline kliimaregulatsiooni seisukohalt ehk mullasüsinikuvaru ja maapealsesse biomassi seotud süsiniku varu osas. ELME projekti raames koostatud süsinikuvaru kaardikihtide alusel on ala erinevate koosluste hinnanguline summaarne süsinikuvaru 8629 tonni. Looduse hüvede väärtuse hinnastamisel laialdaselt kasutatava süsinikukaubanduse süsteemi (ETS – Emissions Trading System) hetkehinda (16.02.22 88 eurot/t) arvestades oleks see rahalises vääringus üle 759 000 euro. Palamulla maastikukaitseala on seejuures süsiniku siduja pikaajaliselt – hinnanguliselt seotakse ainuüksi turbasse tuhandeteks aastateks 0,2–0,3 t süsinikku hektari kohta aastas, Palamulla maastikukaitseala soomuldade ja alaliselt liigniiskete ehk gleimuldade pindala (3,8 ha) arvestades seotakse süsinikku vähemalt 0,76–1,14 t/a, kuid eeldusel, et ala säilib looduslikuna

ja seda ei majandata. Seega on ala looduslikus seisundis märgalana ehk olulise süsiniku sidujana säilitamine väga oluline olukorras, kus riigil on kohustus kasvuhoonegaaside emissioone oluliselt vähendada ja süsiniku sidumist suurendama hakata. Seejuures on oluline rõhutada looduslike tingimuste säilitamise ja parandamise olulisust, mille tagab ainult piiranguvööndi režiim. Potentsiaalne maakasutuse muutus (nt metsanduslik kuivendus) tooks kaasa lühiajalise süsinikusidumise kasvu puidus, aga summaarse süsinikuvaru kahanemise turba/mulla arvelt 1–3 t/ha aastas ja veel intensiivsema kuivenduse/turbavälja korral 4–6 t C ha/a kadu.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

7. 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 koostamine

Eelnõu on kooskõlastatud teiste ministeeriumitega eelnõude infosüsteemi EIS kaudu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kooskõlastanud märkusega, et arvestatakse Transpordiameti seisukohtadega. Transpordiamet ei ole eelnõu avalikustamisel ega hiljem eelnõu kohta oma seisukohti väljendanud. Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium ja Siseministeerium on eelnõu kooskõlastanud märkusteta. Teised 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.