



KESKKONNAAMET

Lauri Kolk
Adrem Kinnisvara OÜ
lauri@adrem.ee

Teie 22.04.2021

Meie 20.05.2021 nr 7-9/21/8616-2

Abaja puhkeküla detailplaneeringust

Soovite Keskkonnaameti hinnangut, kas Saaremaal Oju külas asuvatele Abaja-Loojangu (30101:003:0011) ja Abaja-Õhtu (30101:003:0012) maaüksustele vastavalt alal kehtivale detailplaneeringule, on võimalik ehitada. Keskkonnaamet on tutvunud maaüksuste kohta käivate asjaoludega.

Asjaolud

Nimetatud maatulundusmaa sihtotstarbega maaüksused asuvad Viki-Kurevere tee ja Läänemere vahelisel alal. Maaüksused jäävad terves ulatuses Vilsandi rahvuspargi Kiirassaare piiranguvööndisse, millel tegevust reguleerib looduskaitseeadus (edaspidi LKS) ja Vilsandi rahvuspargi kaitse-eeskiri¹. Ala kuulub ühtlasi ka Natura 2000 võrgustikku Vilsandi linnu- ning loodusala².

Maaüksustel on registreeritud Vilsandi loodusala kaitse-eesmärgiks olevate koosluste rannaniidud (1630*)³ ja vanad looduspõõsad (9010*) levikualad. Tegemist on rahvuspargi maastikule omaste ajalooliste kooslustega, maastikuga. Valdaval osal maaüksutest kaitstavad kooslused puuduvad. Keskkonnaamet teostab piirkonnas käesoleva aasta suvel täpsustava metsaelupaigatüüpide inventuuri.

Maaüksusel esineb ka kaitsealuste taimeliikide kasvukohti, kuid alal täpsem taimestiku inventuur puudub, mis taimeliikide levikut piirkonnas kaardistanud oleks.

Maaüksustel ei ole asunud ajaloolist asustust. Keskkonnaamet on tutvunud maaüksuste kohta käivate erinevate ajalooliste kaartidega ning nende põhjal ei ole võimalik leida kinnitust, et alal oleks asunud hoonestust. Keskkonnaameti kultuuripärandi spetsialist Krista Kallavus on 05.05.2021 alal teostanud paikvaatluse, mille käigus ei tuvastatud alal ajalooliste hoonestuskohtade olemasolu.

Maaüksused asuvad osaliselt Läänemere 200 m laiuses ranna ehituskeelu- ja piiranguvööndis. Läänemere ranna ehituskeeluvööndi ulatust on võimalik vaadata Maa-ameti kaardiserveris

¹ Vabariigi Valitsuse 22.05.1996 määrus nr 144 "Vilsandi rahvuspargi kaitse-eeskirja ning välispiiri kirjelduse kinnitamine"

² Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 korraldus nr 615 "Euroopa Komisjonile esitatav Natura 2000 võrgustiku alade nimekiri"

³ Poollooduslike koosluste piire on võimalik vaadata Maa-ameti looduskaitse kaardirakenduses <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/app/looduskaitse>
Roheline 64 / 80010 Pärnu / Tel 662 5999 / Faks 680 7427 / e-post: info@keskkonnaamet.ee / www.keskkonnaamet.ee / Registrikood 70008658

kitsenduste kaardirakenduses⁴.

Maaüksustel kehtib Abaja puhkeküla detailplaneering, mis on kehtestatud Kihelkonna Vallavolikogu 31.05.2001 a otsusega nr 29. Planeeringu eesmärgiks oli moodustada piirkonda 9 krunti, nendest igale ühele anda ehitusõigus 1 kuni 3 hoonestuskoha loomiseks. Planeeringuala asub osaliselt Vilsandi rahvuspargis. Rahvuspargi territooriumile kavandati sellega maksimaalselt 11 ehitusõigusega ala. Igale sellele alale lubati ehitada suvemaja ja üks abihoone. Seega selle kohaselt tekiks rahvusparki 11 elamukohta kuni 22 hoonega.

Keskkonnaametile ei ole teada, et kehtestatud detailplaneeringu alusel oleks Abaja-Loojangu ja Abaja-Õhtu maaüksustele väljastatud ehituslubasid, mis annaks õiguse elamuhoonestuse rajamiseks. Küll on nendele antud 08.01.2004 ehitusluba tee ehitamiseks ning 24.12.2003 ehitusluba maakaabelliini rajamiseks.

Õiguslikud alused ja kaalutus

Abaja-Loojangu ja Abaja-Õhtu maaüksusel ehitamiseks on vajalik Keskkonnaameti nõusolek. LKS § 14 lg 1 alusel ei või kaitsealal ilma kaitseala valitseja nõusolekuta anda projekteerimistingimusi, ehitusteatist ja ehitusluba. Vastavalt Vilsandi rahvuspargi kaitseeeskirja punkt 15 alapunktile 5 ning punkt 38 alapunktile 2 on rahvuspargi territooriumil keelatud valitseja nõusolekuta anda projekteerimistingimusi ning püstitada uusi ehitisi (väljastada ehitusluba). **Keskkonnaameti nõusolekut ehitamiseks on vaja ka alla 20 m² ehitiste puhul.**

LKS § 26 lg 1 järgi on rahvuspark kaitseala looduse, maastike, kultuuripärandi ning tasakaalustatud keskkonnakasutuse säilitamiseks, kaitsmiseks, taastamiseks, uurimiseks ja tutvustamiseks. Vilsandi rahvuspargi kaitse-eesmärgiks on LKS § 26 lg 2 p-ga 4 määratud **Lääne-Eesti saarestiku rannikumaastike looduse ja kultuuripärandi kaitse.** Kaitseeeskirja p 1¹ kohaselt on Vilsandi rahvuspargi põhieesmärk Lääne-Eesti rannikumaastiku ja -mere ning linnurikaste väikesaarte kaitse.

Lähtuvalt LKS § 14 lg 2 ja lg 3 ei kooskõlasta kaitseala valitseja tegevust, mis LKS või kaitseeeskirja kohaselt vajavad kaitseala valitseja nõusolekut, **kui see võib kahjustada kaitseala kaitse-eesmärgi saavutamist või kaitseala seisundit** või seab kooskõlastamisel kirjalikult tingimusi, mille täitmisel tegevus ei kahjusta kaitseala kaitse-eesmärgi saavutamist ega kaitseala seisundit. Sama põhimõtte on esitatud ka kaitse-eeskirja p-s 16.

Vilsandi rahvuspargis ehitamisele seisukohta võttes lähtub Keskkonnaamet nii looduskaitsealastest kui ka kultuuripärandi kaitse-eesmärkidest. Uushoonestuse rajamist lubatakse rahvuspargis kohtades, mis on rahvuspargi looduskaitsealade ja kultuuripärandi kaitse-eesmärkidega kooskõlas.

Kultuuripärandi kaitse rahvuspargis tähendab eelkõige ajalooliselt väljakujunenud asustumustri ja asustustiheduse säilitamist ja ka taastamist, ehitades paikkonda sobiva arhitektuurilise lahendusega hooneid hoonestuse algmesse asukohta, aga ka asustuse edasiarendamist, võimaldades uushoonestus rajada ka kohtadesse, mis sobituvad väljakujunenud asustumustrisse ja on kooskõlas piirkonnale omase hoonestus-tihedusega. Vilsandi rahvuspargi üldise kaitse-eesmärgina sätestatud Lääne-Eesti saarestiku rannikumaastik ja rahvuspargi piiranguvööndi eesmärgiks olev kultuurimaastik on ka käsitletavad maastikupärandina.

Kultuuripärandit on Vilsandi rahvuspargi osas analüüsitud Vilsandi rahvuspargi

⁴ <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/app/kitsendused>

kaitsekorralduskavas⁵ ja OÜ Artes Terrae poolt koostatud töös „Vilsandi rahvuspargi ehituspärandi, asustusstruktuuri ja maastike kultuuriväärtuste alusuuring“⁶. Mõlemas dokumendis on leitud, et kultuuripärandi säilitamiseks on vajalik ajaloolise asustumustri säilitamine ja taastamine.

Külastruktuurilt on Oju küla ajalooliselt koondunud mõlemale poole praegust Viki-Kurevere riigimaanteed moodustades kaks külaosa – üks Kiisa kõrtsi (asub Kiisa-Kõrtsi maaüksusel, tunnus 30101:003:0124) ümbruses ning teine Oju karjamõisa (asub Mäeotsa maaüksusel, tunnus 30101:003:0203) ümbruses. Kaks talukohta (Varoli, tunnus 30101:003:0203, ja Pitkanina, tunnus 30101:003:0965) on asunud maanteest eemal jäädes Läänemere äärde, muu osas asusid piirkonna talukohad Oju mõisa või Kiisa kõrtsi ümber. Valdav osa Oju küla rahvuspargi alast on olnud kasutuses metsamaana (sh puiskarjamaad) ning põldude ja lagedamate karjamaadena. Hoonestatud alad on Abaja-Õhtu ja Abaja-Loojangu maaüksustest jäänud põhjapoolsele 300 m kaugusele (lähim Laanvere maaüksus, tunnus 30101:003:0530, kus praeguseks on ajalooline talukoht taastatud). Lõunapool on lähim hoonestus olnud rahvuspargi piires Kihelkonna alevikus.

Looduskaitseks kaitse-eesmärkideks on piirkonnas esinevate looduskooluste (elupaigatüüpide) ning kaitsealuste liikide elupaikade ja kasvukohtade soodsa seisundi säilitamine, mis tuleneb LKS §-st 70⁷ ja § 3 lg-st 1⁸.

Keskkonnaameti seisukoht

Keskkonnaamet on seisukohal, et maaüksuste hoonestamine ei ole Vilsandi rahvuspargi kaitse-eesmärke arvestades võimalik. Seda järgmistel põhjendustel.

1. Maaüksustel ja laiemalt ka Abaja puhkeküla detailplaneeringu rahvuspargi osas ei ole asunud ajaloolisi talukohti. Kättesaadava kaardimaterjali alusel ei ole võimalik talukohti tuvastada. Seda kinnitab ka OÜ Artes Terrae alusuuring. Piirkonna peamine hoonestus asus Oju mõisa ümbruses (rohkem kui 300 m kaugusel põhjapool). Abaja-Loojangu ja Abaja-Õhtu maaüksuste alal on asunud peamiselt metsamaad, need võisid olla kasutusel karjamaadena. See on maastikupärand, mida antud alal peab hoidma.

2. On selge, et ala hoonestamine ka Abaja puhkeküla detailplaneeringuga kavandatust väiksemas mahus on vastuolus alale ajalooliselt omase asustusstruktuuriga. Ehituslubade väljastamisega tekiksid alale uued elamukohad asukohas, kus neid ajalooliselt ei ole olnud. Tekkiv asustusstruktuur ei ole piirkonnale omane. Alale moodustuksid kahe ehitusloa väljastamisel hajatalud, mida seal kunagi olnud ei ole. Kui realiseerida kogu detailplaneeringu lahendus, siis tekiks juba kompaktse asustusega ala, millel on rahvuspargi kaitse-eesmärkidega seoses veel suurem negatiivne mõju.

3. Ala kohta käivad uuringud ei toeta samuti maaüksuste hoonestamist. Vilsandi rahvuspargi kaitsekorralduskava punktis 4.5. antakse suunis, et rahvuspargi territooriumil ehitustegevuse kavandamisel ja planeeringute koostamisel tuleb juhendada põhimõttest, et rahvusparki ei rajata uusi kompaktseid hoonestusalasid, eelistatakse olemasolevate hoonete ja rajatiste taastamist. Uusehitus peab jälgima asustusstruktuuri ja miljööväärtust ning maastikku sobivust.

⁵ kinnitatud Keskkonnaameti peadirektori 11.12.2012 käskkirjaga nr 1-4.2/12/553

⁶ töö nr 1560MT1; leitav <https://kaitsealad.ee/et/kaitsealad/vilsandi-rahvuspark/kohalikule-3/materjalid>

⁷ LKS § 70 kohaselt on Natura võrgustikku kuuluvate alade eesmärk linnudirektiivi I lisas nimetatud linnuliikide või selles nimetatud rändlinnuliikide või loodusdirektiivi I lisas nimetatud looduslike või poollooduslike elupaigatüüpide või II lisas nimetatud liikide soodsa seisundi säilitamine või taastamine.

⁸ LKS § 3 lg 1 kohaselt loetakse elupaiga seisund soodsa, kui selle looduslik levila ja alad, mida elupaik oma levila piires hõlmab, on muutumatu suurusega või laienemas ja selle pikaajaliseks püsimiseks vajalik eriomane struktuur ja funktsioonid toimivad ning tõenäoliselt toimivad ka prognoosimisulatusse jäävas tulevikus ja elupaigale tüüpiliste liikide seisund on soodus.

Ka OÜ Artes Terrae poolt koostatud alusuuringu kohaselt ei soovitata Abaja-Loojangu ja Abaja-Õhtu maaüksuste hoonestamist, kuna see ei oleks kooskõlas piirkonnale omase asustustruktüri. Uute talukohtade rajamise alana on uuringus väljapakutud Oju küla osas piirkond Oju mõisa ümbruses, kuid kuna kõnealused maaüksused jäävad mõisast eemale, siis laiendatava (tihendatava) küla alasse need ei kuulu.

Eesti Maaülikooli töötaja Maaria Semmi 2014. a koostatud uurimuse „Matsalu ja Vilsandi rahvuspargi maakatte andmebaasi koostamine ning ajaloolise maakasutuse analüüs ja tsoonering“⁹ kohaselt jäävad maaüksused valdavalt I väärtusklassi maastikule. Valdavalt on maaüksusel säilinud alale omane metsamaastik ja lagedad rannaalad, kuhu ehitamisel soovitatakse eelkõige kasutada kunagiste hoonete kohti.

4. Loodusväärtuste kaitse otseselt ehitamist alale küll ei välista, sest maaüksustel saab ehitada väljapoole ranna ehituskeeluvööndit ja kogu maaüksuste ulatuses kaitstavaid koosluseid ei esine. Kaitstavate taimeliikide levik piirkonnas vajab täpsustamist, kuid seda on võimalik teostada vaid suvisel perioodil. Samas on selge, et ehitamisega lõhutakse Vilsandi rahvuspargi sellele piirkonnale omast metsamaastikku, hoolimata asjaolust, et tegemist ei ole kaitstava kooslusega. Lõhutakse metsaalale omane struktuur, kus inimõju suureneb. Alale tekivad õuealad.

Seega ehitamisega Abaja-Õhtu ja Abaja-Loojangu maaüksustele lõhutakse rahvuspargile omane asustustruktuur ja kahjustatakse piirkonnale omast maastikku. Tekib piirkonnale mitteomane ehitusjoon ja asustustihedus. Sellest tulenevalt on Keskkonnaamet seisukohal, et elamute ja kõrvalhoonete ehitamiseks ehitusloa väljastamine alale võimalik ei ole.

Juhime kohaliku omavalitsuse tähelepanu, et maaüksusel on küll kehtestatud detailplaneering, kuid see kehtestati juba 20 aastat tagasi. Oluline on arvestada, et Abaja puhkeküla detailplaneering on kehtestatud enne LKS-i, s.o 21.04.2004. LKS § 26 lg 2 p-ga 4 määrati Vilsandi rahvuspargi konkreetse kaitse-eesmärgina ka kultuuripärandi kaitse. Seega, isegi kui Vilsandi Rahvuspargi Administratsioon omal ajal detailplaneeringu kooskõlastas, ei vaadeldud seda tõenäoliselt kultuuripärandi aspektist lähtuvalt. Samas ehituslubade andmisega nõustudes peab Keskkonnaamet arvestama nüüd kultuuripärandi kaitse-eesmärke, mis ala hoonestamist aga ei toeta.

3-16-245 kohtuasjas¹⁰ (p 24) on leitud, et detailplaneering ei ole lõplik avalik-õiguslik kinnitus, et arendusprojekti elluviimine vastab kõigile nõuetele, sh keskkonnanõuetele. **Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda suurem on risk, et uued asjaolud võivad planeeringu elluviimise välistada.** Planeerimiseseaduse § 124 lg 1 ja 2 kohaselt koostatakse detailplaneering valla või linna territooriumi osa kohta ning see on lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks. Detailplaneering võib olla küll kehtiv, kuid haldusorgan peab detailplaneeringu realiseerimist puudutavaid otsuseid tegema lähtudes haldusmenetluse seaduse §-st 54, mille kohaselt peab otsuse tegema kehtiva õiguse alusel, mistõttu ei pruugi detailplaneeringus kavandatud enam olla elluviidav. Õigusruum ning inimesi ümbritsev keskkond on pidevas muutmises, mistõttu muutuvad ka avalikud huvid ning ajapikku võivad seetõttu realiseerimata planeerimislahendused kaotada "omaduse" algsel kujul elluviimiseks. Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutmata kujul realiseerida.

⁹ leitav <https://kaitsealad.ee/et/kaitsealad/vilsandi-rahvuspark/kohalikule-3/materjalid>

¹⁰ Riigikohtu Halduskollegiumi 5.03.2021 kohtuotsus kohtuasjas nr 3-16-245

Kuivõrd kehtiv Kihelkonna valla üldplaneering¹¹ sätestab, et enne üldplaneeringu kehtestamist kehtestatud detailplaneeringud jäävad ka edaspidi kehtima (üldplaneeringuga nende osas maakasutust ei muudeta), siis esineb põhimõtteline vastuolu üldplaneeringus antud juhiste osas Vilsandi rahvuspargis ehitamiseks ja detailplaneeringus määratletud ehitusplaanides. Üldplaneering soovib rahvuspargis ehitada vaid olemasolevates talukohtades järgides piirkonna asustusstruktuuri ja arhitektuuri. Detailplaneering sellest aga ei lähtu. Üldplaneering Abaja-Õhtu ja Abaja-Loojangu maaüksustele juhtotstarbeid ei määra, küll aga asub ala osaliselt roheline võrgustiku koridoris ja maakondliku tähtsusega väärtuslikul maastikul.

Keskkonnaamet teeb sellest tulenevalt Saaremaa Vallavalitsusele ettepaneku tunnistada Abaja puhkeküla detailplaneering Vilsandi rahvuspargi osas kehtetuks, seda hoolimata asjaolust, et osaliselt on detailplaneeringut hakatud ellu viima: ala on krunditud ja sinna rajatud teed ja maakaabelliinid. Samas ka need tegevused on teostatud enne looduskaitseadust ja maaomanikul ei saa tekkida õigustatud ootust, 16 a tagasi rajatud taristu annab praegusel hetkel õiguse ka elamute ehitamiseks. Valdav osa detailplaneeringualast on ellu viidud siiski väljaspool rahvusparki.

Kui hetkel küsimuse all olevale kahele maaüksusele väljastada detailplaneeringu alusel ehituslubasid, siis on selge, et tekib õigustatud ootus kõigil planeeringuga määratud hoonestusaladel ehituslubade väljastamiseks. Samas on selge, et sellisel juhul võivad tekkida ala loodusväärtustele negatiivsed mõjud. Tuleb arvestada, et piirkond kuulub alates 2004. aastast Natura 2000 võrgustikku Vilsandi loodus- ja linnualana. Suuremahulise puhkeküla rajamise osas on aga mõjud Natura 2000 võrgustiku aladele hindamata ja välistatud ei ole, et tekkiv negatiivne mõju piirkonnas registreeritud looduskooslustele ja liikidele on oluline, mis ehitustegevuse välistaks (LKS § 3 ja § 70).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Hänni
juhtivspetsialist
looduskasutuse osakond

Teadmiseks: Saaremaa Vallavalitsus

Allar Liiv 5770 2448
allar.liiv@keskkonnaamet.ee

Krista Kallavus 522 6139
krista.kallavus@keskkonnaamet.ee

¹¹ Kehtestatud Kihelkonna Vallavolikogu 26.05.2010 määrusega nr 8. Leitav <https://www.saaremaavald.ee/kihelkonna-piirkond>