



Juhtumikäsitus: õigusnõuandla pöördumine Tohlu kraavi asjas

SA Keskkonnaõiguse Keskus. Kaarel Relve. 2022

Käesolev töö valmis osana projektist NaturallyEst-LIFE, "Natura 2000 kommunikatsiooni piloottegevused Eestis" (LIFE16 GIE/EE/000665), 2017–2022.

Projekti rahastas Euroopa Liidu LIFE'i programm, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ja projekti partnerid. Käesolev väljaanne ei pruugi kajastada Euroopa Komisjoni ametlikke seisukohti.



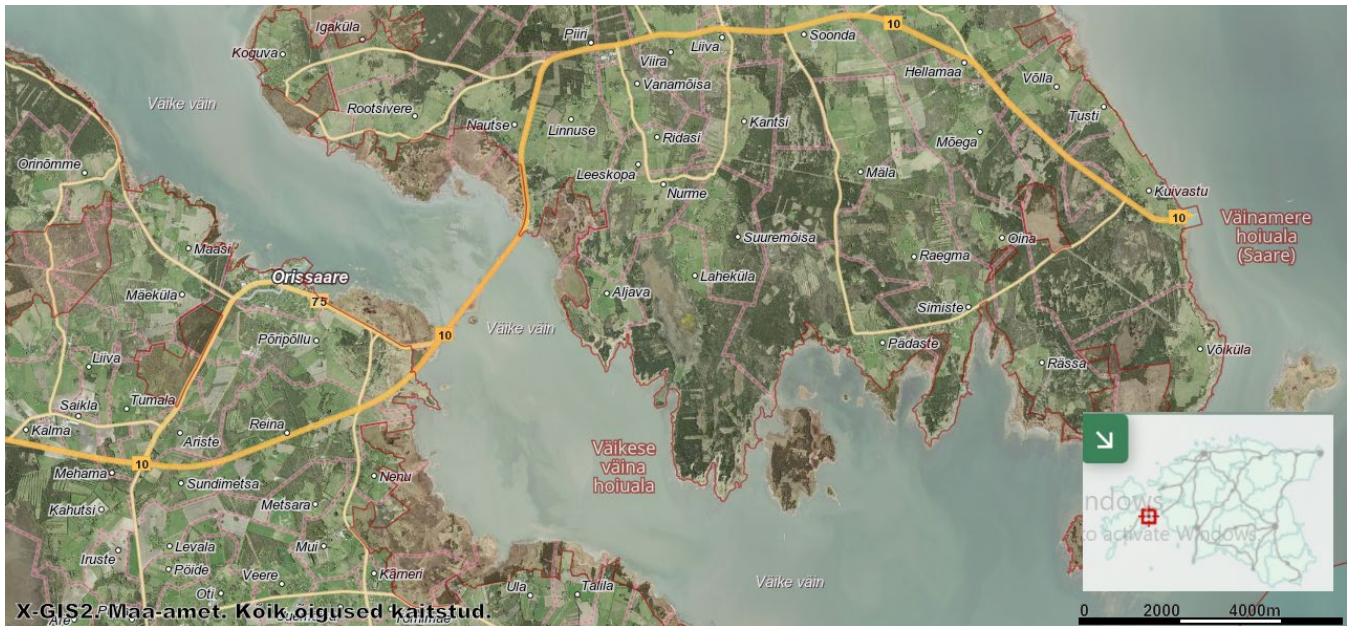
Fotod: Heiki Hanso
Keeletoimetaja: Gunnel Koba
Küljendaja: Meeli Mets

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Telliskivi 60B/3, Tallinn 10412
<http://www.k6k.ee/>

Tallinn, 2022

Juhtumikirjeldus

Looduskaitse nõuandlasse pöördus 2018. aastal Heiki Hanso Väikese Väina Seltsi MTÜ-st. Selts soovis Tohlu „kraavi“ puhastada, et parandada kalastiku seisundit Väikese väinas. Väike väin on Saaremaa ja Muhumaa vaheline madal mereala, mille sügavus jääb enamasti alla kolme meetri. Väin ja selle kaldad on atraktiivne peatumispaik rändlindudele. Väin on osa Väikese väina hoiualast, mis hõlmab lisaks väinale ka sellega piirnevaid rannaalasid kokku 16 643,3 hektaril, millest 17% on maismaa ja 83% veeala. Hoiuala kuulub Natura 2000 võrgustikku: hoiuala on osa Väikese väina loodusalast (17 639,4 ha) ja Väinamere linnualast (271 298,07 ha).

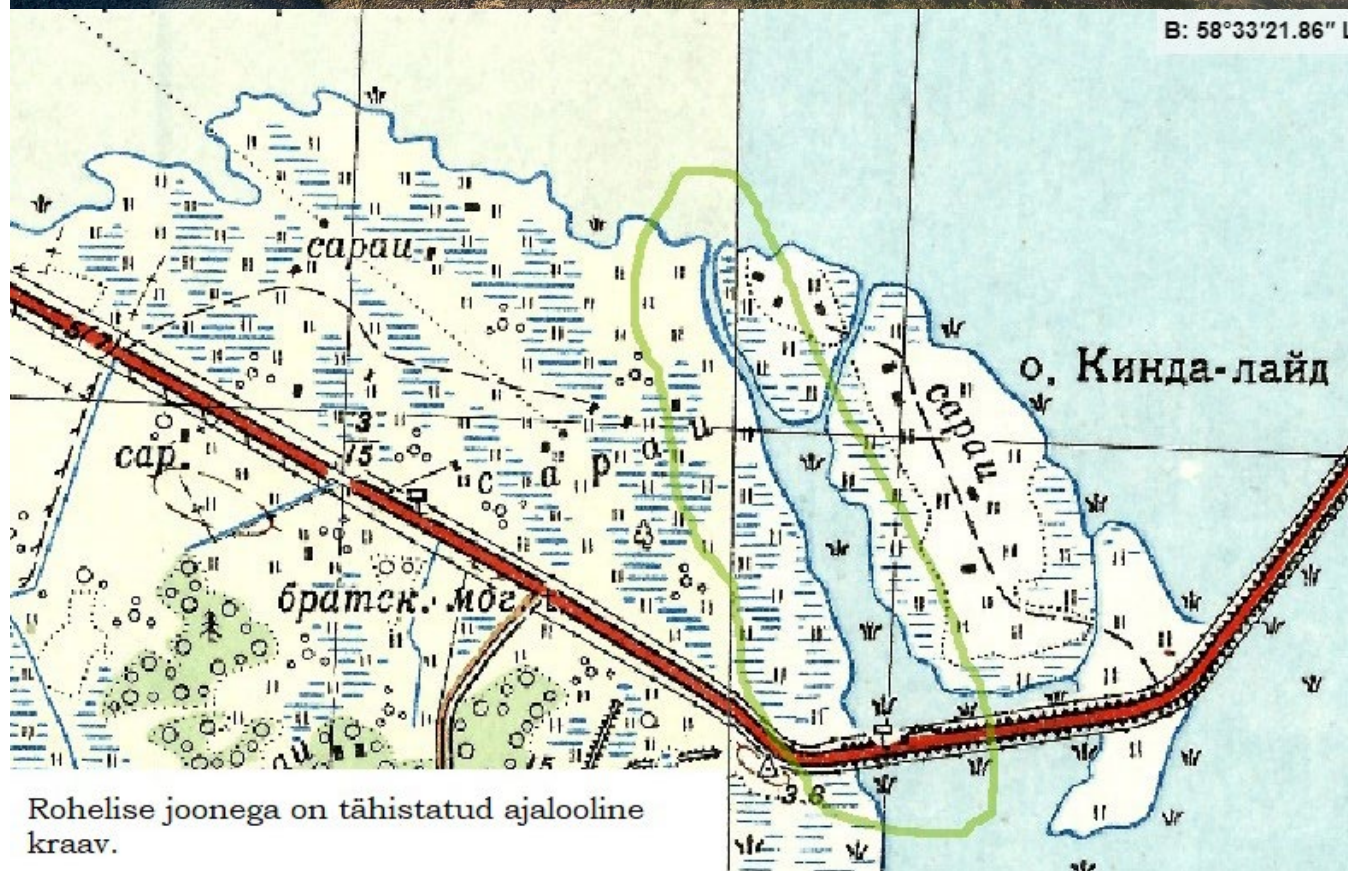


Väikese väina tamm valmis 1896. aastal. Ligikaudu kolme kilomeetri pikkune tamm jagab mereala sisuliselt kaheks eraldiseisvaks osaks. Tamm ja selle hilisemad laiendused on oluliselt pärssinud veevahetust väinas. Hetkel on tammist vaid üks läbipääs Muhu poolses otsas (Tillunire 4 m).

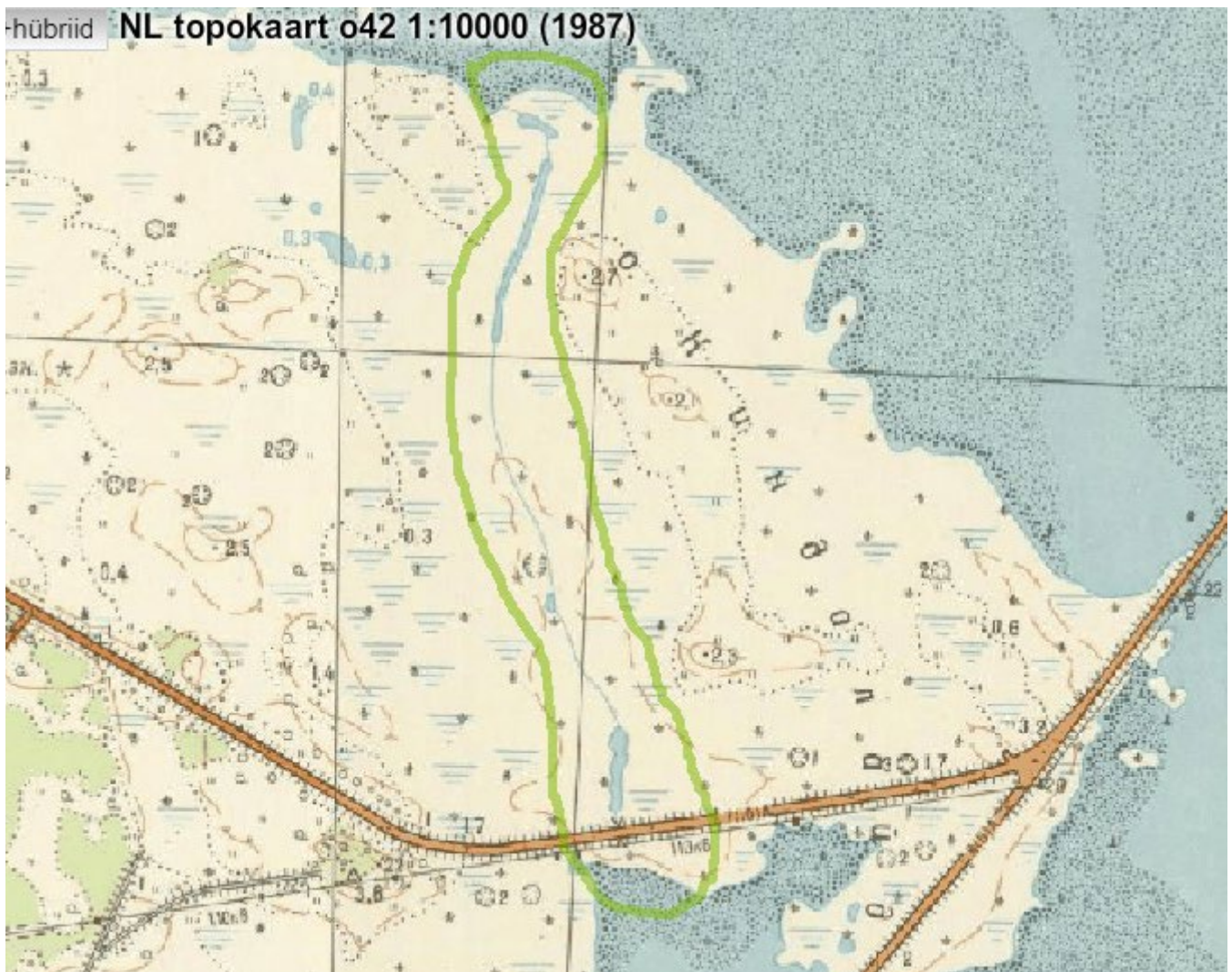
Tohlu kraav (vanemates allikates ka jõgi) on endine eriti madal mereala, mis paikneb Väikese väina tammi Saaremaa poolses otsas Põripõllu külas. Kaasajal on kraavi asukohas tasane ja madal maa, mis on kõrgvee ajal mereveest üle ujutatud. Kraavi ümbruses on registreeritud looduslalt kaitstav elupaigatüüp rannaniit (1630*). Rannaniit on elupaigaks rannikukurvitsalistele, nagu linnualal kaitstav mustsaba-vigle. Rannaalal karjatakse veiseid.

Tohlu kraav on osaliselt kantud keskkonnaregistrisse kraavina (VEE1700015). See ei ole avalikult kasutatav veekogu ja sellel puudub piiranguvöönd. Kraav jääb ehituskeeluvööndisse. Läänemere saartel on ehituskeeluvööndi laius üldiselt 200 m veepiirist, kuid regulaarselt üleujutatavatel randadel arvestatakse vööndi piiri ühe meetri kõrgusest samakõrgusjoonest, kui planeeringuga pole määratud teisiti, mistõttu kraav asub tervenisti ehituskeeluvööndis.

Tohlu kraavi mõlemad otsad on avatud, kuid selle keskosa võib maakerke ja tugeva roostumise tõttu olla maastikul raskesti märgatav. Lähemal vaatlusel on siiski selgelt äratuntav madalam ala. Ajaloolistel kaartidel on hästi näha, et alal asus madal meri. Hilisematel kaartidel on alal kujutatud kraavi.



Rohelise joonega on tähistatud ajalooline kraav.



Huvikonfliktid

Väikese Väina Selts pöördus õigusnõuandlasse Keskkonnaametiga tekkinud erimeelsuste tõttu. Asjas pörkusid erinevad keskkonnakaitselised huvid.

Väikese Väina Seltsi eesmärk on siduda kohalik kogukond kohaliku keskkonnaga. Tohlu kraavi puhastamise konkreetne eesmärk on parandada kalastiku seisundit väinas. Selts soovis oma vahenditega kraavi süvendada ja roostikust puhastada, et parandada väinas veevahetust ja kalade liikumist. Samuti sooviti muuta kraavi põhjapoolse otsa küljed laugemaks, et tagada kariloomade ohutus ning paigaldada truup, et kariloomadel ja hooldustehnikal oleks hõlpsam üle kraavi liikuda.

Väinas olevat olnud ammustel aegadel rohkelt kalu, kuid pärast tammi rajamist vähenes saak sedavõrd, et ei jätkunud enam söögikala isegi kalurite peredele. Olukord paranes mõnevõrra, kui nõukogude ajal rajati tammi Muhu poolsesse otsa läbipäas (Tillunire).¹ Täiendavate tammide rajamist on korduvalt kaalutud, mh on selleks läbi viidud kaks suuremat

¹ Johannes Veskis. „Miks kala Väikesest väinast ära läks“. Saarte Hääli. 1959.



¹ Punase joonega on tähistatud kraavilõik, mida soovitakse puhastada.

uuringut (MTÜ Eurohouse, 1999; TÜ Eesti Mereinstituut, 2009), kuid neis ei antud selget soovitus avade rajamiseks. Siiski asuti 2009. a uuringus seisukohale, et avad annaksid võimaluse kalade rändeks erinevate väina osade vahel, mis võib teatud määral soodustada kalavarude taastumist. Hoiuala kaitsekorralduskavas on astunud seisukohale, et ilmselt oleks kõige kuluefektiivsem ja tulemuslikum Tillunire ava laiendamine või ühe uue ava loomine tammi Muhu poolsesse otsa, kus meri on sügavam. Samas pole kava kohaselt tammiava laiendamine või uue ava rajamine otseselt kaitseeesmärkidega seotud tegevus. See kuulub III prioriteeti, mis hõlmab kõige vähemolulisi (üksnes soovituslikke) tegevusi.² Kaitsekorralduskavas ei käsitleta võimalusi süvendada ja puhastada tammi otstes olevaid kraave, st Tilluniret ja Tohlu kraavi.

Väikese Väina Selts süvendas ja puhastas roostikust Tillunire kraavi oma vahenditega 2017. aastal. Tegu tunnistati 2018. aastal Keskkonnaministeeriumi korraldataval konkursil aasta keskkonnateoks. Tohlu kraavi puhastamine on seltsi vaatenurgast Tillunire tööde loogiline jätk. Saaremaa vald on seltsi senise tegevuse heaks kiitnud ega ole vastu Tohlu kraavi puhastamisele.

Hoiualade kaitset korraldab Keskkonnaamet. Keskkonnaamet ei nõustunud Tohlu kraavi puhastamise kavaga. Teistkordsel keeldumisel esitas Keskkonnaamet järgmised põhjendused (kiri 16.11.2018 nr 7-9/18/315-4). Kraavi süvendamine ja puhastamine mõjutaks ebasoodsalt Natura 2000 võrgustiku ala. Kraavi asukohas on rannaniit, mis on looduslal kaitstav elupaigatüüp ja linnualal kaitstavate lindude elupaik. Kraavi rajamisega väheneks elupaigatüübi pindala, mis on käsitatav elupaigatüübi ebasoodsa mõjutamisena. Lisaks on rannaniitude üheks ohuteguriks niiskusrežiimi muutmine. Rannaniidu elustiku jaoks on oluline, et vesi sellel võimalikult pikalt püsiks, aga toimiva kraavi olemasolu niidul viib vee sealt kiirelt minema. Lisaks võib kraavi rajamisel tekkida täiendav üleujutuse oht, sest korrastatud kraavidesse võib tungida sobiva tuulega merevesi ja rannaniit ujutatakse üle. Kaitsekorralduskava näeb rannaniitude niiskusrežiimi muutmise osas leevendava meetmena lokaalsete kraavide kinnikasvamist (looduslikule arengule jätmist). Alale kraavi rajamine killustaks tervikliku rannaniiduala ja seeläbi saaks alal takistatud poolloodusliku koosluse hooldamine, mh tuleks teha lisakulutusi aedade rajamiseks, et loomad kraavi kinni ei sõtkuks. Üleujutused võivad samuti rannaniidu hooldust raskendada.

² Keskkonnaamet. Väikese väina hoiuala, Aljava käpaliste püsielupaiga ja Või merikotka püsielupaiga kaitsekorralduskava 2014–2023, lk 78.



Keskkonnaamet asus ka seisukohale, et kraavi pole võimalik rajada ehituskeeluvööndi tõttu. Keskkonnaregistri andmete kohaselt eksisteerib kraav vaid 270 meetri ulatuses. Vanade kaartide kohaselt on tegu merealaga, mis on tänaseks maismaa. Seega pole alal kunagi olnud vooluveekogu ja pole ka tõendatud, et selles kohas oleks olnud varem kraav. Kavandatud kraavi laius on 2–3 m ja sügavus 0,5–1 m. Selline kraav on käsitatav rajatisena ehitusseadustiku tähenduses. Kokkuvõttes kavandatakse uue ehitise rajamist. Looduskaitseaduse keelab ehituskeeluvööndis ehitustegevuse, välja arvatud teatud erandid, millest ühtki ei saa aga antud juhul rakendada.

Väikese Väina Selts küsis taimestiku ka linnustiku mõjutamise osas sõltumatute ekspertide arvamust. Botaanik Toomas Kukk asus 12.08.2018. a ekspertarvamuses seisukohale, et rannaniiduna pole põhjust käsitleda roostunud ala. Niiduna võiks vast käsitleda kraavi keskosa 40 m ulatuses, kuid see ala asub merepinnaga samal kõrgusel või isegi Amsterdami nullist madalamal ja seega pole alust arvata, et kraav ala kuivendaks. Samuti pole põhjust arvata, et kraav muudaks olemasolevat veerežiimi üleujutuste tõttu, sest merevesi tungib alale niigi regulaarselt. Samuti märkis Toomas Kukk, et kraavi on kavandatud truup, mis võimaldab loomadel ja hooldustehnikal kraavist üle liikuda ning kavas on tööd, mis võimaldavad loomadel kraavist läbi liikuda. Linnustiku ekspert Hannes Pehlak asus 2019. a arvamuses seisukohale, et kraavi mõju linnustikule pole täiesti selge, kuid mõju on pigem neutraalne või positiivne, näiteks võib väheneda pesarüüste, kui kahaneb roostikuala, mida kiskjad saavad kasutada varjekohana. Kavandatud tööde negatiivse mõju vältimiseks tuleb siiski rakendada teatud meetmeid nt ajastades ehitustööd selliselt, et need ei toimuks pesitsusajal.

Keskkonnaõiguse Keskuse nõustamistegevus

Keskkonnaõiguse Keskus nõustas Väikese Väina Seltsi aastatel 2018–2019. Aitasime korraldada seltsi kohtumisi Keskkonnaametiga ning osalesime ühel neist. Kommenteerisime Keskkonnaameti seisukohti ja andsime seltsile nõu vastuste koostamisel.

Järeldused

Antud asjas näis Keskkonnaamet liigselt tuginevat olemasolevatele andmetele ja nende varasemale tõlgendusele. Riiklikes registrites jms andmekogudes oleval teabel on üldiselt vaid informatiivne tähendus. Olemasolevatest andmetest ei tohiks pimesi juhinduda, vaid konkreetsetes juhtumites tuleks veenduda, et andmed on ajakohased ning vajadusel andmekogusid täiendada. Näiteks ilmneb Keskkonnaameti kirjast, et amet on teadlik sellest, et rannaniidu elupaigatüübina kaitstakse ka kunagist mereala (st Tohlu „kraavi“), mis on tugevalt soostunud ja roostunud. Sellest hoolimata leidis Keskkonnaamet, et selle ala käsitlemine niiduna on õigustatud „kogu rannakarjamaa kompleksi arvestades“. Täpsemaid põhjendusi amet ei esitanud. Botaanik Toomas Kukk juhtis 12.08.2018 ekspertarvamuses tähelepanu, et rannaniiduna ei ole põhjust käsitleda roostunud ala, sest see ei vasta niidu tunnustele. Teisisõnu, pole õige asuda seisukohale, et kraavi süvendamine roostikualal vähendaks rannaniidu pindala üksnes sellepärast, et andmekogudes on ala tervikuna nimetatud kaitstavaks rannaniidu elupaigatüübiks. Tuleb ka märkida, et tammi teises otsas asuv Tillunire paikneb osaliselt samal Natura alal ning roostunud rannaniidul. Tillunire puhastamisele takistusi ei tehtud ning tööd tunnustati isegi 2018. a aasta keskkonnateo tiitliga.

Keskkonnaõiguse Keskusele jäi asjas mulje, et Keskkonnaamet peab vajalikuks ellu viia vaid neid tegevusi, mis on nimetatud kaitsekorralduskavas. Õiguslikust vaatepunktist pole kaval määravat tähtsust. Asjaolust, et mõnd tegevust pole kaitsekorralduskavas nimetatud (või seda on nimetatud soovituslikuna), ei järeldu tingimata, et see tegevus pole kaitstaval alal vajalik. Tegevuste vajalikkuse üle tuleb otsustada sisuliste kriteeriumite alusel. Kui neist nähtub tegevuse vajalikkus, siis tuleb kaitsekorralduskava muuta, mitte asuda seisukohale, et tegevus pole vajalik, sest seda pole kavas nimetatud. Keskkonnaameti vastusest ei nähtu, et oleks hinnatud, kas veevahetuse parandamine võiks aidata kaasa hoiuala kaitse-eesmärkide saavutamisele, kuigi hoiualal kaitstakse ka mereelupaiku. Isegi kui tegevus ei ole otseselt vajalik alal kaitstavate loodusväärtuste seisundi tagamiseks, on Keskkonnaametil hoiualal kaitse korraldajana kohustus püüda maksimaalselt aidata kaasa kõigi keskkonnakaitseliste eesmärkide saavutamisele alal, sh ka kalavarude taastamisele ja merekeskkonna seisundi parandamisele. Antud juhul näis Keskkonnaamet pigem takistavat seltsi ettevõtmist, mitte ei püüdnud omalt poolt kaasa aidata praktiliste lahenduste leidmisele.

Keskkonnaamet rakendas ehituskeeluvööndi regulatsiooni sõna-sõnalt, kuigi õigusnorme tuleb tõlgendada süsteemselt ja eesmärgipäraselt. Õiguse sõnasõnaline tõlgendamine võib kergesti kaasa tuua olukorra, kus mõne normi ebaõnnestunud sõnastus takistab eluliste

probleemide lahendamist, nt keelatakse ehitustegevus, kuigi keelamiseks pole mingit sisulist vajadust. Keskkonnaõiguse Keskuse hinnangul pole ranna kaitse eesmärkidega vastuolus kunagise vee liikumiskanali taastamine kalastiku seisundi parandamiseks.

Ekspertarvamustes seati kahtluse alla Keskkonnaameti seisukohad, et kavandatud tööd avaldavad alale ebasoodsat mõju. Ebasoodsa mõju avaldumine või mitte avaldumine on loodusteaduslik küsimus, mida Keskkonnaõiguse Keskus ei ole pädev hindama. Tuleb siiski esile tuua, et haldusmenetluse seaduse (HMS) kohaselt on selguse loomine eelkõige haldusorgani (Keskkonnaamet) ülesanne. HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

Arengud

Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava (2014–2020) raames viis Tartu Ülikooli Mereinstituut 2020. aastal läbi uuringu, mis käsitles ka Tohlu kraavi. Selle kohaselt on vajalik Tohlu kraavi kaudu tagada kalade rändeteed Väikese väina tammiga eraldatud poolde.³



³ Piirkondlike kalapüügipiirangute ning kalade piirmõõtude kaasajastamine: töövõtulepingu 4-1/18/29 lõpparuanne. Eesti Mereinstituut. 2020, lk 33–34.

Selts taotles 2021. a veelkord Keskkonnaameti nõusolekut töödele. Vastuses kordas amet (kiri 24.11. 2021 nr 7-9/21/19366-2), et Tohlu kraav on kunagine mereala ja selgitas, et kuigi hilisematel kaartidel kujutatakse seda kraavina pole põhjust arvata, et kraavi oleks süvendatud. Keskkonnaameti hinnangul ei ole kavandatavad tööd käsitletavad ka olemasoleva veekogu hooldus- või puhastustöödena. Kraavi mõõtmeid arvestades on tegemist ehitamisega ehitusseadustiku tähenduses, milleks on kindlasti vajalik vähemalt koostada ehitusprojekt. Kavandatud tööde teostamiseks peaks kraav olema kantud ka ehitisregistrisse, sest vastasel juhul oleks kavandatud tegevus uus ehitustegevus, mis on ehituskeeluvööndis keelatud. Keskkonnaamet selgitas, et ehitiste registrisse kandmisega tegeleb vald. Keskkonnaamet ei täpsustanud, mille alusel peaks vald kandma ehitisregistrisse kunagise mereala, mida tinglikult kraaviks nimetatakse, kuigi selle keskosa pole Keskkonnaameti teada kunagi süvendatud.

Keskkonnaamet asus taas seisukohale, et kavandatud tööd pole kaitse-eesmärkide saavutamiseks vajalikud. Samas võib tegevus ohustada kaitse-eesmärkide saavutamist järgmistel põhjustel:

- tööde tõttu väheneb rannaniidu pindala;
- kraav mõjutab ala veerežiimi;
- pole selge mõju kaitstavate lindude elupaikadele;
- pole hinnatud lindude häirimist kalastajate poolt;
- pole hinnatud tööde mõju elupaikadele meres (nt heljumi kandumine merre).

Keskkonnaamet ei pidanud vajalikuks neid küsimusi ise lähemalt uurida, kuna ameti hinnangul kavandatakse sellist ehitustegevust, milleks on ehitusseadustiku kohaselt vaja valla luba. Projekteerimislahenduse koostamise käigus tuleb vallal mõjusid hinnata ja vastavad ohud välistada. Tegevus tuleb ka Keskkonnaametiga kooskõlastada. Minimaalselt tuleb vallal anda eelhinnang keskkonnamõju hindamise ja juhtimissüsteemi seaduse tähenduses, kuid vajalik võib olla ka täiemahuline keskkonnamõju hindamine.

Päevakorral on tammi osaline asendamine raamsillaga. Tallinna Tehnikaülikooli merefüüsika osakond avaldas 2021. a Väikese väina silla alternatiivide mõju käsitluse.⁴ Kokkuvõtlikult selgus sellest mahukast (130 lk) uuringust, et tamm on oluliselt kahjustanud väina seisukorda ning lahenduseks oleks tammiavade rajamine. Keskkonnaministeerium on uuringu järeldustega põhimõtteliselt nõustunud.⁵

⁴ Väikese väina silla alternatiivide mõju uuring (Uuringteostatud projekti KIK-17513 raames).

⁵ Raul Vinni. "Keskkonnaministeerium toetab Väikese väina tammiavade rajamist". Saarte Hääl. 26.01.2022.