



Õiguskantsler

Tarmo Tamm  
Riigikogu keskkonnakomisjon  
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Teie nr  
Meie 18.05.2023 nr 16-4/230695/2302708

## Ettekanne

Austatud keskkonnakomisjoni esimees

Toetudes põhiseaduse § 139 lõikes 2 õiguskantslerile antud võimalusele, juhin Riigikogu XV koosseisu keskkonnakomisjoni tähelepanu mõnele küsimusele, millele on õiguskantslerilt vastust palutud. Mõned neist probleemidest ei ole uued ning on ilmselt Teile teada. Lahendused on Riigikogu pädevuses, kuivõrd muudatused eeldavad kehtivate õigusaktide muutmist või täiendamist.

### 1. Ranna ja kaldaga seotud piirangud

Õiguskantsler saab igal aastal avaldusi, mis puudutavad ehituskeeluvööndi laiuse arvutamist ja sellega seotud halduspraktikat. Inimestele valmistab muret ka veekaitsevööndi ulatus ning üleujutusala laiuse määramine. Olen nendele probleemidele Riigikogu tähelepanu juhtinud [13.08.2019 kirjas](#) ja [14.01.2022 kirjas](#). Ehituskeeluvööndi ja üleujutusala laiuse arvutamise küsimust on pikemalt käsitletud ka [13.04.2016 kirjas](#).

Muret valmistab õigusnormide ja halduspraktika lahknevus. [Looduskaitseaduse](#) (LKS) § 35 lõike 2 järgi on ranna või kalda piiranguvööndi ja ehituskeeluvööndi laiuse arvestamise lähtejoon põhikaardile kantud veekogu veepiir. Tegelikult lähtutakse aga Keskkonnaameti ja Keskkonnaministeeriumi seisukohast, mille järgi võiks ehituskeeluvööndi piiri arvestada ka maa pealt näiteks kohast, kus maapind on üks meeter kaldajoone kõrgusväärtusest ning seda hoolimata asjaolust, et seaduse järgi tuleb ehituskeeluvööndi laiust arvestada veepiirist. Kui ehituskeeluvööndi laiust arvestatakse mujalt kui veepiirist, siis muutub ehituskeeluvöönd laiemaks.

Sarnased probleemid tekivad ka veekaitsevööndiga kaldaastangu korral. Veeseaduse kohaselt on veekaitsevöönd 20 meetrit veepiirist. Kaldaastanguga seonduvat veeseadus ei reguleeri. See on ka loogiline, sest kaldaastang ei muuda veepiiri asukohta ega laienda veekaitsevööndi ulatust. Ka veekaitsevööndi lähtejooneks on veekogu piir ([veeseaduse](#) § 118 lg 3). Praktika näitab, et keskkonnaametnikud eiravad seaduse normi, mille järgi tuleb veekaitsevööndi ulatust arvestada veepiirist, mitte kaldaastangust, ning mis sätestab ka veekaitsevööndi laiuse (mererannal 20 meetrit). Seetõttu on olnud juhtumeid, kus kaldaastanguga rannal on arvestatud veekaitsevööndi piiri kaks korda: alates veepiirist ja seejärel ka alates kaldaastangust.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Ranna ja kalda kaitset puudutavad piirangud puudutavad vahetult paljusid inimesi, seetõttu peaks seaduse normid olema piisavalt selged ja üheselt mõistetavad, et need suunaks halduspraktikat ega võimaldaks norme mitut moodi rakendada. Igaüks peab seadust lugedes aru saama, mis alale on ehitamine lubatud ja mis alale mitte.

## 2. Ehituskeeluvööndi vähendamine

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine on lubatud üksnes planeeringuga, kuid see menetlus võib paljudel juhtudel olla põhjendamatult koormav. Ehituskeeluvööndit võib vähendada üksnes Keskkonnaameti nõusolekul. Keskkonnaamet saab nõusoleku anda ja ehituskeeluvööndit vähendada ainult planeeringumenetluse kaudu. LKS § 40 lõike 4 kohaselt on võimalik ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada üksnes üldplaneeringu, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu või tuuleparki kavandava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu kaudu.

Hiljuti looduskaitseseadusesse lisatud § 40 lõike 4 punkt 4 ei pruugi olla piisav. See sätestab, et tuuleparki planeerides võib ehituskeeluvööndit vähendada kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel. Samas on muudetud planeerimisseadust nii, et mõnel juhul on võimalik kohaliku omavalitsuse eriplaneering kehtestada üksnes asukoha eelvaliku alusel, st ilma et oleks detailse lahenduse väljatöötamiseni jõutud (vt planeerimisseaduse § 95<sup>1</sup>). Niisugusel juhul kehtestatakse eriplaneering ilma detailse lahenduseta. Detailsem lahendus töötatakse välja ehitusseadustiku alusel antud projekteerimistingimustega. Võimalik, et ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamise vajadus ilmnebki alles hiljem ehk detailsema lahenduse väljatöötamisel.

Looduskaitseseadus ei võimalda ehituskeeluvööndit vähendada projekteerimistingimuste alusel. Seega võib juhtuda, et hoolimata parimatest kavatsustest tuuleparkide rajamise menetlust kiirendada, tuleb tagasi pöörduda kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetluse juurde üksnes selleks, et Keskkonnaamet saaks õiguspäraselt nõustuda ehituskeeluvööndi vähendamisega.

Planeering on väga mahukas ja koormav menetlusliik. Kui muudel põhjustel planeeringut vaja ei ole, siis võiks ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks ette näha ka vähem koormava menetluse avalikkuse osalust halvendamata. Näiteks projekteerimistingimuste menetlust on võimalik korraldada avatud menetluse põhimõtetel. Ehituskeeluvööndi vähendamiseks võib ette näha ka eraldi menetluse.

## 3. Metsaga seotud küsimused

Õiguskantslerile on esitatud mitmeid avaldusi seoses metsandusega. Avaldustest nähtub, et kohati üritatakse metsanduses kaasamise kaudu lahendada ka metsanduspoliitilisi küsimusi, mis võivad vahel varjutada kohalike elanike mured. Riigimetsa Majandamise Keskuse kui metsanduspoliitikat teostava organi pädevuses ei ole metsanduspoliitiliste otsuste tegemine. Metsanduspoliitikat kujundab Riigikogu. Õiguskantslerile saadetud avaldustest nähtub, et senisest suuremat õiguslikku selgust vajab näiteks asustusüksuse lähedal asuvate riigimetsade (nn kodumetsa) majandamise infovahetus kohaliku kogukonnaga. Seda teemat on detailselt käsitlenud [22.10.2020 soovitusel](#). Loodan, et Riigikogule on metsandusega seotud teemade käsitlemisel ühtlasi abiks Riigikontrolli audit „[Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades](#)“.

Metsaseaduse (MS) § 23<sup>1</sup> piirab oluliselt kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat. Selle sätte järgi võib omavalitsus planeeringuga kehtestada piiranguid metsale üksnes kokkuleppel maaomanikuga. Sisuliselt tähendab see metsaomaniku vetoõigust avalikust huvist lähtuvate objektiivsete eesmärkide saavutamisele. Nii on sisuliselt sätestatud, et näiteks müra ja

metsatulekahju leviku vähendamiseks ei tohi planeeringuga kehtestada piiranguid metsa majandamisele. Sellisele regulatsioonile on keeruline õigustust leida.

Kõnealuse sätte probleemsus tuli esile ristipuude kaitset käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr [5-22-5](#). Kuna seda konkreetset normi kohtuasjas ei vaidlustatud, ei tunnistanud kohus seda põhiseadusega vastuolus olevaks (vt ka õiguskantsleri [arvamus](#) samas asjas, p 18–21).

Metsaseaduse § 23<sup>1</sup> on probleemne ega sobitu kehtivasse õigussüsteemi mitmel põhjusel. Esiteks ei arvesta see võimalusega, et riigi eriplaneeringu puhul on planeerimispädevus mõnel muul haldusorganil ja ka riigi eriplaneeringuga võib kinnisomandile seada piiranguid, sealhulgas MS §-s 23<sup>1</sup> nimetatud kitsendusi. Kui riik seaks samu piiranguid eriplaneeringu alusel, siis poleks justkui vaja omanikuga kokkulepet saavutada. Kohaliku omavalitsuse planeeringu puhul tuleb aga omanikuga kokku leppida. Omand on võrdselt kaitstud (PS § 32 esimene lause) ja piirangud ei tohiks erineda olenevalt sellest, milline haldusorgan planeeringuga omandile piiranguid seab.

Kui muidu peab maaomanik taluma tema kinnisasjal lasuvaid piiranguid ja üldjuhul ei saa ta nende tekkimist takistada, siis metsa puhul on Riigikogu pidanud oluliseks kaitsta metsaomaniku huve väga spetsiifilisel juhtumil ja spetsiifilistel eesmärkidel seatavate piirangute tekkimise eest. Teisisõnu, eriliselt on kaitstud maaomaniku huvid siis, kui kohalik omavalitsus seab planeeringuga metsa majandamisel piiranguid asula või elamu kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks ning need piirangud seisnevad uuendusraie tegemisel raieliigile ning lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele seatavates tingimustes. Samasugust kaitset ei kaasne maaomanikule aga näiteks juhul, kui kohalik omavalitsus eelistab samu piiranguid seada näiteks looduskaitseaduse alusel ristipuid või -metsa kaitse alla võttes.

Asjaolusid arvestades tuleks kaaluda, kas MS § 23<sup>1</sup> järele on vajadus või tekitab norm üksnes segadust. Ei ole põhjust arvata, et kui MS § 23<sup>1</sup> poleks sätestatud, siis hakataks metsa majandamisele üldplaneeringutega meelevaldselt piiranguid seadma. Põhiseadus ei luba põhjendamatuid ega ebaproportsionaalseid piiranguid. Piirang peab alati olema igakülgset kaalutud, see peab olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ja proportsionaalne ning ka sisuliselt põhjendatud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431  
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee

Marje Kask 6 93 8427  
Marje.Kask@oiguskantsler.ee