



Õiguskantsler

Lauri Hussar
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Meie 06.05.2024 nr 6-1/240419/2402631

Ettepanek viia looduskaitseaduse ehituskeeluvööndi sätted kooskõlla põhiseadusega

Austatud Riigikogu esimees

Kontrollisin, kas [looduskaitseaduse](#) (LKS) § 38 lõige 4 ja § 40 on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

LKS-iga on sätestatud reegel, mis keelab ranna või kalda ehituskeeluvööndis uute hoonete ja rajatiste ehitamise. Enamikul juhtudel on selline keeld põhiseaduspärane. Siiski rakendub see keeld ka juhtudel, mil seda ei saa pidada põhiseaduspäraseks. Ehituskeeluvööndi piirangud ei puuduta üksnes looduskaunite veekogude äärseid alasid, kus need piirangud võivadki valdavalt õigustatud olla, vaid ka maaparanduskraave ning väljakujunenud asustusega piirkondi.

LKS § 38 lõikes 4 on loetletud ehitised, millele ranna või kalda ehituskeeluvöönd ei laiene. Erandite tegemine on lubatud, kui sellega ei eirata ranna ja kalda kaitse eesmärke. Sellised erandid on põhiseaduspärased ja maaomanike õigusi arvestades ka nõutavad. Siiski ei ole seadusega lubatud erandid piisavad.

Leian, et LKS § 38 lõige 4 on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei näe ette piisavaid erandeid juhtudeks, mil piirang pole ranna ja kalda kaitseks vajalik. Seetõttu võib mõnel juhul kaasneda ebaproportsionaalne omandipiirang (PS § 32). Näiteks võib ehituskeeluvööndis ehitada tehnovõrgu ja -rajatise ainult elamu jaoks (LKS § 38 lg 4 p 8), aga seda ei tohi teha ehituskeeluvööndis asuva seaduslikult ehitatud muu kasutusotstarbega hoone tarvis, näiteks muusemi jaoks. Nii on osutunud võimatuks hoone liitmine ühiskanalisatsiooniga, sest seadus lubab üksnes elamu tarbeks kanalisatsioonitoru rajada ja keelab selle muude hoonete puhul.

Omandipõhiõiguse piirang peab olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja piirama põhiõigust võimalikult vähe (PS § 11). Looduskaitse on kaalukas eesmärk, kuid kaitse-eesmärkide saavutamiseks tuleb kasutada abinõusid, millest on tõepoolest abi ja mis ei tekita põhjendamatut kahju ega kulusid. Seadusega sätestatud erandjuhud, mil ehituskeeluvööndis ehitamise keeldu ei kohaldata, ei ole praktikas osutunud piisavaks ning on toonud kaasa ebaproportsionaalseid omandipiiranguid.

LKS §-s 40 on sätestatud ranna või kalda ehituskeeluvööndi vähendamise kord, mida rakendatakse mõnel juhul üksnes selleks, et lubada ehituskeeluvööndisse püstitada mõni selline ehitis, mida ei ole nimetatud LKS § 38 lõikes 4.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Leian, et LKS § 40 on põhiseadusega vastuolus osas, mille kohaselt tuleb ehituskeeluvööndi vähendamiseks läbi teha planeeringumenetlus, et ületada LKS § 38 lõike 4 puuduseid. Üksnes keeluvööndi vähendamise jaoks korraldatav planeeringumenetlus (LKS § 40 lg 4) on kõikidele osapooltele põhjendamatult koormav ja sellisena vastuolus PS §-ga 14. Kui Riigikogu on seadusega sätestanud, et omandipõhiõiguse piirangu saab mõne menetluse abil jätta rakendamata, siis peab see menetlus olema sobiv, vajalik ja isikule võimalikult vähe koormav – see ei tohiks kaasa tuua ülemääraseid kulusid ega liigset asjaajamist.

Kuna seadus ei anna ebaproportsionaalse omandipiirangu vältimiseks muid võimalusi, on koostatud planeeringuid üksnes selleks, et Keskkonnaamet saaks väljendada oma nõusolekut vormiliselt õiges, aga sisuliselt mittevajalikus menetluses. Nii on koostatud detailplaneeringuid näiteks truubi ehitamiseks, et traktoriga pääseks teisele poole kraavi heina niitma, või selleks et lubada ehituskeeluvööndis asuva seadusliku hoone jaoks paigaldada kanalisatsioonitoru, millega saaks reovett juhtida ühiskanalisatsiooni kaudu reoveepuhastisse.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku viia looduskaitseaduse ehituskeeluvööndit käsitlevad sätted kooskõlla põhiseadusega.

Kõnealusel juhul ei pea põhiseadusega kooskõla saavutamiseks ühtegi sätet seaduses kehtetuks tunnistama. Kooskõla põhiseadusega on võimalik saavutada, muutes või täiendades ehituskeeluvööndis lubatud ehitiste loetelu (LKS § 38 lg 4 ja lg 5). Samuti on võimalik seaduses ette näha LKS §-s 40 sätestatud planeeringumenetlusest lihtsam ja vähem koormav menetlus, mille abil Keskkonnaamet saaks otsustada lubada ehituskeeluvööndis ehitamist.

I. Ehituskeeluvööndiga kaasnev omandipiirang

1. Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi kehtestamisega piiratakse omandipõhiõigust (PS § 32 lg 2). Piirang seisneb selles, et ehituskeeluvööndis on uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud (LKS § 38 lg 3) ning lubatud on üksnes ehitised, mida on seaduses nimetatud (LKS § 38 lg-d 4–6).

LKS § 38 lõiked 3–6:

(3) Ranna või kalda ehituskeeluvööndis on uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud.

(4) Ehituskeeld ei laiene:

1) hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse;

1¹) tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele;

2) kalda kindlustusrajatisele;

3) supelranna teenindamiseks vajalikule rajatisele;

4) maaparandussüsteemile, välja arvatud poldrile;

5) olemasoleva ehitise esmakordsele juurdeehitisele juhul, kui juurdeehitise maht on väiksem kui üks kolmandik olemasoleva ehitise kubatuurist;

6) piirdeaedadele;

7) piirivalve rajatisele;

8) maakaabelliinile;

9) olemasoleva elamu tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele;

10) Keskkonnaameti nõusolekul riigikaitsele ehitisele.

(5) Ehituskeeld ei laiene kehtestatud detailplaneeringuga, kehtestatud üldplaneeringuga või kehtestatud tuuleparki kavandava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga kavandatud:

- 1) pinnavee veehaarde ehitisele;
- 2) sadamaehitisele ja veeliiklusrajatisele;
- 3) ranna kindlustusrajatisele;
- 4) hüdrograafia teenistuse ja seirejaama ehitisele;
- 5) kalakasvatusehitisele;
- 6) riigikaitse, piirivalve ja päästeasutuse ehitisele;
- 7) [kehtetu - [RT I 2007, 25, 131](#) - jõust. 01.04.2007]
- 8) tehnovõrgule ja -rajatisele;
- 9) sillale;
- 10) avalikult kasutatavale teele;
- 11) raudteele;
- 12) maaparandussüsteemi eesvoolu, mis ei kattu loodusliku veekoguga, kalda ehituskeeluvööndis rootorilabade alusele pinnale.

(5¹) Ehituskeeld ei laiene kehtestatud riigi eriplaneeringu alusel ehitatavale ehitisele.

(6) Lautrit ja paadisilda tohib rannale või kaldale rajada, kui see ei ole vastuolus ranna ja kalda kaitse eesmärkidega.

2. Looduskaitse seaduses sätestatud ehituskeeluvööndi piirangud kohalduvad mitmesugustele aladele. See ei puuduta üksnes looduskauheid kohti, kus võib eeldada suurt huvi hõivata ala ehitamiseks ja kus võivad seaduse ranged piirangud olla õigustatud. Ehituskeeluvöönd on nii looduslikel veekogudel kui ka maaparandussüsteemi kraavidel (LKS § 38 lg 1). Olenevalt maaparandussüsteemi valgast võib ehituskeeluvöönd olla 25 või 50 meetrit kraavi servast.

3. Ehituskeeluvööndi eesmärgi võib tuletada LKS §-s 34 sätestatud ranna ja kalda kaitse eesmärgist, mis on „[...] rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine“.

4. Kuigi ehituskeeluvööndi eesmärk on õiguspärane, rakenduvad ehituskeeluvööndi piirangud ka juhtumil, mil piirangu seos eesmärgiga jääb ebamääraseks. Näiteks on ebaselge, kuidas aitab inimtegevusest lähtuvat kahjulikku mõju piirata see, kui keelata ehituskeeluvööndis asuva hoone tarbeks kanalisatsioonitoru ehitamine ja lubada seda üksnes planeeringu kaudu. Samuti on keelatud reovee kogumiseks lekkekindla kogumismahuti paigaldamine – see oleks lubatud üksnes elamu juurde. Alati ei ole selge, millist eesmärki teenib see, kui LKS § 38 lõigete 4 ja 5 tõttu rakendatakse ebaproportsionaalseid omandipiiranguid, millest on võimalik vabaneda üksnes ehituskeeluvööndit vähendades (LKS § 40), mis omakorda eeldab ebaproportsionaalselt koormavat menetlust.

5. Kui seadusega kehtestatakse ranged üldised piirangud, siis tuleb arvestada ka võimalusega, et need piirangud võivad mõnel juhul osutada ebaproportsionaalseks ehk sellisteks, mis ei ole õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ega mõõdukad. Ebaproportsionaalsete piirangute tekkimist tuleb vältida. Selleks tuleb sätestada seadusega vajalikud erandid.

6. Kui võib aimata, et seadusesse lisatud erandid ei pruugi olla piisavad, siis on võimalik ette näha kohane menetlus, millega saaks otsustada, kas on lubatud ka erandid, mida seaduses ei nimetata. Kohane on selline menetlus, mis on eesmärgipärane ja millega ei kaasne liigset asjaajamist ja kulu. Looduskaitse seaduses pole ette nähtud menetlust, millega saaks otsustada täiendavate erandite lubamise üle. Neid erandeid saab praegu käsitleda üksnes planeeringuga.

II. Erandid ehituskeeluvöõndisse ehitamiseks

7. Looduskaitseseadus on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei näe ette piisavaid ja asjakohaseid erandeid ehituskeeluvöõndis lubatud ehitiste kohta. See toob kaasa olukorra, kus omandipõhiõigust (PS § 32) on piiratud ebaproportsionaalselt (PS § 11). Nii on osutunud keelatuks ehitised, mille keelamine pole ranna ja kalda kaitse eesmärki arvestades õigustatud.

8. LKS § 38 lõikes 4 on loetletud mõned erandid, millele ehituskeeluvöõnd ei laiene. Võib arvata, et loetletud ehitistele ehituskeelu laiendamist on seaduse koostamisel peetud ebaproportsionaalseks. Neil juhtudel ei ole vaja läbi teha muud menetlust. Üksnes riigikaitse ehitise rajamiseks tuleb taotleda Keskkonnaameti nõusolekut (LKS § 38 lg 4 p 10).

9. Paraku on seaduses erandite loetelu kinnine, kitsas ja puudustega ega aita vältida piirangu rakendumist kõigil muudel juhtudel, mil see oleks samuti ebaproportsionaalne. Olukorda, mil piiratakse omandiõigust ebaproportsionaalselt, on võimalik lahendada planeeringumenetluse kaudu, kuid see on isikule liigselt koormav juhtudel, kui planeering kehtestatakse üksnes ehituskeelust vabanemiseks. Näiteks on keeruline leida õigustust olukorrale, kus juurdepääsu loomiseks on vaja koostada detailplaneering, kusjuures see juurdepääs võib tähendada kraavile rajatavat truupi või silda ning seda ongi võimalik ehitada vaid ühte kohta.

10. Erandite sõnastusest võib mõnel juhul aimata, et erand võiks olla õigustatud ka muudel sarnastel juhtudel. Näiteks on lubatud elamu tarbeks paigaldada kanalisatsioonitoru või lekkekindel reovee kogumismahuti, kuid muu kasutusotstarbega hoone tarbeks on see keelatud. Ka muu kasutusotstarbega hooned võivad asuda ehituskeeluvöõndis õiguspäraselt. Seega pole põhjust nende hoonete kohta teistsuguseid reegleid rakendada. See on vajalik ka võrdsuspõhiõiguse tagamiseks (PS § 12 ja § 32 esimene lause).

11. Ehituskeeluvöõndisse võib ehitada ka LKS § 38 lõikes 5 loetletud ehitisi, kui seda lubab detailplaneering või üldplaneering või tuulepargi puhul kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Ehituskeeld ei laiene ka riigi eriplaneeringuga kavandatavatele ehitistele (LKS § 38 lg 5¹).

12. Isegi kui ehituskeeluvöõndiga kaasnev piirang on ebaproportsionaalne ja seda on tunnistanud ka Keskkonnaamet, on piirang kehtiv ja seda tuleb järgida. Ehituskeeluvöõndist on võimalik vabaneda üksnes planeeringu abil.

13. Pole kahtlust, et Keskkonnaamet on võimeline ka ilma planeeringumenetluseta hindama, kas ehituskeeluvöõndisse sobib ka mõni muu ehitis, mida pole LKS § 38 lõikes 4 nimetatud. Seda võimekust on praegu seaduses tunnistanud üksnes riigikaitse ehitise hindamise korral (LKS § 38 lg 4 p 10). Kõigil muudel juhtudel saab Keskkonnaamet anda ehituskeeluvöõndisse ehitamiseks nõusoleku üksnes planeeringumenetluses.

14. Seega toovad ehituskeeluvöõndi sätted kaasa selle, et planeeringuid algatatakse ja menetletakse vaid selleks, et Keskkonnaamet saaks anda nõusoleku ehituskeeluvöõndis LKS § 38 lõikes 4 nimetatud ehitise ehitamiseks. Sarnane probleem on ka LKS § 38 lõikega 5 – selleski on loetletud ehitisi, mille rajamiseks seadus alati planeeringut ei nõua.

III. Ebaproportsionaalselt koormav erandite lubamise menetlus

15. Looduskaitseseadus on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei näe ette kohast menetlust, millega saaks teha täiendavaid erandeid ehituskeeluvöõndisse ehitiste rajamise kohta. PS §-st 14 tuleneb kohustus sätestada põhiõiguste maksmapanekuks kohased menetlused, millega ei kaasneks liigset asjaajamist ja kulu.

16. Omandipõhiõigust piirab seegi, kui omandi kasutamiseks tuleb läbi teha mõni täiendav menetlus. Ka menetluslikud takistused peavad vastama põhiseadusest tulenevatele põhimõtetele ja -nõuetele. Proportsionaalne peab olema ka menetlus ise, mille kaudu omandipiirangust vabanetakse (PS § 11). See menetlus ei tohi moonutada põhiõiguse olemust.

17. PS § 14 järgi peab riik nägema ette kohase menetluse, mille abil on võimalik omandipõhiõigust tõhusalt kaitsta (RKPJKo, 19.12.2019, [5-19-38](#), p 99). Omandipõhiõiguse kaitse tähendab ka õigust saada vabastus omandil lasuvast piirangust. PS § 14 järgi tuleb riigil ette näha sobivad, vajalikud ja isikute põhiõiguste seisukohalt vähem koormavad menetlused, mille abil on võimalik põhiõigusi kaitsta. Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi piirangutest vabanemiseks ei ole looduskaitseaduses ette nähtud PS §-ga 14 kooskõlas olevat menetlust.

18. Ainus menetlus, mille kaudu saab jätta ranna ja kalda ehituskeeluvööndiga kaasneva omandipiirangu rakendamata, on ehituskeeluvööndi vähendamine (LKS § 40). Ehituskeeluvööndit saab vähendada üldplaneeringuga, detailplaneeringuga, sealhulgas üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga ja tuuleparki kavandava kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga.

LKS § 40 lõiked 3 ja 4:

(3) Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine võib toimuda Keskkonnaameti nõusolekul.

(4) Ehituskeeluvööndi vähendamiseks esitab kohalik omavalitsus Keskkonnaametile taotluse ja planeerimisseaduse kohaselt:

1) vastuvõetud üldplaneeringu;

2) kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu;

3) vastuvõetud detailplaneeringu, kui kehtestatud üldplaneering puudub;

4) vastuvõetud kohaliku omavalitsuse tuuleparki kavandava eriplaneeringu.

19. Neist sätetest nähtub, et ehituskeeluvööndiga kaasnevast piirangust on võimalik vabaneda planeeringumenetluse kaudu. See tähendab, et ehituskeeluvööndi sätteid oleks põhimõtteliselt võimalik rakendada justkui põhiseadusega kooskõlas – nii et ebaproportsionaalne omandipiirang jäetakse selleks ettenähtud menetluse kaudu kohaldamata. Kui õigusnormi on võimalik tõlgendada ja rakendada põhiseadusega kooskõllaliselt, siis ei ole see õigusnorm põhiseadusega vastuolus (vt RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36).

20. Praegusel juhul tähendab põhiseaduskonformne tõlgendus seda, et ebaproportsionaalse omandipiirangu kohaldamata jätmiseks tuleb isikul läbi teha mõnel juhtumil ebaproportsionaalseks osutuv menetlus. Sellistel juhtudel võib planeeringumenetlus toimida keeluna, kuna sellega kaasnev asjaajamine ei ole lihtne, kiire ega soodne. Eriti võib see esile tulla juhtudel, mil menetluse kulu võib olla kordi suurem menetlusega saavutava ehitusõiguse realiseerimise kulust. Seetõttu ei ole võimalik normi igal juhtumil põhiseaduskonformselt rakendada.

21. Ehituskeeluvööndit on võimalik vähendada üksnes planeeringumenetluses. Kuna planeeringumenetlus on ressursimahukas, ei ole sellise menetluse valik põhiseaduspärane nendel juhtudel, mil planeering koostatakse üksnes selleks, et otsustada ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavuse üle. Sellise otsuse tegemiseks on vajadusel võimalik ette näha muu menetlus, mis tagaks avalike huvide samaväärse kaitse, kuid ei oleks sedavõrd koormav.

22. Planeeringumenetluse valik ehituskeeluvööndi vähendamiseks on põhiseadusega kooskõlas juhtudel, mil planeering koostatakse tervikliku ruumilahenduse väljaselgitamiseks ning planeeringu koostamisel on seeläbi selge eesmärk ja mõte ning lisandväärtus. [Planeerimisseaduse](#)

(PlanS) § 124 lõike 2 järgi ongi planeeringu eesmärk planeeringualal tervikliku ruumilahenduse loomine. Tervikliku ruumilahenduse korral võib üks lahendatavatest ülesannetest vajadusel olla ka ehituskeeluvööndi vähendamine (PlanS § 126 lg 1 p 16). Detailplaneeringut ei saa koostada vaid ühe küsimuse lahendamiseks: PlanS § 126 lõike 2 järgi tuleb detailplaneeringuga lahendada mitmeid ülesandeid.

23. Planeeringu koostamise kulu tuleb kanda planeeringust huvitatud isikul (vt PlanS § 130). Kui planeering koostatakse vaid seaduses sätestatud piirangust vabanemiseks – muul otstarbel ei ole see nõutud –, siis piirab planeeringumenetlusega kaasnev raha- ja ajakulu omandipõhiõigust ebaproportsionaalselt. Sama otsuse tegemiseks on mõeldav lihtsam ja vähem koormav menetlus.

24. Planeeringumenetluse koormavus tuleneb osaliselt sellest et planeeringu peab koostama asjakohase kõrgharidusega, piisava töökogemusega, teadmiste ja oskustega planeerija (PlanS § 3 lg 5, lg 6). Kui planeeringust huvitatud isik juhtumisi ise ei ole nõuetele vastav planeerija, siis tuleb planeeringu koostamine tellida ja maksta selle eest tasu.

25. Ka siis, kui planeeringu koostamise kulu kannab kohalik omavalitsus, on see otsustava küsimuse jaoks ebaproportsionaalselt koormav menetlus, sest menetlustoimingud võtavad lisaks rahale ka aega. Isegi kui planeering koostatakse vaid üksikküsimuse lahendamiseks, näiteks ehituskeeluvööndi vähendamise otsustamiseks, tuleb järgida kõiki menetlusnõudeid. Muu hulgas tuleb otsustada keskkonnamõju hindamise menetluse korraldamise üle, korraldada avalikke väljapanekuid, arutelusid, eelnõu tuleb kooskõlastada teiste haldusorganitega jne.

26. Võib arvata, et sageli algatataksegi planeering üksnes selleks, et saada erandina õigus mõne ehitise ehitamiseks ja ehituskeeluvööndit tervikuna ei soovitagi vähendada. Kuna muul viisil pole võimalik erandi lubatavuse üle otsustada, kasutatakse selleks ainsat võimalikku, kuigi sobimatult koormavat menetlust – planeeringumenetlust. Näiteks on Keskkonnaamet nõudnud detailplaneeringut selleks, et nõustuda ehituskeeluvööndis asuva muuseumihoone tarbeks paigaldatud kanalisatsioonitoru olemasoluga. Seadus lubab ehituskeeluvööndisse kanalisatsioonitoru paigaldada üksnes elamu tarbeks, sama kohaldub ka lekkekindla kogumismahuti puhul. Detailplaneeringuid on koostatud ka kraavile truubi, 100 meetri pikkuse avalikkusele suletud metsatee (eratee) ehitamiseks.

27. Seadust sõnasõnaliselt tõlgendades võiks ehituskeeluvööndi vähendamine tähendada vööndi laiuse vähendamist nii, et sellega kaasneb õigus ehitada ehituskeeluvööndist vabanenud maa-alale mis tahes ehitisi. Tegelikult on aga välja kujunenud teisiti: ehituskeeluvööndi vähendamise menetlust kasutatakse selleks, et otsustada erandite lubatavuse üle. See ei vasta ehituskeeluvööndi vähendamise sätete esialgsele mõttele. Võib järeldada, et seaduses puudub kohane menetlus, mille abil saaks juhtumipõhiselt otsustada lubada ehituskeeluvööndisse ehitada sellist ehitist, mida ei ole seaduses nimetatud, ilma et seejuures ehituskeeluvööndit vähendataks. Planeeringumenetluse kasutamine otsustamiseks on kohane vaid juhtudel, mil planeering tuleks koostada ka muudel põhjustel ja kui ehituskeeluvööndi regulatsiooni kohaldamine või kohaldamata jätmine ei ole ainus lahendatav ülesanne.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee