



Õiguskantsler

Igor Taro
Riigikogu keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Meie 06.05.2024 nr 6-
1/240419/2402632

Looduskaitseaduse ehituskeeluvööndi reeglitest

Austatud Riigikogu esimees

Toetudes põhiseaduse § 139 lõikele 2, juhin Riigikogu keskkonnakomisjoni tähelepanu [looduskaitseaduse](#) (LKS) ehituskeeluvööndi sättega seotud probleemidele.

Looduskaitseaduse ehituskeeluvööndi reeglid on osaliselt põhiseadusega vastuolus – selles osas teen eraldi ettepaneku viia seadus põhiseadusega kooskõlla. Ehituskeeluvööndi sätetega on ka muid probleeme, seetõttu tuleks need tervikuna ja süsteemselt üle vaadata ning sobivalt muuta.

I. Ehituskeeluvööndi seos korduva üleujutusega alaga

1. Olen varem korduvalt juhtinud tähelepanu ehituskeeluvööndi lähtejoonega seotud probleemile (näiteks Riigikogu keskkonnakomisjonile saadetud [ettekanne](#) 18.05.2023 ja seal viidatud kirjad). Probleem on selles, et seaduse sõnastus ja rakenduspraktika ei lange kahjuks kokku. Erinevalt on aru saadud sellest, kus peaks asuma ehituskeeluvööndi lähtejoon: kas ehituskeeluvööndit tuleb mõõtma hakata veekogu piirist, nagu on seaduses kirjas (LKS 35 lg 2), või muust lähtejoonest, näiteks üleujutusala piirist. Ka selles küsimuses on endiselt vaja selgust luua.

2. LKS § 35 lõigetes 3 ja 3¹ on käsitletud kõrgveepiiri ja korduva üleujutusega ala piiri. Need sätted ei ole piisavalt arusaadavalt seostatud muude sätetega. See on kaasa toonud probleeme, millele olen korduvalt tähelepanu juhtinud. Pole selge, mis tähendus on üleujutataval alal – kas see toob kaasa ehituskeelu või on see kõigest faktilisest olukorrast tulenev tingimus, millega tuleb ehitamisel arvestada, kuid millega ei kaasne ehituskeeldu.

3. Üks võimalik lahendus, kuidas seadust parendada, võib olla varem kehtinud seaduses. Kuni 2004. aasta aprillikuuni kehtinud [ranna ja kalda kaitse seaduse](#) § 9 lõike 6 kohaselt laienes üleujutatavatel aladel ehituskeeluvöönd kõrgveepiirini, kui kõrgveepiir ulatub veepiirist lähtuvast ehituskeeluvööndist kaugemale. Sellist selgitavat sätet kehtivas seaduses ei ole.

II. Ehituskeelu sõnastuse kooskõla ehitusseadustikuga

4. LKS § 38 lõikes 3 pole kasutatud [ehitusseadustiku](#) (EhS) terminoloogiat täpselt ja sellega kaasneb mõningane õigusselgusetus. Ehitamine on ehitusseadustikus defineeritud väga laialt, kuid võib eeldada, et LKS § 38 lõikes 3 on mõeldud ehitamist kitsamas tähenduses. EhS § 4 lõike 1 järgi on ehitamine ehitise püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine ja muu ehitisega seonduv tegevus, mille tulemusel ehitise tekib või muutuvad selle füüsilised omadused.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Ehitamine on ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega.

5. Pole selge, kas LKS § 38 lõikes 3 on keelatud uue ehitise püstitamine või keelatud on uuel ehitisel tehtavad mistahes ehitustööd, sealhulgas uue ehitise lammutamine. Samuti võib jääda selgusetuks, kas ja kuidas käsitleb looduskaitseadus olemasolevatel ehitistel tehtavaid ehitustöid.

6. Riigikohtu kriminaalkolleegium on asunud seisukohale, et LKS § 38 lõikes 3 sätestatud keeld ei välista muud ehitamist (RKKRo 14.01.2008, [3-1-1-90-07](#), p 9), kuid see seisukoht ei sobitu hästi keelu juurde kuuluvate teiste sätetega. Kui LKS § 38 lõikes 3 sätestatud keeldu vaadata koos järgmiste sätetega, milles on ammendavalt loetletud ehitised, millele ehituskeeld ei laiene, siis võib järeldada, et lubatud on vaid ehitised ja ehitamine, mis on seaduses selgelt nimetatud ning keelatud on kõik muu. Seejuures mõnel juhul on ehitised lubatud üksnes planeeringuga või näiteks kaitseala valitseja loal (LKS § 38 lg 5, 5¹, 7 ja 8). Peale selle on kõnealune Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus tehtud tol ajal kehtinud ehitusseaduse terminoloogiat silmas pidades. Seadused on vahepeal muutunud ja ka elu on vahepeal muutunud. See säte pärineb ajast, mil päiksepaneelid ei olnud veel laialt levinud. Sestap tasuks kaaluda kõnealuse keelunormi uuendamist.

III. Ehituskeeluvööndit käsitlevate sätete kooskõla planeerimiseseadusega

7. Planeering on terviklik ruumilahendus. Planeering koostatakse selleks, et lahendada mitmeid ülesandeid. Looduskaitseaduses sätestatud ehituskeeluvööndi sätted (nt LKS § 38 lg 5) nõuavad planeeringute koostamist ka sel juhul, kui planeeringut muidu ei nõuta. See ei ole hea lahendus, kuna tekitab segadust ja võib kaasa tuua ebaproportsionaalselt koormava menetluse rakendumise.

8. Planeerimiseseaduses on nimetatud alad ja juhtumid, millal detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades ja alevites ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku hoone püstitamiseks, hoone laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatud mahust jne (PlanS § 125 lg 1). Peale selle võib kohalik omavalitus üldplaneeringus ette näha veel alasid ja juhtumeid, millal detailplaneering tuleb koostada. Kohalikul omavalitsusel on õigus lubada vabastada isik teatud tingimustel planeeringu koostamisest ja asendada see projekterimistingimustega (PlanS § 125 lg 5).

9. Reegel on, et detailplaneering tuleb koostada ehitusloakohustusliku ehitise rajamiseks. Ehitusloa kohustuslikkus on sätestatud [ehitusseadustiku](#) (EhS) [lisas 1](#). Paljud ehitised, mis ei mahu ühegi LKS § 38 lõikes 5 sätestatud erandi alla, ei pruugi olla ehitusloa kohustusega. Nii näiteks ei ole ehitusloa vaja hoone tarbeks veevärgi- ja kanalisatsioonitoru ehitamiseks (vt lisa 1, alajaotis „Veevärgi- ja kanalisatsioonitorustik“). LKS § 38 lõikest 5 on nimetatud ka ehitisi, mille ehitamiseks ei pea alati olema planeeringut ning LKS § 38 lõikest 4 võib leida ehitisi, mille puhul võib planeering olemas olla.

IV. Eriplaneering

10. Looduskaitseaduses ei ole asjakohaselt arvesse võetud 1. juulil 2015 jõustunud planeerimiseseadust, millega loodi uued planeeringuliigid – riigi eriplaneering ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Need planeeringuliigid sarnanevad nii detailsuselt kui ka mõjult detailplaneeringuga, nende alusel saab anda ehitusloa.

11. Looduskaitseseaduse järgi ei ole võimalik ehituskeeluvööndit vähendada kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga. Sellele ei ole põhjendust. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringul on samasugune õiguslik toime nagu detailplaneeringul. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga lahendatakse samad ülesanded, mida tuleb lahendada ka detailplaneeringuga (PlanS § 111 lg 1).

12. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul on otsustustasand sama, mis on ette nähtud üldplaneeringu puhul – mõlemad kehtestab volikogu (PlanS § 122 lg 1, § 91 lg 1). Kohaliku omavalitsuse eriplaneering muudab sisuliselt üldplaneeringut (PlanS § 122 lg 3) – kuna sellega otsustatud ehitise asukoht kantakse üldplaneeringusse ja üldplaneeringut eraldi muutma ei pea. Niisamuti saab Keskkonnaamet osaleda kohaliku omavalitsuse eriplaneeringus ja saaks anda kooskõlastuse ehituskeeluvööndi vähendamisele, nii nagu teiste planeeringuliikide puhul.

13. Riigi eriplaneeringu alusel kavandatud ehitise kohta ehituskeeld ei kehti (LKS § 38 lg 5¹) ja seega ei ole sellega ettenähtud ehitise puhul vaja ehituskeeluvööndit vähendada. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule seda sätet ei rakendata. Seega kui kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetluses ilmneb vajadus vähendada ehituskeeluvööndit, tuleb selleks algatada muu planeeringu menetlus. See võib tähendada üleliigset asjaajamist ja sellega kaasnevat ajakulu.

14. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut on mainitud üksnes LKS § 38 lõikes 5 ja sealgi ebaõnnestunult. Nii võib seadusest praegu järeldada, et ehituskeeld ei laiene neil juhtudel, mil tuulepargi rajamist käsitleva kohaliku omavalitsuse eriplaneeringus on kavandatud ehitada sama lõikes 5 nimetatud ehitis: näiteks kalakasvatusehitis või avalikult kasutatav tee. Seevastu tuulepargi teenindamiseks vajalikku erateed justkui ei tohi ette näha ka eriplaneeringus ning selleks tuleks algatada ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus.

15. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga võidakse planeerida ehitist, millel on oluline ruumiline mõju (vt Vabariigi Valitsuse 01.10.2015 määrus nr 102 „[Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri](#)“) ja mille asukoht ei ole määratud üldplaneeringuga (PlanS § 95). Pole välistatud, et ehituskeeluvööndi vähendamise vajadus võib ilmnedda kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu menetluses, kuid LKS § 40 järgi saab kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga ehituskeeluvööndit vähendada üksnes siis, kui eriplaneering käsitleb tuuleparki.

16. Looduskaitseseaduse ehituskeeluvööndi reeglite järgimine võib endiselt pikendada tuuleparkide rajamise menetlusi, kuigi hiljuti muudeti seadust just menetluste kiirendamise eesmärgil (vt 15.02.2023 vastu võetud [elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus](#)).

17. Planeerimisseaduse (17.03.2023 jõustunud) muudatuste järgi on nüüd võimalik eriplaneering kehtestada ka asukoha eelvaliku otsuse alusel (PlanS § 95¹) ning detailne lahendus töötatakse välja projekteerimistingimuste menetluses (EhS § 26¹). Asukoha eelvaliku etapis ei pruugi ehituskeeluvööndi vähendamise vajadus juba teada olla. Pole selge, kas ja kuidas sellisel juhul rakenduksid LKS § 38 lõikes 5 sätestatud erandid ja LKS §-s 40 sätestatud ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus. Kindel on vaid see, et looduskaitseseadus ei võimalda projekteerimistingimustega otsustada ehituskeeluvööndi vähendamise üle ega täiendavate erandite lubatavuse üle.

18. Ühtlasi ei näi LKS § 40 lõikes 4 sätestatud ehituskeeluvööndi vähendamise võimalused olevat kuigivõrd ajakohased ega pruugi tagada menetlust, mis oleks hea halduse tavaga kooskõlas. Selle sätte järgi peab kohalik omavalitsus koos taotlusega esitama ka vastuvõetud planeeringu. See tähendab, et Keskkonnaamet tuleks justkui kaasata alles planeeringumenetluse lõppfaasis, mil planeeringumenetlusele on kulutatud juba märkimisväärselt ressursi. Nii võib alles

planeeringumenetluse lõpus selguda, et väljapakutud planeeringulahendus ei ole teostatav, kui see eeldab ehituskeeluvööndi vähendamist ja Keskkonnaamet ei luba ehituskeeluvööndit vähendada. Mõistagi ei tähenda seaduse praegune sõnastus seda, et oleks keelatud välja selgitada Keskkonnaameti seisukoht enne planeeringu vastuvõtmist, või koguni enne planeeringu algatamist.

V. Ehituskeeluvööndi erandite sõnastus

19. LKS § 38 lõike 4 punktides 1 ja 9 sätestatud erandit kohaldatakse üksnes elamu puhul. Sätte sõnastus ei arvesta sellega, et ehituskeeluvööndis võib asuda ka muu kasutusotstarbega hooneid, millel on õueala, kuhu võib olla vaja rajada mõni ehitise või mille tarbeks oleks vaja ehitada tehnovõrk- ja rajatis. Pole teada põhjust, mis võiks õigustada erinevat kohtlemist, olenevalt hoone kasutusotstarbest.

20. LKS § 38 lõike 4 punkti 5 järgi ei laiene ehituskeeld olemasoleva ehitise juurdeehitisele, kui selle maht on väiksem kui üks kolmandik ehitise kubatuurist. Selline sõnastus ei ole kooskõlas ehitusseadustikuga ega planeerimisseadusega. Ehitusseadustiku järgi on juurdeehitamine ehitise laiendamine. Ehitist on võimalik laiendada nii juurde, alla kui ka peale ehitades. Kõik laiendamise viisid ei pruugi avaldada ühesugust mõju ehituskeeluvööndi eesmärgile. Näiteks võib oletada, et hoone külge ehitamine avaldab ranna ja kalda kaitse eesmärkidele suuremat mõju kui hoone peale või alla ehitamine.

Lisaks erineb looduskaitseaduse sõnastus „[...] vähem kui üks kolmandik [...]“ ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse samast sõnastusest: „[...] 33 protsenti [...]“.

21. LKS § 38 lõike 4 punkti 8 järgi ei laiene ehituskeeluvöönd maakaabelliinile. Sellest järeldeb, et õhu- ja veekaabelliini ehitamine on keelatud ja muutub lubatavaks üksnes siis, kui see on planeeringus ette nähtud (LKS § 38 lg 5 p 8) või kui selleks on planeeringuga ehituskeeluvööndit vähendatud (LKS § 40 alusel). Pole aimata, mis sellist erisust õigustaks.

Elektriõhuliini rajamiseks ei ole alati planeeringut vaja. Elektriõhuliini võib rajada ka projekteerimistingimuste alusel (vt EhS § 83). Seega järeldeb praegu looduskaitseadusest, et kui elektriõhuliin peaks ületama või läbima mõne veekogu või kraavi ehituskeeluvööndit, siis tuleb koostada planeering või alternatiivselt ehituskeeluvööndis paigaldada õhuliini asemel maakaabel.

22. Selgusetu on LKS § 38 lõike 5 vajadus. LKS § 38 lõikes 5 on loetletud ehitised, mille puhul planeeringu olemasolul ehituskeeluvööndit ei kohaldata, samas võib planeering olemas olla ka LKS § 38 lõikes 4 loetletud ehitiste puhul, mille puhul ehituskeeluvööndit samuti ei kohaldata. Seejuures võib ka LKS § 38 lõikes 4 nimetatud ehitise puhul planeering olemas olla. Nii on loodud keerukas ja kaootiline erandite süsteem.

Looduskaitseadus ei pea reguleerima seda, millistel aladel ja juhtudel on planeering nõutav. Ometigi võib LKS § 38 lõiget 5 mõista just sellises tähenduses. Kui planeering on nõutav ja soovitakse kavandada ehitist ehituskeeluvööndisse, siis saab Keskkonnaamet sellist planeeringulahendust planeeringumenetluses mõjutada, sh põhjendatult keelata. Kuna ka LKS § 38 lõikes 4 loetletud ehitisi võidakse planeeringus ette näha, siis tekitab see veel omakorda segadust.

23. Selgusetu on LKS § 38 lõike 5 tähendus ja seos LKS §-ga 40. Kui LKS § 40 alusel on võimalik planeerida kõiki ehitisi ja nende tarbeks ehituskeeluvööndit vähendada, siis ei ole tegelikult vaja LKS § 38 lõiget 5, milles on loetletud ehitisi, mida tohib ehituskeeluvööndisse planeerida.

Nii LKS § 38 lõikes 5 kui ka LKS §-s 40 käsitletud juhul saab Keskkonnaamet osaleda planeeringumenetluses ja anda nõusoleku nii ehituskeeluvööndisse kavandatavale ehitisele kui ka ehituskeeluvööndi vähendamisele. Mõlemal juhul saab Keskkonnaamet mõjutada planeeringulahendust ranna ja kalda kaitse eesmärgil.

Kui LKS § 38 lõike 5 olemasolu õigustuseks on soov piirata kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat nii, et ehituskeeluvööndisse reeglina muid ehitisi ei planeeritaks, siis seda oleks otstarbekam lahendada teisiti. Näiteks saab seadust täiendada eesmärgipäraste kaalutusreeglitega, mida tuleb järgida planeeringuliste otsuste tegemisel.

24. LKS § 38 lõike 5 sissejuhatav lauseosa on ebaõnnestunult sõnastatud. Selle järgi on eristaatus omistatud kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule, millega kavandatakse tuuleparki. See on liialt kitsendav, kuna ei arvesta võimalusega, et kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga võidakse kavandada ka muid olulise ruumilise mõjuga ehitisi. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringul on detailplaneeringuga samaväärne tähendus. Lõike sissejuhatavas lauseosas on tuulepargi mainimine üleliigne. Peale selle võib tuuleparki planeerida ka detailplaneeringuga. Kohaliku omavalitsuse eriplaneering on sobiv üksnes asukoha eelvaliku menetluse tõttu ehk sellistel juhtudel, kui planeeringumenetluses tuleks sobiv asukoht alles leida.

25. LKS § 38 lõike 5 punkti 10 järgi on planeeringuga võimalik ehituskeeluvööndisse kavandada avalikult kasutatav tee. Niisiis, kui teed ei soovita avalikuks kasutamiseks lubada, on võimalik selline tee ehitada ainult juhul, kui ehituskeeluvööndit vähendatakse (LKS § 40). Keskkonnaamet võib osaleda LKS § 38 lõikes 5 nimetatud ehitiste tarbeks planeeringu koostamisel ja anda oma hinnangu samamoodi, nagu ta peab hinnangu andma LKS §-ga 40 sätestatud ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses.

26. Pole selge, millist ehitist on mõeldud LKS § 38 lõike 5 punktis 12: „maaparandussüsteemi eesvoolu, mis ei kattu loodusliku veekoguga, kalda ehituskeeluvööndis rootorilabade alusele pinnale“. Selles sättes ei ole nimetatud ehitist. Võib aimata, et mõeldud on tuulegeneraatorit. Samas võib seda sätet mõista ka nii, et tuulegeneraatori rootorilabade alla jäävale maa-alale, kus võib asuda maaparanduskraavi tõttu ehituskeeluvöönd, ei laiene ehituskeeluvöönd üldse ja sinna võiks ehitada mis tahes ehitise. Niisamuti järeldub seadusest, et kui tuulegeneraatori rootorilabade alla jääks loodusliku veekogu ehituskeeluvöönd, siis sinna tuulikut ikkagi planeerida ega püstitada ei tohiks – seda saab teha üksnes ehituskeeluvööndi vähendamise menetluse kaudu.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise