



Õiguskantsler

Hr Marko Pomerants
minister
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie nr
Meie 13.04.2016 nr 6-1/151125/1601576

Ehituskeeluvööndiga seotud küsimused

Austatud minister

Õiguskantslerile on esitatud mitu avaldust seoses ehituskeeluvööndiga meresaartel. Avaldajaid häirib, et ehituskeeluvöönd meresaartel on poole laiem kui mandril, mistõttu on saartel ehitustegevus mere lähedal ka piiratam kui mandril. Meresaarte rannajoon on seejuures pikem kui Eesti mandriosal.¹

Mandril 100 m ja meresaartel 200 m määramine ehituskeeluvööndiks on keskkonnapoliitiline otsus ning maaomanike mõnevõrra erinev kohtlemine lähtub saarelise looduskeskkonna eripäradest. Leian, et keskkonnapoliitiline otsus võib meeldida või mitte, kuid [põhiseadusele](#) tuginedes ei ole võimalik Keskkonnaministeeriumi selgitusi seoses saarelise looduskeskkonna täiendava kaitse vajadustega ümber hinnata. Oluline on seejuures ka asjaolu, et ehituskeeluvööndit on võimalik kehtiva seaduse alusel vähendada.

Siiski on küsitav, kas ehituskeeluvööndi vähendamiseks on praegu valitud kõige lihtsam menetluskord. Näiteks ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus üldplaneeringu koostamise kaudu on pigem kohmakas ja nõuab menetlusosalistelt palju ressursse. Samuti selgus, et ehituskeeluvööndi laiuse määramist tõlgendatakse erinevalt, mis ei pruugi tagada omandipõhiõigust kaitsvat halduspraktikat. Seadmata kahtluse all vajadust kaitsta ranna-alasid kui looduskeskkonna väärtuslikku osa, on võimalik saavutada optimaalne tasakaal maaomaniku huvide ja loodusväärtuste kaitse vahel kohasemas menetluses, kui kehtiv seadus seda praegu ette näeb.

I Ehituskeeluvööndi laius

1. Ehituskeeluvööndi laius on mandril 100 m veepiirist ja meresaartel ja Narva-Jõesuus 200 m veepiirist. Ehituskeeluvööndis on ehitamine keelatud ([looduskaitseaduse](#) § 38 lg 1 p 1 ja 2 ja § 38 lg 3). Ranna lähedal ehitamise keelamise eesmärgiks on looduskaitseaduse (LKS) § 34 järgi rannal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.

¹ [Eesti Entsüklopeedia](#): Mandri-Eesti Läänemererannajoone pikkus on 1242 km. Saarte kogurannajoonest – 2551 km – kuulub 1381 km (54,1%) neljale suurimale saarele (Saaremaa, Hiiumaa, Muhu, Vormsi).

2. Ehituskeeluvööndi laiuse määramise loogikat selgitades [märkisite](#), et senise kogemuse järgi on 100 m keskmine kaugus, mille puhul säilivad ranna looduskooslused ja avaliku kasutuse võimalus. Ühtlasi on elanikud kaitstud tuule, jää ja rannaprotsesside mõju eest. Maaomanikku ei häiri rannal jalutavad inimesed ning ka rannas käijal ei teki ebamugavat tunnet, et ta peab teise inimese õuest läbi astuma. Teie selgitustest nähtub seega, et ehituskeeluvööndile omistatavad eesmärgid (rannakoosluste kaitse ja kallasraja mugav ja häirimatu kasutus²) on saavutatavad 100 m laiuse ehituskeeluvööndi korral. Seetõttu vajab meresaartel kehtestatud 200 m laiune ehituskeeluvöönd kui täiendav piirang eraldi põhjendust.

3. Saartel sätestatud 200 m ehituskeeluvöönd on Teie arvates vajalik lähtudes nende alade ökosüsteemide erilisusest ning sellest, et saared on mere mõjudele eriliselt avatud, vajades seetõttu ka „ekstra-puhvrit“. Enamik Eesti saari asub Lääne-Eestis, kus maa kerkib ning tundlikke ja väärtuslikke ökosüsteeme tekib juurde. Seoses maakerkega on saartel väärtuslikke kooslusi ja elupaikasid ulatuslikumalt.

4. Eeltoodu tähendab, et mandriga võrreldes poole laiema ehituskeeluvööndi sätestamine meresaartel on põhjendatud saarte looduskeskkonna eripäradega. Sarnases olukorras olevaid isikuid võib põhiseaduse § 12 järgi kohelda erinevalt, kui selleks on olemas legitiimne ja proportsionaalne põhjus. Saarelise looduskeskkonna omapära kaitse vajadus on selline põhjus. Seetõttu ei saa pidada LKS § 38 lg 1 punktiga 1 meresaarte maaomanike omandipõhiõigust põhjendamatult riivatuks. Piirangu intensiivsust leevendab see, et on olemas võimalus ehituskeeluvööndi vähendamiseks (vt ka p III).

II Üleujutusala määratlemine

5. Ehituskeeluvööndi laiust põhjendades tuleb tähelepanu pöörata sellele, kui suur ala rannikust on selline, mida käsitletakse üleujutusala³ ning kas ja kuidas ehituskeeluvöönd ja üleujutusala üksteisega suhestuvad. Selles küsimuses pole hetkel üksmeelt. Samas mõjutab tõlgendusviis oluliselt seda, kui lai on ehituspiirangutega hõlmatud ala ja kui intensiivne on põhiõiguste piirang. Kuna ehituskeeluvööndi ja üleujutusala arvutamisest sõltub piirangutega rannaala laius, siis on seda küsimust järgnevalt lähemalt käsitletud.

6. [Hiiu Maavalitsus](#) ja Saaremaa omavalitsused osundasid, et ehituskeeluvöönd ning üleujutusala liituvad lähtudes LKS § 35 lõikest 4 nii, et üleujutusala lõpeb kohas, kus maapind on saavutanud 1 m absoluutkõrguse, ning sealt algab 100 m või 200 m laiune ehituskeeluvöönd. Seega üleujutusala laiendab ka ehituskeeluvööndit, suurendades seeläbi oluliselt omandikitsendustega ala. Tagajärjeks on olukord, mida illustreerib hästi Kassari saare kaart, millele on kantud liituv ehituskeeluvöönd ja üleujutusala (vt lisa). Kaardilt nähtub, et enamik hooneid on merest vähemalt 200 m kaugusel ning ükski ei asu ka üleujutuslalal. See ei tähenda aga, et need hooned oleksid automaatselt väljaspool ehituskeeluvööndit. Kui ehituskeeluvöönd algab alates maapinna 1 m absoluutkõrguse saavutamisest, siis ulatub ehituskeeluvöönd veepiirist üsna kaugele. Ehituskeeluvööndiga on eelkirjeldatud tõlgendusest lähtudes hõlmatud antud juhul hoonestatud ala, mis järgib traditsioonilist asustusjoont ega asu merele väga lähedal.

² Kallasrada annab avalikkusele juurdepääsu rannale ja veekogule, kuid see pole vahetult seotud ehituskeeluvööndiga. Kallasrada toimib ehituskeeluvööndist ja selle laiusest sõltumatult. Ehituskeeluvööndi olemasolu ja laius ei anna seetõttu avalikkusele rannale juurdepääsu.

³ Korduva üleujutusala määramist reguleerib LKS alates 01.04.2007, enne seda reguleeris looduskaitseadus küll kõrgveepiiri määramist, kuid kõrgveepiiril puudus õiguslik järelem.

7. Sellistel juhtudel ei saa pidada omandiõiguse piirangut eesmärgipäraseks, kuna rannas on ehituskeelu ja üleujutusala seotud eesmärgid⁴ täidetud vahetult merega piirnevas vööndis. Samuti muudab selline tõlgendus ehituskeeluvööndi sageli seaduses sätestatust oluliselt laiemaks (vt lisatud kaarti) ega lähtu ka LKS § 35 lõikest 2, mille järgi vööndite laiuse arvestamise lähtejoon on põhikaardile kantud veekogu piir (tavaline veepiir).

8. Teise tõlgendusviisi järgi saab ehituskeeluvööndit ja üleujutusala käsitleda paralleelsetena (mitte liituvatena). LKS § 35 lg 4 järgi koosnevad korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd üleujutatavast alast ja LKS §-des 37-39 sätestatud vööndi laiusest.⁵ Kuna vööndite laiuse arvestamise lähtejooneks on tavaline veepiir, siis ei saa tavapärase laiusega ehituskeeluvöönd ulatuda kaugemale kui 100 m või 200 m veepiirist ning järelikult lõpeb LKS § 38 lõikes 1 nimetatud ehituskeeluvöönd merepiirist 100 m või 200 m kaugusel. LKS § 35 lõikes 4 tehtud osundus üleujutatavale alale tähendab aga seda, et üleujutatav ala ise on ehituskeeluala. See tähendab, et kui nt 205 m kaugusel veepiirist on kinnistul piirkond, mille absoluutkõrgus jääb alla 1 m, siis sellele madalale alale ei tohi üleujutusohu tõttu ehitada. Madala ala kõrvale olevale alale, mille absoluutkõrgus ületab 1 m, on ehitamine lubatud, kuna seal üleujutusohu puudub.

9. Eeltoodud teine tõlgendus (ehituskeeluvööndit ja üleujutusala tuleb käsitleda paralleelsetena, mitte liituvatena) arvestab nii ehituskeeluvööndi ja üleujutusala määramise eesmärgi kui ka kinnistu omaniku omandipõhiõigust ning sellest lähtuvat võimalikku soovi oma kinnistule midagi ehitada. Seetõttu saab ja tuleb LKS § 35 lg 4 rakendamisel eelistada tõlgendust, mis toob kaasa vähem omandipiiranguid. Ehituskeeluvööndi ja üleujutusala paralleelne käsitlus lähtub ka ajaloolisest tõlgendusmeetodist,⁶ mil ehitamine oli keelatud ehituskeeluvööndis ja sellest välja jääval üleujutataval alal.

III Ehituskeeluvööndi vähendamine

10. Ehituskeeluvööndi vähendamine on abinõu, mis leevendab nii maaomanikele pandud üldist piirangut ranna lähedale ehitamisele kui ka korvab meresaarte maaomanike suhtes rakendatavat tavapärasest laiemat ehituskeeluvööndit. Ehituskeeluvööndit on võimalik vähendada, kui koostatakse üldplaneering või üldplaneeringut muutev detailplaneering (LKS § 40 lg 4).

11. Ehituskeeluvööndi vähendamisega kokku puutunud kohalikud omavalitsused ega ka maaomanikud ei pea seda aga piisavalt arusaadavaks ja hõlpsalt rakendatavaks menetluseks. Samuti heidetakse ette sellest lähtuvat aja- ning rahakulu.⁷ Seetõttu on küsitav, kas piirangute leevendamiseks on praegu leitud kõige lihtsam viis.

⁴ Vastavalt LKS §-le 34 on need järgmised: rannal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.

⁵ Käesolevas kirjas ei käsitleta eraldi veekaitsevööndiga seotud küsimusi. LKS § 35 lõikes 4 tehtud viide veekaitsevööndi laiusele on arusaamatu nii vööndite liitmise kui ka kattumise korral, st sõltumata LKS § 35 lg 4 tõlgendamisest. Kuivõrd veekaitsevööndi laiuseks on [veeseaduse](#) § 29 lg 2 p 1 järgi 20 m tavalisest veepiirist, siis jääb arusaamatuks, kuidas üleujutusala ja veekaitsevöönd omavahel suhestuvad.

⁶ Kuni 09.05.2004 kehtinud [ranna ja kalda kaitse seaduse](#) § 9 lg 6 järgi laienes üleujutatavatel aladel ehituskeeld kõrgveepiirini juhul, kui kõrgveepiir ulatus kaugemale kui ehituskeeluvööndi 100 m või 200 m.

⁷ [Saaremaa Omavalitsuste Liit](#) on hinnanud aja- ning rahakulu järgmiselt: „Senine praktika näitab, et 1 aasta on üsna minimaalne aeg ühe üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestamiseni jõudmiseks. /.../ Planeeringu koostamise maksumus sõltub planeeringu keerukusest. Kui võtta näitena planeering, mille ainsaks eesmärgiks oleks ehituskeeluvööndi vähendamine elamu rajamiseks, siis selle maksumus jääb vahemikku 1000-1500 €. Lisaks geodeetilised mõõdistused, ajalehekuulutused ja muud kulud teevad planeeringu kogumaksumuseks suurusjärgus 2000-4000 €.“

12. Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine võib toimuda Keskkonnaameti nõusolekul (LKS § 40 lg 3). Ehituskeeluvööndi vähendamiseks esitab kohalik omavalitsus Keskkonnaametile taotluse ja vastuvõetud üldplaneeringu või üldplaneeringut muutva detailplaneeringu või detailplaneeringu, kui üldplaneering puudub (LKS § 40 lg 4). Ehituskeeluvööndi laiuse vähendamine jõustub kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel (LKS § 40 lg 6).

13. Kui hajaasustuses on ehitamine sageli võimalik ka detailplaneeringuta, siis ehituskeeluvööndi vähendamise reeglid eeldavad ehituskeeluvööndisse ehitamiseks alati üldplaneeringu või üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamist. Seejuures ei tähenda planeeringu koostamine, et ehituskeeluvööndit tingimata vähendatakse. Keskkonnaamet otsustab ehituskeeluvööndi vähendamise vastuvõetud planeeringust lähtudes. See tähendab, et menetlusosalistel, eelkõige maaomanikul ja kohalikul omavalitsusel tuleb teha kulutusi planeeringu koostamiseks ja läbida suur osa planeerimismenetlusest enne, kui oma seisukoha esitab Keskkonnaamet. Kui Keskkonnaamet nõustub ehituskeeluvööndi vähendamisega, siis on kulutatud aeg ja raha aidanud saavutada soovitud eesmärki. Kui mitte, siis on maaomanik ja kohalik omavalitsus oma aega ja raha kulutanud tarbetult.

14. Mõistagi ei ole võimalik ega ka vajalik luua menetluskorda, mis lõpeb alati taotlejale meelepärase tulemusega. Samuti ei saa oodata, et maaomanik, kes soovib enda suhtes teatava erandi tegemist, ei peaks läbima selleks ühtegi menetlust. Küsimus on selles, et kas olemasolev menetluskord on optimaalne ning kas selleks ei kulu hetkel mitte liiga palju maaomaniku, kohaliku omavalitsuse ja Keskkonnaameti ressursse.

15. Ehituskeeluvööndi vähendamise menetluse kohta märkisid õiguskantsleri küsimustele vastajad muu hulgas, et see nõuab menetluse osapooltelt lisaressursse ning antud küsimust saaks lahendada ka lihtsamalt.⁸ Näiteks on võimalik menetlust lihtsustada, kui Keskkonnaamet langetab oma põhimõttelise otsuse ehituskeeluvööndi vähendamise lubatavuse osas juba planeerimismenetluse alguses, enne planeeringu vastuvõtmist. Mõistagi on selle eelduseks, et ka kohalik omavalitsus peab ehituskeeluvööndi vähendamist võimalikuks ja mõistlikuks ning algatab selleks vajaliku planeeringu.

16. Ehituskeeluvööndile saaks läheneda ka senisega võrreldes vastupidiselt. Näiteks oleks võimalik võrdsustada mandri ja meresaarte ehituskeeluvööndi laiused (mõlemal juhul 100 m), kuid meresaartel merest 100-200 m kaugusele elamu ehitamiseks oleks vaja Keskkonnaameti nõusolekut, et juhtumipõhiselt oleks võimalik hapraid rannakoosluseid kaitsta. Kas Keskkonnaameti nõusolek eeldaks ka planeeringu koostamist või piisab ehitusloa menetluses antud kooskõlastusest, see sõltub paljuski menetluse üksikasjadest. Mõistagi tuleb menetluskorra lihtsustamisel ehituskeeluvööndi vähendamise otsustamist puudutavad normid tervikuna üle vaadata.

Kokkuvõte

Eelnevast lähtudes teen Teile ettepaneku hinnata kriitiliselt ehituskeeluvööndiga seotud norme ja kaaluda ehituskeeluvööndi vähendamist puudutava menetluse lihtsustamist. Mõned, ilmselt mitte ainsad võimalused selleks on eelnevalt kirjeldatud.

⁸ Vt kirja lingitud kirjavahetust [maavalitsuste](#) ja kohalike omavalitsustega ja [Eesti Maastikuarhitektide Liiduga](#), millest saab hea ülevaate ehituskeeluvööndiga vahetult kokku puutuvate inimeste ja asutuste arvamusest. Füüsiliste isikute avaldusi õiguskantslerile ei ole lisatud, et kaitsta avaldajate isikuandmeid.

Need küsimused puudutavad paljusid maaomanikke ja nende omandipõhiõigust. Lisaks seonduvad teatud looduskaitsepiirangud ka kohalike omavalitsuste autonoomiaga, sest osas, milles planeerimist ja ehitamist puudutavaid küsimusi otsustab riik, ei saa neid küsimusi otsustada kohalik omavalitsus. Seejuures ei ole mõistagi kahtluse all vajadus kaitsta ranna-alasid kui looduskeskkonna väärtuslikku osa. Eesmärk on saavutada maaomaniku huvide ja loodusväärtuste kaitse vahel optimaalne tasakaal kohases menetluses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Kassari kaart