

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Johanna Jürima

**EBASEADUSLIKUD EHITISED RANNA- JA KALDA EHTUSKEELUVÖÖNDIS  
NING NENDE LAMMUTAMISE VÕIMALUSED EESTI ÕIGUSKORRAS**

Magistritöö

Juhendaja

MA Sandra Mikli

Tartu

2022

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1.RANNAL JA KALDAL EHITAMISE KEELD KUI AVALIK ÕIGUSLIK KITSENDUS .	8
1.1 Ranna ja kalda kaitse õiguslik raamistik .....	8
1.1.1. Õigusliku raamistiku kujunemine .....	8
1.1.2. Ranna- ja kalda kaitset puudutav siseriiklik õigus.....	11
1.2. Ehituskeeluvõõndis ehitamise võimalikkus .....	15
1.2.1. Ehitise mõiste ja ehituskeeluvõõndi vähendamise menetlus .....	15
1.2.2. Ranna ja kalda kaitse-eesmärkide kaalumine ja nende sisu.....	20
1.3. Rannal ja kaldal ehitamise keelamise kui kitsenduse seos põhiseadusega.....	25
1.3.1. Puudutatud põhiõigused ja kohustused .....	25
1.3.2. Avalik huvi vs erahuvi – proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.....	30
2.LAMMUTUSETTEKIRJUTUSE TEGEMISEGA SEOTUD PROBLEEMKOHAD EHITUKEELUVÕÕNDI KONTEKSTIS .....	33
2.1. Kohtupraktika lammutusettekirjutustest ranna- või kalda ehituskeeluvõõndis.....	33
2.2. Lammutusettekirjutus olemus ja sisu üldiselt.....	36
2.2.1. Ehitise formaalne ja materiaalne õigusvastasus ehk mittevastavus nõuetele .....	41
2.2.2. Oluline või kõrgendatud oht .....	43
2.3. Lammutusettekirjutuse seotus põhiseadusega, sh proportsionaalsuse printsiibiga	47
2.4. Alternatiivide kaalumine lammutusettekirjutuse tegemisel .....	50
2.5. Mõistlik aeg järelevalve menetluse algatamiseks.....	52
2.6. Lammutusettekirjutuse tegemise pädevus .....	55
KOKKUVÕTE.....	59
ILLEGAL CONSTRUCTIONS IN THE BUILDING EXCLUSION ZONE OF THE SHORE OR BANK AND THE POSSIBILITIES OF THEIR DEMOLITION IN THE ESTONIAN LEGISLATION.....	63
KASUTATUD MATERJALID .....	69
Kasutatud õiguskirjandus .....	69
Kasutatud õigusaktid .....	71
Kasutatud kohtupraktika .....	72

## SISSEJUHATUS

Eestis esineb suurel määral looduslikuna säilinud ranna- ja kaldaalasad, mis on riigi rahvuslik rikkus ja olulised väärtuslike elupaikadena, loomade liikumisteedena, puhke võimalustena ning looduslike alade ruumilise kättesaadavuse ja veekeskonna kaitse tagamiseks. Suur osa sellisest aladest on kaitse alla võetud ka Euroopa Liidu Natura 2000 kaitsevõrgustikuga. Riigisisest reguleerib tegevusi rannal ja kaldal looduskaitseseadus.<sup>1</sup>

Riigikontroll leidis 2007. aasta aruandes, et ranna ja kalda loodusväärtused ning muud avalikud huvid ei ole erahuvide ega ebaseadusliku ehitamise eest piisavalt kaitstud. Samuti võidakse Riigikontrolli hinnangul ranna- ja kalda väärtusi ebaseadusliku ehitustegevusega kahjustada niivõrd, et seda on hiljem kulukas või isegi võimatu taastada. Riigikontrolli hinnangul ei ole ranna- ja kaldaalale ehitiste planeerimisse avalikkus piisavalt kaasatud ning ehitamist lubatakse ilma sellise erandi vajadust ja mõjusid kaalumata. Ette heideti omavalitsuste ehitusjärelvalvet ning mõjusa karistuse puudumist.<sup>2</sup> Viimase 15 aasta jooksul on teataval määral muutunud asjasse puutuvad õigusaktid, kuid sellegipoolest on pädevatel asutustel endiselt probleem ebaseaduslike ehitistega ranna ja kalda ehituskeelvööndis.<sup>3</sup>

Ebaseaduslik ehitustegevus on nii minevikus kui ka tänasel päeval levinud probleem paljudes omavalitsus üksustes, seda olenemata ehitise täpsest asukohast. Ometi võib ebaseaduslik tegevus veekogude ääres, täpsemalt rannal ja kaldal, põhjustada suuremat kahju keskkonnale kui kuskil mujal. Martin Triipan on hiljutises artiklis välja toonud mõtte, mis ilmestab samuti käesoleva probleemi olulisust: „*On levinud ütlus, et me ei ole pärinud maad oma vanematelt, vaid saanud laenuks oma lastelt. Ehkki põhiseadus peab meeles ka praeguseid põlvkondi ega käsi elada ainult lastele, on loodusvarade säästlik kasutamine ning elu- ja looduskeskkonna säästmine tuleviku edu ja kasu tagatiseks.*“<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Riigikontrolli aruanne. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Tallinn, 2007. Arvutivõrgus: [https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/ka\\_40036\\_ranna\\_ja\\_kaldaala\\_21.11.2007\\_lopp.pdf](https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/ka_40036_ranna_ja_kaldaala_21.11.2007_lopp.pdf) (18.10.2021)

<sup>2</sup> Riigikontrolli aruanne 2007, lk 1.

<sup>3</sup> Probleemide näitlikustamiseks on siinkohal välja toodud meediakajastused ebaseaduslikku ehitustegevust puudutava kohta, vt nt <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/80875151/ulevaade-ebaseaduslikest-ehitistest-kahekordne-paadikuur-marmorist-saun-ringilendav-suvila-ja-salaja-kaevatud-kanal>, <https://arileht.delfi.ee/artikkel/78581827/ehitiste-tagantjarele-seadustamine-on-paras-peavalu>, <https://www.bioneer.ee/valgamaalt-kaob-inspektiooni-ettekirjutusel-k%C3%BCmmekond-ebaseaduslikku-ehitist>, <https://arhiiv.saartehaal.ee/2014/07/16/keeluvööndis-asuvad-ehitised-valdu-ei-hairi/> jne.

<sup>4</sup> Triipan, M. Põhiseadusega keskkonda kaitsmas. Postimees. Arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/7507402/pohiseadusega-keskkonda-kaitsmas> (25.04.2022)

Eesti rannajoone (arvestades nii mandri-Eesti kui ka saarte übermõõtu) kogupikkus ulatub 3793 kilomeetrit<sup>5</sup>, mistõttu on selge, et rannale ja kaldale sätestatud täiendavad ehituspiirangud puudutavad paljusid maaomanike, kellele loomulikult meeldiks ehitada elumaja või saun kaunisse mereranda. Nimekirja lisanduvad veel siseveekogude (jõed, järved) äärsete kinnistute omanikud. On loomulik, et inimesed soovivad elada ja puhata ning oma kodu rajada veekogu lähedusse, kuid ometi on tähtis leida tasakaal erahuvide ning avalike huvide kaitse vahel. Veekogude äärseid alasid peetakse aga nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt täiendavat kaitset vajavaks väärtuseks. Näiteks Eestis on ranna ja kalda olulisust rõhutatud juba aastast 1960.<sup>6</sup> Rahvusvaheliselt on ranna ja kalda kaitsele pööratud esimesena tähelepanu Läänemere piirkonna merekeskkonnakaitse konventsioonis, mille juhtorgan (HELCOM) asutati juba aastal 1974.<sup>7</sup>

Randa ja kallast puudutav regulatsioon sisaldub täpsemalt looduskaitseaduse (LKS)<sup>8</sup> 6. ptk-s. LKSi kohaselt võib rannal ja kaldal alates leebemaid eristada piiranguvööndit, ehituskeeluvööndit ning veekaitsevööndit. Käesoleva töö kontekstis on oluline seejuures intensiivsete piirangutega ehituskeeluvöönd. Ehituskeeluvööndis on üldreeglina keelatud igasugune ehitustegevus. See tähendab, et LKS ei erista hooneid ja rajatisi, vaid keelatud on näiteks isegi suuremate kiikude või liivakastide veekogu äärde püstitamine.

Ehitis võib olla ebaseaduslik nii formaalselt kui materiaalselt. See tähendab, et ebaseaduslikkus võib tuleneda näiteks mõne formaalse tingimuse, nagu näiteks loakohustuse täitmata jätmisest (formaalne õigusvastasus) või ehitustegevuse sisulisest vastuolust materiaalsoigusega (materiaalne õigusvastasus).<sup>9</sup> Ehitis võib olla ebaseaduslik samaaegselt nii formaalselt kui ka materiaalselt. Kohtupraktikas ja ka laiemalt on seejuures kasutatud sünonüümidenäi nii mõistet „omavoliline“ kui ka „ebaseaduslik“ ehitis<sup>10</sup>. Käesolevas töös on töö autor kasutanud terminit „ebaseaduslik ehitis“.

Kuigi ebaseadusliku ehitustegevusega rannal ja kaldal on tõenäoliselt kokku puutunud kõik kohaliku omavalitsuse üksused, kelle haldusalas veekogusid leidub, on ülevaade ebaseaduslike

---

<sup>5</sup> Eesti entsüklopeedia, EE 11 2002; muudetud 2011. Eesti rannajoon. Arvutivõrgus: [http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti\\_rannajoon](http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti_rannajoon) (18.10.2010)

<sup>6</sup> Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8320914b-9225-34ce-b4e7-1a0852290ff3/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (11.03.2022)

<sup>7</sup> Baltic Marine Environment Protection Commission. Arvutivõrgus: <https://helcom.fi/> (11.03.2022)

<sup>8</sup> Looduskaitseadus. - RT I, 16.06.2021, 3

<sup>9</sup> RKHKo 3-3-1-64-02 p 14.

<sup>10</sup> RKHKo 3-3-1-64-02 p 8, 10, 20, 21, RKTko 3-2-1-33-05 p 9, 11, RKKKo 3-1-1-9-08 p 10.

ehitiste kohta siiski võrdlemisi puudulik, puudub laiaulatuslik kohtupraktika ning õigusselgus selliste ehitiste lammutamisvõimaluste ja edasise käsitluse kohta.

Vaieldamatult kõige karmimaks karistuseks ja laiaulatuslikumaks tagajärjeks on ebaseadusliku ehitise likvideerimiskohustus. Kui ehitusseadustik<sup>11</sup> (EhS) käsitleb üldmõistena lammutamist, siis LKS räägib likvideerimisest. Käesolevas töös on mõisteid kasutatud sünonüümidena. Ehitusseadustiku kohaselt on ebaseadusliku ehitise lammutamise aluseks eelkõige olukord, kui ehitise ei vasta nõuetele ja sellega kaasneb oluline või kõrgendatud oht. Samuti kui ehitise kinnisasja omanikule või naabritele kaasneb püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada. Eesti õiguskorras ollakse üksmeelel, et üksnes ehitise formaalne õigusvastatus ei saa olla lammutamisetekirjutuse tegemise aluseks. Ebaseadusliku ehitustegevuse põhjendatud tagajärjeks on kohtupraktikas peetud lammutusetekirjutust olukorras, kus ehitise on nii formaalselt kui materiaalselt õigusvastane.<sup>12</sup> Leebemateks alternatiivideks on võimalusel ebaseadusliku ehitise ümberehitamine (EhS § 4 lõige 3) või väärteokaristus (EhS ptk 16).

Ebaseadusliku ehitamise eest ette nähtud ja eelnimetatud meetmete eesmärk on aidata vähendada ebaseaduslikku tegevust, kuid ometi on tagajärgede rakendamine päriselus keerulisem, kui võiks arvata. Seda eriti lammutusetekirjutuse puhul. Näiteks ollakse nii õiguskirjanduses kui kohtupraktikas üksmeelel, et ei ole ühelgi juhul proportsionaalne lammutada ehitist, mis oleks korrektse menetluse läbimisel taas püstitatav.<sup>13</sup>

Praktikas ei ole palju näiteid, kus oleks lammutamisega lõpuni jõutud – seda ilmestab ka kohtupraktika vähesus. Seega püütakse omavoliliselt ja õigusliku aluseta ehitatud ehitised tagantjärele seadustada – selline valik on kahtlemata asjaajamise seisukohast turvalisem. Selline käitumine aga tekitab küsimuse – kas hetkel eksisteeriv lammutusetekirjutust puudutav regulatsioon on liiga karm, mistõttu on lammutamise aluseid liiga keeruline kasutada? Enamasti toimub tagantjärele seadustamine tagantjärele detailplaneeringu või projekteerimistingimuste andmise ning juba olemasolevale hoonele ehitus- ja kasutusloa väljastamisega. Selline tegevusviis on küll ehitaja huvides, kuid jätab tahaplaanile avalikud huvid, naabrite õigused ning planeeringu- ja ehitusloa protsessi eesmärgi. Õigustatult tuleb küsida, kas selline seadustamine peaks olema tavapärane?

---

<sup>11</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 03.01.2022, 8.

<sup>12</sup> TlnRnKo 3-04-164, p 12.

<sup>13</sup> Kalbus, A. Kohtupraktika ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamise osas. Arvutivõrgus: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/kalbus\\_ettekanne.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/kalbus_ettekanne.pdf) (18.10.2021)

Kuivõrd Eesti õigusteaduses leidub uurimustöid nii lammutusettekirjutuste, kui ka ebaseaduslike ehitiste võimaliku seadustamise osas, siis on käesolevas töös käsitletud ebaseaduslike ehitiste osas lammutusettekirjutuse tegemise võimalust ja sellega seonduvaid probleeme üksnes rannal ja kaldal.

Töö autor uuris, kas Eesti seadusandlus tagab õigusselguse:

- Kas üldised EhS-s sätestatud lammutusettekirjutuse tegemise eeldused rakenduvad ka ranna ja kalda ehituskeeluvööndis?
- Kas valdkonna eriõigusaktis on olemas piisavalt selged õiguslikud alused ebaseaduslike ehitiste lammutamiseks ning kas sellega koostoimes tuleb kohaldada EhS regulatsiooni?
- Kas igasuguse ebaseadusliku ehitise olemasolu ranna ja kalda ehituskeeluvööndis annab aluse lammutamisettekirjutuse tegemiseks ning kas sellist lähenemist toetab senine kohtupraktika?

Täiendavalt on töös välja toodud, milliseid potentsiaalseid probleeme lammutusettekirjutuse tegemisel ranna ja kalda ehituskeeluvööndis veel esineb ja kuidas need mõjutavad lammutusettekirjutuse tegemise kaalutusprotsessi või lammutusettekirjutuse tegemise võimalikkust laiemalt.

Käesoleva töö uurimisküsimus on kokkuvõtvalt järgnev: millistest alustest ja kaalutlustest lähtuvalt tuleb hinnata sunnimeetme kasutamise võimalikkust, sh proportsionaalsust lammutusettekirjutuse tegemisel ehituskeeluvööndis.

Töö autor püstitab hüpoteesi, et kuigi rand ja kallas ja nende kaitse-eesmärgid on küll seaduses selgelt välja toodud, on ka sunnivahendi kasutamisel igakordselt vajalik kaaluda ebaseadusliku ehitise vastuolu kaitse-eesmärkidega ning lammutusettekirjutuse mõju omandipõhiõigusele, st et avalike ja erahuvide kaalumise peaks olema igakordne. Kaalutluse puudumine on vastuolus põhiseaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Täiendavalt tuleb arvestada alternatiivseid meetmeid.

Probleem on aktuaalne, kuivõrd kliimasoojenemisest tingitud mereveetaseme tõus ohustab rannale ja kaldale ehitatud hooneid, seda olenemata sellest, kas tegemist on õigusvastaselt või õiguspäraselt rannale või kaldale ehitatud ehitistega. Siiski on riigil haldussunnivahendi ehk lammutusettekirjutuse tegemise võimalus vaid olukorras, kus ehitis on püstitatud omavalitsel. Täiendavalt on ranna ja kalda alade säilimine avatuna oluline ka rannale või kaldale

iseloomulike looduskoosluste säilimiseks, avalikkusele juurdepääsu tagamiseks ja kultuurpärandi mõistes ka asustusstruktuuri säilimiseks.

Magistritöö esimeses peatükis on selgitatud, kust tuleneb vajadus ja põhjendus veekogude äärseid maa-alasid täiendavalt kaitsta, millise menetlusega on võimalik ehituskeeluvööndit vähendada ja seaduslikult veekogude äärsetele aladele ehitada ning mida pädev asutus seejuures kaaluma peab. Lisaks on analüüsitud, kuidas selline looduskaitsekitendus suhestub põhiõiguste ja -kohustustega.

Magistritöö teises peatükis on keskendatud lammutusettekirjutusele kui kõige karmimale ebaseadusliku ehitustegevuse tagajärjele. Teises peatükis on toodud välja töö autorile teada olev kohtupraktika, mis senini on ranna ja kalda ehituskeeluvööndis tehtud ettekirjutuste põhjal tekkinud ning järeldused. Seejärel on analüüsitud lammutusettekirjutuse andmise üldised tingimused ning käsitletud lammutusettekirjutust kui sunnivahendit ranna ja kalda ehituskeeluvööndi kontekstis. Teine peatükk hõlmab endas töö autori hinnangut kõige olulisematest probleemidest korrakaitseliste meetmete kohaldamisel ranna ja kalda ehituskeeluvööndis, võttes aluseks õiguskirjanduse ja kohtupraktika.

Käesolev töö on koostatud peamiselt kvantitatiivse ehk empiirilise uurimusena, kus on põhiliselt tuginetud asjakohase kohtupraktika analüüsile, mida toetab vastav erialakirjandus ja normatiivmaterjalid. Normatiivsete allikadena on kasutatud enim ehitusseadustikku ja looduskaitseadust ning nende seletuskirju. Töö koostamisel kasutatud kohtupraktika pärineb peamiselt Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast.

# 1. RANNAL JA KALDAL EHTAMISE KEELD KUI AVALIK ÕIGUSLIK KITSENDUS

## 1.1 Ranna ja kalda kaitse õiguslik raamistik

### 1.1.1. Õigusliku raamistiku kujunemine

Käesoleva töö fookus on suunatud konkreetsele piirkonnale – veekogude äärsele rannale- ja kaldale, mistõttu peab töö autor vajalikuks esmalt selgitada, kuidas on kujunenud ranna ja kalda kaitse õiguslik raamistik ning miks eksisteerivad rannal ja kaldal suuremad kitsendused kui mujal. Sellise taustainfo teadmine aitab mõista kitsenduste põhjuseid ning ehitustegevuse piiramise vajadust.

Randa on Eesti kõnekeeles defineeritud kui merd, suuremat järve või veehoidlat äärestavat maismaaosa rannajoonest kuni tugevaima tormilaine mõjupiirini.<sup>14</sup> Kallast omakorda kui veekogu-äärset, seda piiravat (pisut kõrgem) maismaariba (terminina ainult jõe, oja ja väiksema järve puhul).<sup>15</sup> Eelnimetatud definitsioonid on küllaltki üldised ning vajavad õiguspraktikas täiendavat sisustamist. Töö autor märgib, et ranna ja kalda kaitse ja selleks sätestatud tingimuste ja piirangute juures on tihti probleemiks kujunenud ranna ja kalda täpse ulatuse määramine. Nii tänases halduspraktikas, kui ka käesolevas magistritöös lähtutakse siiski mõistete legaaldefinitsioonidest, mis tänasel päeval kajastuvad LKSis, varem ranna ja kalda kaitse seaduses.

Taasiseseisvunud Eesti Vabariigis käsitles esimesena ranna ja kalda kaitset 22.02.1995 vastu võetud ranna ja kalda kaitse seadus.<sup>16</sup> Ranna ja kalda kaitse seaduse (RankS) § 1 sätestas seaduse eesmärgina, et ranna ja kalda kaitse seadus kehtestab veekogude randade ja kallaste ulatuse, nende ökosüsteemide kaitse ja kasutamise korralduse, lähtudes säästliku ja alalhoidliku arengu ning loodusliku mitmekesisuse säilitamise põhimõtetest. Seaduse eelnõu seletuskirjas on aga toodud, et mererandu ja siseveekogude kaldad on juba aastast 1960 käsitletud oluliste loodusvarana, s.o. Eesti rahvusliku rikkusena. Nende kaitseks sätestati ehitamise keeluvöänd

---

<sup>14</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat ÕS 2009. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=rand&F=M> (07.04.2022)

<sup>15</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat ÕS 2009. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kallas&F=M> (07.04.2022)

<sup>16</sup> Ranna ja kalda kaitse seadus. - RT I 1995, 31, 382.



üldlaiusega 200 meetrit, mis väljendus mitmes planeerimist, projekteerimist ja puhkealade sanitaarseid kaitset korraldavas dokumendis, nagu ENSV Metsamajanduse Looduskaitse Ministeeriumi poolt kehtestatud 1980 veekaitsemetsade moodustamise ja veekogu kallastel kasvavate puude kaitse kord ja 01.11.1984 kehtestatud ENSV Ministrite Nõukogu määrusega nr. 553 „Veekaitsevööndite põhimäärus“, mis korraldas kõikidele veekogudele 200 m laiuse kaitsevöö. 14.04.1992 määrust uuendati ning täpsustati keskkonnaministri määrusega nr. 10, millega korraldati randade ja kallaste kaitse senisest diferentseeritumalt, määrati veekogu suurusel ja iseloomust lähtuvad erinevad vööndid ja nende laiused.<sup>17</sup>

Seega on rannale ja kaldale ehitamist Eesti õiguskorras reguleeritud juba aastast 1960. See on ka loogiline, kuivõrd tänapäevast keskkonnaõiguse teket seostataksegi eelmise sajandi 60ndate aastatega. Sel ajal hakati nii USA-s, kui Euroopas kehtestama esimesi otse keskkonnakaitsele suunatud seadusi ning keskkonnakaitse liikumisest kujunes nii poliitiline kui intellektuaalne liikumine.<sup>18</sup> Enne 1960. aastat töö autorile teadaolevalt ühtegi ühtset regulatsiooni rannale või kaldale ehitamiseks ei olnud, mistõttu võib ka Eestis ringi sõites märgata hulgaliselt vanu talukohti tänases mõistes rannal ja kaldal (seda eriti nt saartel).

Esimene rahvusvaheline ranna ja kalda kaitset, laiemalt üleüldist merekeskkonnakaitset tähtsustab Läänemere piirkonna merekeskkonnakaitse konventsioon (Baltic Marine Environment Protection Commission). Läänemere piirkonna merekeskkonnakaitse konventsiooni juhtorgan (teatud ka kui Helsinki Commission ehk lühendatult HELCOM) on valitsuste vaheline koostööorgan, mis asutati 1974. aastal kaitsmaks Balti merd ja merekeskkonda kõikisuguste saasteallikate eest.<sup>19</sup>

Ranna ja kalda kaitse seaduse seletuskirjas on muuhulgas märgitud, et eelnõu tugineb Läänemeremaades kujunevale seadusandlusele, kus põhiosa riike on mererandade kaitseks kehtestanud 100 - 300 meetri laiused ehituskeeluvööndid. Helsingi konventsiooni osaliste riikide keskkonnaministrite nõupidamisel 8.03.1994 - 11.03.1994 võeti vastu pöördumine kõikide Läänemere riikide valitsuste poolt seadusandluse kehtestamiseks, mis tagaks ehituskeeluvööndi 100 - 300 m laiusel alal.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8320914b-9225-34ce-b4e7-1a0852290ff3/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (11.03.2022)

<sup>18</sup> Lopman, E., Relve, K., Triipan, M., Veinla, H. Keskkonnaõigus. Juura 2016, lk 40

<sup>19</sup> Baltic Marine Environment Protection Commission. Arvutivõrgus: <https://helcom.fi/> (11.03.2022)

<sup>20</sup> Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu seletuskiri. -Arvutivõrgus:

Seletuskirjas viidatud Helsingi konventsiooni originaalid on allkirjastatud 1974. aastal Balti mere rannikuäärsete riikide poolt (Taani, Soome, Saksa Demokraatlik Vabariik, Saksa Föderaalne Vabariik, Poola, Rootsi ja Nõukogude Liit), püüdes leida ja lahendada industrialiseerimisest ja muudest inimtegevustest suurenevaid keskkonnaprobleeme, millel on oluline mõju merekeskkonnale. Helsingi konventsioon pakkus üldiseid juhiseid ja põhimõtteid ning kohustas liikmesriike võtma tarvitusele meetmed siseriiklikus õiguses elupaikade, bioloogilise mitmekesisuse ja jätkusuutlike mereressursside kaitseks.<sup>21</sup>

Helsingi konventsiooni uuendati nii geopoliitiliste muutuste kui ka keskkonnaprobleemide suurenemise tõttu. Helsingi konventsiooni liikmesriikideks said Taani, Eesti, Euroopa Liit, Soome, Saksamaa, Läti, Leedu, Poola, Venemaa ja Rootsi.<sup>22</sup>

Helsingi konventsiooni artikkel 15 kohaselt rakendavad konventsiooni osalisriigid Läänemere ja selle poolt mõjutatavate ranniku ökosüsteemide suhtes nii eraldi kui ühiselt kõik vajalikud meetmed, et säilitada looduslikke elupaiku ja elustiku mitmekesisust ning kaitsta ökoloogilisi protsesse. Meetmeid rakendatakse muuhulgas ka selleks, et tagada loodusressursside säästlik kasutamine. Selleks püüavad osalisriigid välja töötada vastavad siseriiklikud õigusaktid, mis sisaldavad vajalikke suuniseid ja kriteeriume.<sup>23</sup>

Eesti keskkonnaõigust mõjutab enim Euroopa Liidu liikmelisus ning seega toimub siseriikliku õiguse sätestamine suurel määral Euroopa Liidu direktiivide alusel. Oluline on direktiivides sätestatud eesmärkide reaalne saavutamine siseriikliku õiguskorra abil.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 191 kohaselt taotleb ühenduse keskkonnapoliitika keskkonna säilitamisele, kaitsmisele ja selle kvaliteedi parandamisele, inimese tervise kaitsmisele, loodusressursside kaalutletud ja mõistlikule kasutamisele ja meetmete edendamisele rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegeleda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega.<sup>24</sup>

Eesti õigusesse on ennekõike LKSi (aga ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kui ka veeseaduse) näol inkorporeeritud näiteks Euroopa Ühenduse nõukogu 02.04.1979 direktiiv

---

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8320914b-9225-34ce-b4e7-1a0852290ff3/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (11.03.2022)

<sup>21</sup> The Helsinki Convention. Arvutivõrgus: <https://helcom.fi/about-us/convention/> (18.10.2021)

<sup>22</sup> The Helsinki Convention. Arvutivõrgus: <https://helcom.fi/about-us/convention/> (18.10.2021)

<sup>23</sup> Konventsioon Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse kohta, 1992. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A21994A0316%2802%29> (18.10.2021)

<sup>24</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (18.10.2021)

(79/409/EMÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta, mis käsitleb kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset nende liikmesriikide Euroopa territooriumil, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut hõlmates nende liikide kaitset, hoidmist ja kontrolli ning kehtestades nende kasutamise eeskirjad<sup>25</sup>. Samuti näiteks Euroopa Ühenduse nõukogu 21.05.1992 direktiiv (92/43/EMÜ) looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest, mille eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil.<sup>26</sup>

Eesti õiguskorda on üle võetud mereala ruumilise planeerimise raamistik<sup>27</sup>, millega soovitakse luua alus mereala ruumilise planeerimise tõhusaks rakendamiseks Euroopa Liidu vetes ja rannikualade integreeritud haldamiseks liikmesriikide rannikupiirkondades. Vabariigi Valitsus on algatanud ka üleriigilise mereala teemaplaneeringu kogu Eesti mereala, st sisemere, territoriaalmere ja majandusvööndi planeerimiseks. Planeeringu eesmärgiks on leppida kokku Eesti mereala kasutus pikas perspektiivis. Seejuures soovitakse edendada meremajandust ning anda panus merekeskkonna hea keskkonnaseisundi saavutamisse ja säilitamisse. Planeeringut kavandatakse tulevikus kasutada erinevate mereala kasutamist lubavate otsuste langetamisel ning see peaks olema aluseks ka ettevõtjatele, investoritele, kohalikele omavalitsustele ja rannikukogukondadele aluseks oma tegevuste kavandamisel.<sup>28</sup>

### 1.1.2. Ranna- ja kalda kaitset puudutav siseriiklik õigus

Käesoleva töö üheks alaeesmärgiks on uurida, kas ehituskeeluvööndis asuvate ebaseaduslike ehitiste likvideerimist puudutav regulatsioon on piisavalt selge. Seetõttu on töö autori hinnangul vajalik kirjeldada, milline on ehituskeeluvööndit puudutav regulatsioon. Regulatsiooni

---

<sup>25</sup> Euroopa Ühenduse nõukogu 2. aprill 1979 direktiiv (79/409/EMÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta, nn linnudirektiiv. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20081223:ET:PDF> (18.10.2021)

<sup>26</sup> Euroopa Ühenduse nõukogu 21.05.1992 direktiiv (92/43/EMÜ) looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest, nn loodusdirektiiv. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20070101&from=EN> (18.10.2021)

<sup>27</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 23. juuli 2014 (2014/89/EL), millega kehtestatakse mereruumi planeerimise raamistik. Arvutivõrgus: - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&qid=1549801898268&from=ET> (18.10.2021)

<sup>28</sup> Mereala planeering. Rahandusministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/planeeringud> (25.04.2022)

olulisuse ja järjepidevuse näitlikustamiseks on välja toodud, mis hetkest ja mis õigusaktidega on rannal ja kaldal eksisteerivaid piiranguid reguleeritud.

Tänases siseriiklikus õiguskorras reguleerib ranna ja kalda kaitset peaaesjalikult LKS. Veekaitsevööndit käsitleb veeseadus ja üldisi keskkonnakaitse põhimõtteid keskkonnaseadustiku üldosa seadus.

LKS võeti vastu 21.04.2004 ning see jõustus 10.05.2004. Ranna ja kalda kaitse on reguleeritud LKS 6. peatükis.

LKS annab kalda ja ranna legaaldefiniitsiooni. LKS § 5 lõike 1 kohaselt on kallas merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd, mida kaitstakse käesoleva seadusega. Lõige 2 täpsustab, et Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks.

LKS seletuskirja kohaselt randade ja kallaste kaitse ja kasutamise põhimõtteid võrreldes seni kehtinud ranna ja kalda kaitse seadusega ei muudetud. Seletuskirjast nähtub siiski, et teatavad täiendused ja muudatused võrreldes varasemaga tehti. Ehitamist puudutavalt võiks välja tuua näiteks, et täpsustati ranna ehituskeeluvööndis lubatud tegevuste nimekirja ning nende tegevuste nimekirja, millele ehituskeeld ei laiene, kui tegevus on kavandatud kehtestatud detailplaneeringu või kehtestatud üldplaneeringu alusel. Näiteks jäeti välja ranna ja kalda kaitse seaduses olev erandid, mille kohaselt ehituskeeld ei rakendunud olemasoleva ehitise juurdeehitusele ja uuele hoonele olemasoleva talu õuel, mis ei ole talu majandustegevuseks vajalik hoone. Juurde tuli nn tiheasustusala ehitusjoone erand, mille kohaselt ehituskeeld ei rakendu tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele. Eraldi toodi välja tegevused, millele ehituskeeld ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ei rakendu, ka olukorras, kus tegemist ei ole detail- või üldplaneeringujärgse ehitamisega. Lisaks toodi LKSsi säte, mille kohaselt, kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus käesolevas paragrahvis sätestatuga, ei teki isikul, kellele ehitisluba väljastati või kelle huvides ehitamine on, vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas.<sup>29</sup>

Viimase 22 aasta jooksul on ranna ja kalda ehituskeeluvööndit puudutavaid muudatusi tehtud pigem marginaalselt. Suurematest muudatustest võib välja tuua näiteks üleujutusala puudutav

---

<sup>29</sup> Looduskaitse seaduse eelnõu 279 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitse seadus> (18.10.2021)

seadusemuudatuse - alates 01.04.2007 kehtima hakanud redaktsiooni § 35 lõige 3<sup>1</sup> sätestas täiendavalt, et korduva üleujutusega ala piir mererannal määratakse üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega ala piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks üks meeter kaldajoone kõrgusväärtusest. Seega muutus 01.04.2007 ehituskeeluvöönd paljudel randadel ulatuslikumaks. Sellise muudatuse põhjuseks võib pidada Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 23. oktoobrist 2007 (2007/60/EÜ), mis näeb artiklis 1 ette, et direktiivi eesmärk on luua üleujutusrisiki hindamise ja maandamise raamistik, mille siht on vähendada ühenduses toimuvate üleujutuste kahjulikke tagajärgi inimeste tervisele, keskkonnale, kultuuripärandile ja majandustegevusele.<sup>30</sup>

Samuti kui ranna ja kalda kaitse seaduse ja varasema looduskaitse seaduse järgselt võis ehituskeeluvööndi vähendamine toimuda vaid keskkonnaministri nõusolekul, siis alates 01.02.2009 anti vastav pädevus Eesti Vabariigis Keskkonnaametile.<sup>31</sup>

Hetkel kehtiva LKSi § 38 lõiked 1 ja 2 sätestavad ranna- ja kalda ehituskeeluvööndi ulatuse meetrites, seejuures tuleb üleujutusosaladel ja kaldaastangutel arvestada LKS §-s 35 märgitud erisusi ehituskeeluvööndi ulatuse hindamiseks.

Siinkohal on vajalik eraldi välja tuua, et lisaks LKSile on teatav ehitustegevuse piirang sätestatud ka veeseaduses, mis on vastu võetud 30.01.2019 ja jõustunud 01.10.2019. Veeseaduse<sup>32</sup> (VeeS) § 118 lõige 1 sätestab veekaitsevööndi kaitse eesmärgina veekogu kalda või ranna erosiooni ja hajuheite vältimise. Lõikes 2 on toodud veekaitsevööndi ulatus lähtudes arvestatavast veekogust. VeeS § 119 punkti 5 kohaselt on veekaitsevööndis keelatud ehitamine, välja arvatud juhul, kui see on kooskõlas VeeS § 118 lõikes 1 nimetatud eesmärgiga ning LKSis sätestatud ranna- ja kaldakaitse eesmärkidega. Veeseaduse seletuskirja kohaselt, siis otsustamisel, kas ehitamine veekaitsevööndis on lubatud kuni veepiirini välja, lähtub haldusorgan eeskätt asjaolust, kas ehitamine ja ehitise hilisem kasutamine suurendab märkimisväärselt veekogu kalda erosiooni, vee saastumist, vee-elustiku ja veega seotud elustiku kahjustumist. Veeseaduse seletuskirjas on toodud, et arvestada tuleb LKS § 38 lõike 4 punktis 1 sätestatuga, et ehituskeeluvöönd ei laiene hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale

---

<sup>30</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/60/EÜ, 23. oktoober 2007, üleujutusrisiki hindamise ja maandamise kohta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32007L0060> (18.10.2021)

<sup>31</sup> Keskkonnaministeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonnaametiks ühendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus § 22 lg 2 p 17. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13111010> (28.12.2021)

<sup>32</sup> Veeseadus. - RT I, 22.02.2019, 1.

ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse. Veekaitsevööndisse ehituskeeluerand ei rakendu.<sup>33</sup>

Viimasena tuleb kindlasti välja tuua ka keskkonnaseadustiku üldosaseaduse, kus ehitustegevust puudutavalt on ehk kõige olulisem välja tuua kallasraja mõiste ja mõte. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse<sup>34</sup> (KeÜS) § 38 lõige 1 kohaselt on kallasrada on kaldariba avalikult kasutatava veekogu ääres veekogu avalikuks kasutamiseks ja selle ääres viibimiseks, sealhulgas selle kaldal liikumiseks. Sama sätte lõige 2 sätestab kallasraja ulatuse, mis on laevatatavatel veekogudel kümme meetrit ning teistel veekogudel neli meetrit. Kallasraja kasutamisega tuleb arvestada nii rannale kui kaldale ehitustegevuse planeerimisega kui ka ehituskeeluvööndi vähendamisel.

Töö autor peab vajalikuks siinkohal viidata, et käesoleva töö kirjutamise hetkel oli riigikogu menetluses LKSi ja sellega seotud seaduste muutmise seadus 483 SE, mille seletuskirjas leiti, et olukorras, kus möödunud 25 aasta jooksul on kõik looduskaitsealised väärtuslik juba kaitse alla võetud kaitstava loodusobjektina, on vajalik eraldi üle vaadata ranna ja kalda kaitse regulatsioon, mille algsete eesmärkide hulgas oli idee preventiivselt anda aega traditsioonilise looduskaitse rakendamiseks randadel ja kallastel. Olukorras, kus looduskaitsealised väärtuslik on looduskaitse alla võetud, ei ole põhjendatud rannal ja kaldal sedavõrd ulatuslike omandipiirangute kehtivus. Eelnõu seletuskirjast on välja loetav, et seaduse eesmärgiks on viia LKSis sätestatud veekogu ehituskeeluvööndi regulatsioon veeseadusesse. Leitakse, et ehituskeeld tuleks üldjuhtumina kehtestada veekaitsevööndi ulatuses ning sätestada vastavad tingimused ning erandid veeseaduses.<sup>35</sup>

Töö autori hinnangul oli kavandatud seadusemuudatus selgelt vastuolus ranna- ja kalda kaitse-eesmärkidega, põhiseaduse ning rahvusvaheliste kokkulepete ja Euroopa Liidu õigusega. Sisuliselt kaotaks kavandatu kehtestamisel mõtte alates Eesti taasiseseisvumisest kehtinud suund ja otsus kaitsta ja hoida Eesti mere ja siseveekogude äärseid maa-alasid ning vastupidiselt ülemaailmsele rohepöördele ja keskkonnanahoidlikkuse kasvule asutaks selliselt erahuvisid

---

<sup>33</sup> Veeseaduse 643 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus> (28.12.2021)

<sup>34</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. - RT I, 10.07.2020, 47.

<sup>35</sup> Looduskaitse seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seadus 483 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e9e2b84-5884-4391-9675-052e6ca1ccf9/Looduskaitse%20ja%20sellega%20seotud%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.12.2021)

avalikest huvidest ebaproportsionaalselt ülekaalukamaks seadma. Küll aga osutab viidatud eelnõu uurimisprobleemi aktuaalsusele ja olulisusele tänases päevas.

Eeltoodu kokkuvõtteks on seega ranna ja kalda kaitse tänasel päeval reguleeritud peamiselt LKSis, osaliselt ka veeseaduses ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduses. Reguleerimine on püsinud lähiminevikus suuremas osas muutumatuna, millest võib eeldada, et vajadus rannal ja kaldal olevate kitsenduste järgi ja ranna ja kalda kaitsevajaduse tähtsustamine ei ole muutunud.

## **1.2. Ehituskeeluvööndis ehitamise võimalikkus**

### **1.2.1. Ehitise mõiste ja ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus**

Magistritöös püstitatud probleem keskendub ebaseaduslikele ehitistele, mis tähendab, et esmalt on vaja anda hinnang, mida peetakse üldse ehitiseks (ja ehitamiseks) ranna- ja kalda ehituskeeluvööndi kontekstis. Samuti ei pruugi iga püstitatud ehitise olla ebaseaduslik pelgalt seetõttu, et asub ehituskeeluvööndis. Ehituskeeluvööndisse ehitamine on teatud olukordades ka lubatud ning seetõttu peab töö autor vajalikuks välja tuua, mis olukordades on ehitamine ranna- ja kalda ehituskeeluvööndis seaduspärane.

LKS § 38 lõike 3 kohaselt on üldreeglina ranna ja kalda ehituskeeluvööndis uute ehitise püstitamine keelatud, seetõttu on ranna ja kalda kontekstis väga oluline ehitise mõiste määratlemine.

EhS § 3 lõige 1 sätestab, et ehitise on inimtegevuse tulemusel loodud ja aluspinnasega ühendatud või sellele toetuv asi, mille kasutamise otstarve, eesmärk, kasutamise viis või kestvus võimaldab seda eristada teistest asjadest. EhS § 3 lõige 2 eristab rajatist ja hoonet: hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitise. Rajatis on ehitise, mis ei ole hoone. EhS § 4 mõtestab ehitustegevust, kui inimtegevust, mille tulemusena valmib ehitise. Seaduse definitsiooni kohaselt on ehitamine ehitise püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine ja muu ehitisega seonduv tegevus, mille tulemusel ehitise tekib või muutuvad selle füüsilised omadused. Ehitamine on ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega. Seahulgas loetakse ehitamiseks ka ehitise laiendamist ja rekonstrueerimist, kui selle käigus muudetakse olemasolevat ehitist oluliselt. Ka lammutamine on ehitamine.

LKS ei erista ehitise mõiste all hooneid ja rajatise, vaid hõlmab kõiki ehitisi. Probleem võib tekkida rajatiste eristamisel muude toodetega (nt liftid, merekonteinerid, aiakiiged vms). Ehitusseadustiku seletuskiri selgitab, et on tooteid, mis oma kasutusviisi tõttu võiks pigem kvalifitseerida ehitisteks, kuid see ei pruugi olla kooskõlas nende toodete algele otstarbega. Sellisel juhul ei ole nn toote püstitamisel ehitusseadustiku (antud juhul ka LKSi) kohaseid nõudeid, vaid toodetele tuleneb regulatsioon muudest õigusaktidest. Küll aga võib seesugustel toodetel võib olla märkimisväärne mõju avaliku ruumi kujundamisel ja seega peaks neid olema võimalik planeeringuliselt ja loamenetluslikult kohelda kui ehitisi. On tooteid, mille mõju avaliku ruumi kujundamisele võib teatud kasutusviisi puhul olla vähemalt samaväärne tavatähenduslikult mõistetavate ehitistega. Näiteks on toodud merekonteiner, mida võib kasutada kui kioskit, garaaži, ehitussoojakut. Asjaolu, et konteineri algne kasutusotstarve on kauba vedu, ei saa välista aga asja käsitlemist ehitisena, kui kasutusotstarve selleks aluse annab. Seega tuleb asja ehitisena määramisel arvestada selle asja põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.<sup>36</sup> Eeltoodut on kinnitanud ka Riigikohus.<sup>37</sup>

Lähtudes ehitamise mõistest ranna ja kalda ehituskeeluvööndisse võib potentsiaalseks probleemiks pidada ka näiteks pinnase ümberpaigutamist. Katendi paigaldamist on abstraktselt raske pidada ehitustegevuseks, küll aga võib see looduskeskkonnale omada samasugust mõju kui ehitustegevus hoone või rajatise näol. Ehitusseadustiku kohaselt on pinnase või katendi ümber paigutamine ehitustegevus kui on täidetud kaks kumulatiivset tingimust:

- 1) tegevusel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja
- 2) eksisteerib funktsionaalne seos ehitisega.<sup>38</sup>

Riigikohus on selgitanud üldiselt ehitamise mõiste ja funktsionaalse seose tähendust tuulikute ehitamise kontekstis. Riigikohus leidis, et tuuliku püstitamise eelduseks oleva killustikaluse rajamise puhul on tegemist elektrituuliku ehitamisega EhS § 4 lõige 1 mõttes. Kui aga elektrituuliku püstitamine eeldaks killustiku ümberpaigutamist ja teistsugusel viisil tihendamist, ei saa sellist killustiku kuhjamist pidada elektrituuliku ehitamiseks. Tegevuse tulemusena ei teki sel juhul ehitist. Kuigi ka katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel

---

<sup>36</sup> Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/ehitusseadustiku\\_eelnou\\_seletuskiri\\_2013.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitusseadustiku_eelnou_seletuskiri_2013.pdf) (28.12.2021)

<sup>37</sup> RKHK 3-3-1-80-10 p 24.

<sup>38</sup> EhS § 4 lõike 1 teine lause.



on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale, on EhS § 4 lõike 1 kohaselt käsitatav ehitamisena, on selle täiendavaks eelduseks funktsionaalne seos ehitisega (s.o praegusel juhul elektrituulikuga). Kui killustikukuhjale elektrituulikut püstitada ei saa, siis funktsionaalne seos ehitisega puudub. Iseenesest ei muuda ehitamise vastuolu ehitustehniliste nõuetega tegevuse õiguslikku olemust. Ehitamiseks ei saa siiski pidada tegevust, mis ei saa ehitise püstitamisele kaasa aidata.<sup>39</sup>

Ehitise elukaar koosneb etappidest, mis kõik on moel või teisel seotud avaliku võimu (kelleks on kohalik omavalitsus ja asjasse puutuvad muud asutused) ja ehitamisest huvitatud isiku vahelise koostööga. Ehitustegevuse esimene etapp on kavandamine, see tähendab, et tuleb arvesse võtta juba olemasolevaid planeeringuid (maakonnaplaneering ja üldplaneering) või koostada vajalikke uusi planeeringud (detailplaneering või projekteerimistingimused, keskkonnamõju strateegiline hindamine, haldusleping detailplaneeringu elluviimiseks, projekteerimistingimused detailplaneeringu täpsustamiseks). Edasi liigutakse projekteerimise juurde, kus taotletakse projekteerimistingimused, vajadusel muinsuskaitse/arhitektuuri ajaloolised tingimused, pannakse paika lähteülesanne, teostatakse vajalikud ekspertiisid ja uuringud, koostatakse eskiis ja ehitusprojekt. Ehitamise etapis on vajalik saada ehitusluba või esitada ehitusteatis, võimalik et vaja on keskkonnamõjude hindamine, selles etapis on korras ehitamise dokumentatsioon ja omanikujärelevalve dokumendid, samuti riikliku või haldusjärelevalve dokumendid. Ehitustegevus kui selline lõppeb nende etappidega, järgneb kasutamine, ost/müük ja lammutamine. Kuivõrd käesolev töö keskendub seadusliku ja ebaseadusliku ehitustegevusele, siis järgnevad etapid ei ole siinkohal asjasse puutuvad ning töös neid täpsemalt välja ei tooda.<sup>40</sup>

Vaba ehitustegevuse puhul teavitamis- ja loakohustus reeglina puudub, ometi ei tähenda see seda, et ei peaks järgima üld- ja detailplaneeringust tulenevaid piiranguid, samuti näiteks tuleohutusnõudeid. Vabale ehitustegevusele võivad tuleneda nõuded eriseadustest, milleks on ka näiteks LKS.<sup>41</sup>

Ehituskeeluvööndi vähendamise kontekstis siiski ei oma olulist tähtsust projekteerimistingimuste andmise või ehitusloa menetlemise etapp. Planeerimisseaduse<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> RKHKo 3-17-911/156, p-d 15 ja 17

<sup>40</sup> Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. I etapi analüüs. <https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/03/I-etapi-anal%C3%BC%C3%BCs-EhS.pdf> (28.12.2021), lk 29

<sup>41</sup> Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. [https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est..sorainen.final\\_.pdf](https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est..sorainen.final_.pdf) (28.12.2021), lk 27

<sup>42</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 03.01.2022, 4.

(PlanS) § 75 lõike 1 punkti 12 ja § 126 lõike 1 punkti 16 kohaselt on ehituskeeluvööndi vähendamine üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesanne.

Ehitusseadustiku Lisas 1 on tabel ehituseteatise, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta. Õiguspärase menetluse tagamiseks on tabelist võimalik selgelt välja lugeda, millise ehitise püstitamiseks, millist luba vaja läheb.

Küll aga omab ranna ja kalda kontekstis omab tähtsust eelkõige planeeringumenetlus. LKS § 40 lõike 4 kohaselt 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.

PlanS § 75 lõige 1 punkt 12 kohaselt on üldplaneeringu ülesanne muuhulgas ranna ja kalda ehituskeelu vööndi suurendamine ja vähendamine. Kuigi PlanS § 76 lõige 1 sätestab, et üldplaneering koostatakse koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi üldplaneering käsitleb, ja planeeringualaga piirnevate kohaliku omavalitsuse üksustega, siis ehituskeeluvööndi suurendamine või vähendamine toimub siiski eraldi menetluse raames. LKSi kohaselt tuleb Keskkonnaametile esitada juba vastuvõetud planeeringulahendus ehk siis ehituskeeluvööndi vähendamine jääb viimasesse etappi enne planeeringu kehtestamist.

Kuivõrd üldplaneering oma mastaapsuselt ja üldistusastmelt ei pruugi võimaldada ehituskeeluvööndi üle vaatamist iga kinnistu osas eraldi, on ehituskeeluvööndit võimalik vähendada ka detailplaneeringu menetluses. PlanS § 126 lõige 1 punkt 16 kohaselt on ka detailplaneeringu ülesanne ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine. Ka detailplaneeringumenetluses toimub ehituskeeluvööndi vähendamise kohta otsuse tegemine pärast planeeringu vastu võtmist ning enne kehtestamist.

Riigikohus on haldusajlas 3-3-1-12-07 punktides 10-11 toonud välja, et PlanS § 2 punkt 3 kohaselt on üldplaneeringu eesmärk valla või linna territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine ning detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringu koostamiseks aluste ettevalmistamine. Detailplaneering koostatakse territooriumi osa kohta ning sellega kehtestatakse ala maakasutus- ning ehitustingimused. Üldplaneeringul on maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel oluline roll, kuivõrd see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatab linna või valla

arengut tervikuna ning detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine. Kuigi üldplaneering peaks olema detailplaneeringu aluseks, siis võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut. Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda ning seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise jääma erandlikuks võimaluseks, mis peab olema hästi põhjendatud.

Eeltoodust tulenev tähendab seda, et kui üldplaneeringu menetluses ei ole ehituskeeluvööndit vähendatud, siis üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine peab olema eriti hästi põhjendatud ning pigem erandlik. Lisaks võib sellest välja lugeda, et kuivõrd üldplaneering oma üldsusastmelt ei ole tavapäraselt erakinnistute põhine, siis pelgalt erahuvides ehituskeeluvööndi vähendamine ei ole n.ö iseenesest mõistetav. LKS § 40 lõige 4 punkt 3 sätestab erandliku võimaluse ehituskeeluvööndi vähendamiseks ilma üldplaneeringut muutmata, kuid seda ainult olukorras, kus üldplaneering puudub.

Kuivõrd õiguskord on rannal ja kaldal ehitustegevust reguleerinud aja jooksul mõnevõrra erinevalt võib töö autori hinnangul ehitised rannal ja kalda ehituskeeluvööndis jagada tinglikult kolme gruppi:

- 1) enne ranna ja kalda kaitse seadust püstitatud ehitised;
- 2) ranna ja kalda kaitse seaduse ajal püstitanud ehitised;
- 3) looduskaitse seaduse ajal püstitatud ehitised.

Kuivõrd enne ranna ja kalda kaitse seadust puudus ühtne regulatsioon ja ehituskeeluvööndi mõiste seadusandluses, siis enne 1995ndat aastat püstitatud ehitiste puhul ei saa tänasel päeval rääkida õigusvastaselt ehituskeeluvööndisse ehitatud objektidest ning käesoleva töö kontekstis sellised ehitised kõne alla ei tule.

Varasemate ehitiste seadustamist käsitleb ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus (EhSRS)<sup>43</sup>, mille § 27 lõike 1 kohaselt kontrollib kohaliku omavalitsuse üksus seni ehtisregistrisse kandmata ehitisi ning lähtub kontrollil korrakaitse seaduses ja ehitusseadustikus kehtestatud riikliku järelevalve sätetest. EhSRS § 28 kohaselt võib enne ehitusseaduse

---

<sup>43</sup> Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. - RT I, 03.01.2022, 9

jõustumist ehitatud ehitise seadustada EhSRS-st tulenevate erisustega – sisuliselt on suund ehitusregistrisse kandmisel ning oluline on hinnata, et ehitis oleks ohutu (EhSRS § 28 lõiked 5-7). Pärast ehitusseaduse jõustumist ehitis peab seadustamiseks vastama EhS § 11 lõikes 2 ja §-s 12 sätestatud nõuetele. Võimalik, et koostada tuleb ka planeerimisseaduse kohane detailplaneering.

Nii ranna ja kalda kaitse seaduse, kui LKSi kehtivuse ajal võib ehitise lugeda ebaseaduslikuks, kui ta on ehituskeeluvööndisse püstitatud ilma kehtiva planeeringu ja ehituskeeluvööndi vähendamise otsuseta (RankS § 6 lõike 2 kohaselt tegi otsuse keskkonnaminister, tänasel päeval LKS § 40 lõike 3 alusel Keskkonnaamet). Sisuliselt on ehitis õigusvastane kui ta ei ole kooskõlas ranna ja kalda kaitse-eesmärkidega.

### **1.2.2. Ranna ja kalda kaitse-eesmärkide kaalumine ja nende sisu**

Töö autori hinnangul on igasuguste kitsenduste proportsionaalsuse hindamisel ja edasi sunnivahendite proportsionaalsuse hindamisel väga olulise tähtsusega mõista, mis on see avalik väärtus, mida kitsenduse või sunnivahendi kohaldamisega kaitsta tahetakse. Järgnevalt on selgitatud, kuidas sisustab seadus ja kuidas halduspraktika rannal ja kaldal olevad kaitseväärtusi, s.o avalikke huve.

Ranna või kalda ehituskeeluvööndi vähendamise otsus kujuneb pädeva asutuse kaalutlusotsuse tulemusena. Kui kaalutlusotsuse tulemusena selgub, et ehitustegevusel puudub negatiivne mõju ranna või kalda kaitse-eesmärkidele ning kavandatud sobib LKS § 40 lõikes 1 sätestatuga, siis võib Keskkonnaamet ehituskeeluvööndit kohaliku omavalitsuse taotluse alusel vähendada. Kohtupraktikas on nõusoleku saamise taotlust lahendavat organit käsitletud menetlusosalisena ning taotluse lahendamist planeerimismenetluse menetlustoiminguna, millele saab kohaldada haldusmenetluse seaduse<sup>44</sup> (HMS) § 16 lõikes 1 sätestatud kooskõlastuse regulatsiooni.<sup>45</sup> Otsus ehituskeeluvööndi vähendamise osas tehakse seega planeeringumenetluse käigus ning see jõustub LKS § 40 lõike 6 kohaselt planeeringu kehtestamisel.

Riigikohus on praktikas lähtunud põhimõttest, et menetlustoimingud on vaidlustatavad koos lõpliku haldusaktiga ning eraldiseisvalt üksnes siis, kui menetlustoiming rikub isiku õigusi

---

<sup>44</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.

<sup>45</sup> RKHKo 3-3-1-41-13, RKHKo 3-3-1-5-11

sõltumata haldusmenetluse tulemusest või kui menetlustoiming toob lõpptulemusena vältimatult kaasa õigusevastase otsuse. Haldusasjas nr 3-3-1-5-11 tehtud lahendis leidis kolleegium, et planeerimismenetluses tooks pädeva haldusorgani keeldumine ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmisest vältimatult kaasa planeeringu kehtestamata jätmise. Lisaks tuleb rõhutada, et vaadeldava nõusoleku mitteandmise korral oleks planeeringu kehtestamise otsus mitte üksnes õigusevastane, vaid välistaks ka planeeringuga ettenähtud ehitusõiguse kasutamise huvitatud isiku poolt, kuivõrd LKS § 38 lõikes 9 on ette nähtud, et kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus samas paragrahvis sätestatuga, ei teki isikul, kellele ehitusluba väljastati või kelle huvides ehitamine on, vastavalt HMSile õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas.<sup>46</sup>

Eelviidatud kohtupraktika valguses määrab pädeva asutuse ehk Keskkonnaameti nõusolek ehituskeeluvööndi vähendamise kohta ära, kas tulevikus planeeringule järgnevad load (ehitusluba, kasutusluba vms) ja ehitise ise on seaduslikud või ebaseaduslikud.

Töö autor jagab ebaseaduslikud ehitised ehituskeeluvööndis oma tekkimisviisilt sisuliselt kahte gruppi:

- 1) täielikult omavoliliselt püstitatud ehitised (s.o ilma planeeringu ja vajalikke loamenetlusi läbimata püstitatud ehitised);
- 2) kohaliku omavalitsuse õigusvastaste planeeringute või lubade väljastamise tulemusel püstitatud ehitised. Seejuures tuleb arvestada, et tegemist võib olla ka olukorraga, kus näiteks planeeringu kehtestamisel on kavandatu jäänud ehituskeeluvööndist välja, kuid seadusemuudatuse või faktilise muudatusega looduses on ehituskeeluvöönd muutunud ulatuslikumaks ja kehtiva planeeringuga kavandatakse ehitamist ehituskeeluvööndisse.

Kuigi ehitise mõju keskkonnale on mõlemas olukorras sama, siis võib selline eristamine osutada oluliseks tagantjärele seadustamise kontekstis.

Nagu ka eelnevalt toodud, siis LKS § 38 lõige 9 ütleb, et kui LKS §-s 40 sätestatud menetlust ja vastavat Keskkonnaameti otsust ehituskeeluvööndi vähendamise osas saadud ei ole, ei ole huvitatud isikutel ka õiguspärast ootust püstitatu õiguspärasuse osas, ehk siis tegevus võib olla õigusvastane ja võib viia riikliku ehitusjärelevalves ka ehitise lammutamiseni<sup>47</sup>. Seetõttu on

---

<sup>46</sup> RKHKo 3-3-1-41-13 p 19

<sup>47</sup> EhS § 132 lõige 3

oluline kindlaks teha, mis on see avalik huvi ranna ja kalda kaitse kontekstis, mida tingimata kaitsta tuleb ja mille arvestamata jätmise tingib ehitise õigusvastasuse.

Avalik hüve on avaliku huvi esemeks ja eesmärgiks. Seejuures ei ole oluliseks peetud, et hüve puudutaks eranditult kõiki kogukonna liikmeid, kuid see peab puudutama enamiku ühiskonnaliikmete heaolu.<sup>48</sup> Looduskaitset võiks pidada avalikuks hüveks, kuivõrd sellest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna.

Töö autori hinnangul ei ole antud juhul küsimuseks niivõrd, kas keskkonnakaitse ja kitsamalt ranna ja kalda kaitse on avalik huvi või mitte, vaid pigem see, kas alati ja millistes olukordades on tegemist kaaluka avaliku huviga, millest lähtuda ja mida arvestada.

LKS § 34 sätestab, et ranna või kalda kaitse eesmärk on:

- 1) rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine;
- 2) inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine;
- 3) ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning
- 4) vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.

Samuti täpsustab LKS § 40 lõige 1, et ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendamisel arvestatakse ranna või kalda kaitse eesmärke ning lähtutakse taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest.

Ehituskeeluvööndi vähendamise otsust tegev pädev asutus, Keskkonnaamet, on kaitse-eesmärke ja vastuolulist tegevust sisustanud oma praktikas järgmiselt:

Ranna kaitse üheks eesmärgiks on rannal esinevate looduskoosluste maksimaalne säilitamine, mis tähendab eelkõige rannikule omaste alade säilitamist looduslikena vältimaks nende koosluste pindala vähenemist. Rannale omased kooslused on tihti tundlikud, kuna seal võivad esineda spetsiifiliselt rannale kohastunud liigid, näiteks soolast merevett taluvad liigid, kes mujal kasvada ei saa. Rannale omasteks kooslusteks on lisaks mererannale omastele kooslustele nagu rannavallid ja rannikulited, roostikud ja rannaniidud, ka sellele alale omane mets ning teised mere poolt vähem mõjutatud poollooduslikud kooslused. Looduskooslustena vähemväärtuslikumate alade hulka arvatakse endised ja praegused põllumaad, kus on tugev

---

<sup>48</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, *Juridica* 2005/3. Arvutivõrgus: [https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=2005\\_3\\_avalik\\_huvi\\_kui\\_m\\_ratlemata\\_igusm\\_iste&pdf=1](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2005_3_avalik_huvi_kui_m_ratlemata_igusm_iste&pdf=1) (18.10.2021)

kultuuristamise mõju, samuti ka õuemaad.<sup>49</sup> Looduskoosluste puhul hinnatakse ka, kas alal on kaitsealuseid loomaliike, mille isendite püüdmine ja tahtlik häirimine paljunemise, poegade kasvatamise, talvitumise ning rände ajal LKS § 55 lõike 6 kohaselt keelatud. Keskkonnaamet hindab, kas ala omab olulist väärtust elupaiga või toitumisalana.<sup>50</sup>

Inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramise all mõistetakse laiemalt samuti rannale omaste koosluste säilitamist, kitsamalt aga tallamiskoormuse vähendamist ja mõjusid, mis võivad kaasneda mereala aktiivsema kasutamisega. Mõju võib esineda näiteks tehnovõrkude rajamisel, kui rajatakse lähestikku mitmeid imbsüsteeme ranna looduskoosluste levikualale. Oluliseks peetakse ranna looduslike koosluste toimet puhveralana, mis vähendab inimtegevusest tulenevat survet (sh hajukoormust) veekogudele. Ranna hoonestamine ning looduslike alade asendamine tehis- või inimõjuliste objektidega nagu intensiivselt hooldatavad murualad, aia ja põllumaad vähendab oluliselt ranna võimet puhverdada inimtegevuse mõju.<sup>51</sup>

Keskkonnaamet lähtub oma otsuses rannale omasest asustusstruktuurist lähtudes välja kujunenud ja ajaloolisest hoonestusest. Arvestatakse eelkõige just elamukohtade paiknemist. Ranna kaitse-eesmärkidega peetakse vastuolus asustuse suunamist aladele, kus seda pole olnud ajalooliselt, ega ka tänasel päeval.<sup>52</sup> Reljeefi arvestades on oluline vältida ehitamist üleujutatavatel aladel, eriti kui sellega kaasneb maapinna reljeefi muutmine (s.o näiteks täitmine). Tulenevalt kliimamuutustest arvestatakse näiteks mereranna ehituskeeluvööndi vähendamise kaalumisel ka rannaprotsesside võimaliku intensiivistumisega, eelkõige ranna murrutuse suurenemisega.<sup>53</sup> Lisaks üleujutustele arvestatakse kalda eripäradena ka ehitustehnilisi olusid, nt kas ehitustegevus kaldal võib viia maalihkeni või põhjustada pinnase vajumisi.<sup>54</sup>

Viimaseks võetakse arvesse ka rannal vaba liikumise ja rannale juurdepääsu tagamist. Oluliseks peetakse randa suunduvate olemasolevate teede avatust ning kallasrajal liikumise võimalikkust.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Keskkonnaameti 15.12.2021 kiri nr 7-13/21/10693-6, lk 5-6

<sup>50</sup> Keskkonnaameti 14.03.2022 kiri nr 7-13/22/2053-3, lk 3-4

<sup>51</sup> Keskkonnaameti 15.12.2021 kiri nr 7-13/21/10693-6, lk 6

<sup>52</sup> Sama, lk 6-7

<sup>53</sup> Sama, lk 6

<sup>54</sup> Keskkonnaameti 14.03.2022 kiri nr 7-13/22/2053-3, lk 5

<sup>55</sup> Keskkonnaameti 15.12.2021 kiri nr 7-13/21/10693-6, lk 6-7

Ranna- ja kaldaalade tähtsust ning nende kaitse vajadust on analüüsitud ja selgitatud Tartu Ülikooli ja Eesti Maaülikooli teadlaste ekspertarvamuses.<sup>56</sup> Ranna- ja kaldaalad on ökoloogilises mõttes piirialad ehk alad, kus kohtuvad erinevad keskkonnad, mis on bioloogilise mitmekesisuse seisukohast eriti olulised, kuna väikese ulatusega alal märkimisväärselt muutuvad keskkonnatingimused loovad sobiva elupaiga väga erinevatele liikidele. Kohaliku maastiku skaalas on ranna- ja kaldaalad ökoloogilise mitmekesisuse tulipunkt, millest tuleneb vajadus neid kaitsta. Eestile on iseloomulik rannikutüüpide mitmekesisus väikesel alal ning nende aladega on seotud kümned kaitsealused taime- ja linnuliigid, sh Euroopa Loodus- ja Linnudirektiivi liigid ja elupaigatüübid. Elupaikade killustumine on rannale ja kallastele iseloomulike liikide jaoks aga märkimisväärselt ohuks, kuivõrd niigi kitsaste ribadena esinevad elupaigad vähenevad tasemeni, kus need enam säilida ei suuda. Ekspert hinnangus leitakse, et lisaks ranna ja kalda kaitse-eesmärkidele arvestada ka üheujutusohuga, et rannale ja kaldale ehitamise järgselt ei peaks inimesi ja nende vara päästma hakkama. Eestis kasvab kliimamuutustest tingituna rannikumerest ja paduvihma äkkhoogudest põhjustatud üleujutuste risk.<sup>57</sup>

Kliimamuutustest tuleneva teadmatusega arvestamisele on rõhunud ka erinevad teadusartiklid - näiteks on Keskkonnaministeeriumi eestvedamisel koostatud projekti “Kliimamuutuste mõjude hindamine ja kohanemismeetmete väljatöötamine planeeringute, maakasutuse, inimtervise ja päästevõimekuse teemas (KATI) aruandes”<sup>58</sup> sedastatud, et tõenäoliselt suureneb kliimamuutuste tõttu Läänemeresel tormisus ning seeläbi tormidega kaasnevate rannikukahjustuste (milleks on nii üleujutused kui ranna purustused) tekkimise oht.

Keskkonnaagentuuri koostatud „Suurte üleujutusalaaladega siseveekogude ja mererannikul korduva kõrgvee taseme pool mõjutatud alade määramise lõpparuandes“ on leitud, et korduv suurvesi esineb 1 m samakõrgusjoone ulatuses kogu Eesti rannikumere piirkonnas. Loodukaitse

---

<sup>56</sup> Eesti Keskkonnaühenduste Koja ekspertarvamus randade ja kallaste kaitse ning ehituskeelu- ja piiranguvööndite kohta“ 2011. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e9e2b84-5884-4391-9675-052e6ca1ccf9/Looduskaitseaduse%20ja%20sellega%20seotud%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.12.2021)

<sup>57</sup> Eesti Keskkonnaühenduste Koja ekspertarvamus randade ja kallaste kaitse ning ehituskeelu- ja piiranguvööndite kohta“ 2011. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e9e2b84-5884-4391-9675-052e6ca1ccf9/Looduskaitseaduse%20ja%20sellega%20seotud%20seaduste%20muutmise%20seadus> (lk 41-42) (28.12.2021)

<sup>58</sup> Keskkonnaministeeriumi eestvedamisel koostatud projekti “Kliimamuutuste mõjude hindamine ja kohanemismeetmete väljatöötamine planeeringute, maakasutuse, inimtervise ja päästevõimekuse teemas (KATI) aruanne, Tartu 2015. Arvutivõrgus: [https://www.dropbox.com/s/0qq5yzpxzjpnjrv/KATI\\_A\\_lopparuanne\\_140116.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/0qq5yzpxzjpnjrv/KATI_A_lopparuanne_140116.pdf?dl=0) lk 7 (28.12.2021)



seisukohalt olulised piirkonnad, rannamärgalad, jäävad kaldajoone ja 1 m samakõrgusjoone vahele.<sup>59</sup>

Keskonnaministeeriumi koostöös teiste ministeeriumite ja partneritega koostas Eesti kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 ja selle juurde kuuluv rakendusplaani, mis võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu 2. märtsil 2017. aastal. Arengukava kohaselt asendub Eesti läänerrannikul pikaajaline suhteline meretaseme languse trend sel sajandil kliimamuutuste tõttu tõusutrendiga, mis võib 21. sajandi lõpuks tähendada keskmise meretaseme tõusu Eesti rannikutel tulevikutsenaariumi RCP4.5 korral 20–40 cm ning RCP8.5 korral ligi 40–60 cm.<sup>60</sup> Samuti on märgitud, et planeeringute koostamisel peab arvestama, et tulevikus paiknevad vastavad üleujutusohuga ala samakõrgusjooned meretaseme tõusu tõttu senisest sisemaa pool. Tsüklonite trajektooride muutuste ja sellest põhjustatud tormide sagenemise tõttu võivad Eesti rannikuid sagedamini ohustada veetõusud ja üleujutused, mille ulatus on tulevikus tõenäoliselt senini kogetuist suurem.<sup>61</sup>

Eeltoodu kokkuvõtteks on seega veekogude äärne ranna ja kaldaala nii rahvusvaheliselt, EL siseselt kui ka siseriiklikult leitud olevat kui keskmisest suuremat kaitset vajavad alad. Vastava kaitse tagamiseks on siseriiklikus õiguses sätestatud veekogude äärsetele aladele ehituskeeluvöönd, mille vähendamine on erand üldreeglist. Erandi kohaldamine on võimalik olukorras, kus ehitustegevus ei põhjusta ohtu ranna ja kalda kaitse-eesmärkidele. Vaid sellises olukorras (ohu puudumisel) on aktsepteeritav ehitise püstitamine veekogude äärsetele aladele ning vaid sellises olukorras, kui ehituskeeluvööndit on nõuetekohaselt vähendatud esineb huvitatud isikul õiguspärane ootus ehitise õiguspärasuse osas.

### **1.3. Rannal ja kaldal ehitamise keelamise kui kitsenduse seos põhiseadusega**

#### **1.3.1. Puudutatud põhiõigused ja kohustused**

---

<sup>59</sup> Keskkonnaagentuuri koostatud „Suurte üleujutusosaladega siseveekogude ja mererannikul korduva kõrgvee taseme pool mõjutatud alade määramise lõpparuandes“. Tallinn, 2019. Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49702254218/Downloads/190617\\_lopparuanne\\_suurte\\_uleujutusosaladega\\_siseveekogude\\_ja\\_mererannikul.pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49702254218/Downloads/190617_lopparuanne_suurte_uleujutusosaladega_siseveekogude_ja_mererannikul.pdf) (lk 12) (28.12.2021)

<sup>60</sup> Eesti kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 ja selle juurde kuuluv rakendusplaani <https://envir.ee/kliimamuutustega-kohanemise-arengukava> (lk 11) (28.12.2021).

<sup>61</sup> Eesti kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 ja selle juurde kuuluv rakendusplaani <https://envir.ee/kliimamuutustega-kohanemise-arengukava> (lk 11) (28.12.2021).

On ilmselge, et ranna- ja kalda ehituskeeluvöönd takistab paljude veekogude äärsete kinnistute omanike omandiõiguse teostamist. Piirang võib olla osaline – olukorras, kus näiteks pool kinnistut paikneb ehituskeeluvööndis. Piirang võib olla ka täielik – olukorras, kus terve kinnistu paikneb ehituskeeluvööndis. Ehitustegevuse keeld riivab tugevalt isikute põhiseadusest tulenevat omandiõiguse teostamist ning seetõttu on vajalik hinnata, millest tuleb üldse sellise kitsenduse õiguspärasus. Kui eelnevalt on töös selgitatud, mida mõistetakse ebaseadusliku ehitustegevuse all rannal ja kaldal ning miks ranna ja kalda kaitse on oluline, siis järgnevalt on selgitatud, millises põhiseaduslikus suhtes on omavahel ranna ja kalda kaitse ning kinnisasja omaniku erahuvid.

Eesti Vabariigi Põhiseadus<sup>62</sup> (põhiseadus) § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Loodusvarade ja -ressurssidena ei tule siinjuures mõista üksnes nende väärtust varana ja ressursina tsiviilõiguslikus tähenduses, vaid terve looduskeskkonna tähenduses, tema isolemise väärtuses. Loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus ja seega on tegemist avaliku hüvega. Põhiseaduse kommentaarides on märgitud, et paratamatult kaasneb keskkonnakaitse vajadustest lähtumine isikute õiguste, ennekõike ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse, piiramine. Samuti on märgitud, et kaitstava loodusvara- või ressursina on käsitletav mõni taime- või loomaliik, selle elupaik, maastikuelement, maavara, aga samuti ka inimtegevuse kaasmõjul kujunenud keskkonnakomponentide, nagu park, pärandkultuurimaastik jne.<sup>63</sup>

Põhiseaduse § 53 sätestab põhiseadusliku kohustusena igäühe kohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda. Säästmiskohustuse sisu ja ulatuslikust täpsustatakse seadusega. Kohustuse adreerimiseks on aga igäüks ning selle rakendamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11) ja teisi põhiõiguseid. Säästmiskohustusele lisaks tuleb arvestada ka keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega, milleks on vältimispõhimõte ja ettevaatuspõhimõte. Vältimispõhimõte nõuab, et ohte keskkonnale tuleb vältida. Ettevaatuspõhimõtte kohaselt tuleb keskkonnariske kohaste meetmete abil võimalikult suurel määral vähendada, rakendades selleks parimat võimalikku tehnikat ja keskkonnatava. Otsuste tegemisel, mis võivad mõjutada keskkonnaseisundit, tuleb välja selgitada keskkonnamõju.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>63</sup> Triipan, M. §5/3. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2020. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3474> (18.10.2021)

<sup>64</sup> Kask, O., Triipan, M. §53/11 Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2020. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3524> (18.10.2021)

Sama põhiseaduse säte käsitleb lisaks säästmiskohustusele ka hüvitamiskohustust. Põhiseaduse § 53 sätestab, et igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Keskkonnakahju hüvitamise korral on keskkonnakahju juba tekitatud ning keskkonnas toimunud muutusi tuleb leevendada heastamise või hüvitamise teel. Kahju hüvitamise kohustuse eesmärk on kallutada või sundida isikut hoiduma kahju tekitavast tegevusest. Samuti on eesmärgis keskkonnale tekitatud kahju kõrvaldamine isiku enda poolt või selleks isikult vahendite saamine ning seega keskkonna kõrge kaitstuse taseme ja hea keskkonnaseisundi eest hoolitsemine.<sup>65</sup>

Eeltoodud põhiseaduslikud kohustused annavad põhiseadusliku aluse ranna ja kalda kui looduskaitse suurt väärtusega aladele täiendavate kitsenduste kehtestamiseks. Töö autori hinnangul on looduskaitse kui selline põhiseaduslikult hästi kaitstud ning võimaldab looduse kaitseks küllaltki laiaulatuslike piirangute seadmist.

Ometi mõeldakse tavamõistes ja tavakäibes põhiseaduslike kohustuste kõrval rohkem põhiseaduslike õiguste peale. Üheks peamiseks puutumust omavaks õiguseks ehitamise kontekstis on omandipõhiõigus.

Põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandiõiguse teostamine (omandi vaba kasutamine) ei ole absoluutne õigus ning demokraatlikus ühiskonnas, kus tuleb tagada ka teiste ühiskonnaliikmete õiguste ja üldiste huvide kaitse (nt põhiseaduse § 19 lõike 2, § 32 lõike 2 viimane lause), on omandiõigus alati teatud määral piiratud või kitsendatud avalikust huvist või teiste isikute õigustest lähtuvalt. Omandi vaba kasutamine võib olla kitsendatud looduskaitse eesmärgil (vt põhiseaduse § 5 ja 53 ning LKS § 1 ja 2).<sup>66</sup> PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist on võimalik piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil.<sup>67</sup>

On ilmselge, et ehituskeeluvöönd kui seadusest tulenev kitsendus riivab kinnisasja omanike õigusi oluliselt, isegi olukorras, kus kitsendused on sätestatud põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil. Töö autori hinnangul riivab ehitamise lubatavuse kontekstis omandipõhiõigust veel intensiivsemalt vaid kinnisasja avalikes huvides omandamine (sundvõõrandamine). Sundvõõrandamise kontekstis on Riigikohus leidnud, et põhiseaduse § 32 lõigetes 1, 2 ja 3 tagatud omandipõhiõigus kaitseb igaühe omandit riigi riivete ehk igasuguse ebasoodsa mõjutamise eest. Sõltuvalt riive intensiivsusest on võimalik mõjutusi liigitada kaheks -

---

<sup>65</sup> Sama, §53/13 jj

<sup>66</sup> Kelli, A., Ots, M., Roosma, P. §32. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2020. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3503> (18.10.2021)

<sup>67</sup> TlnRnKo 3-18-1600 p 12

põhiseadus sätestab neile erinevad tingimused. Omandi selle omaniku nõusolekuta võõrandamise tingimused sätestab põhiseaduse § 32 lõike 1 teine lause ning teised omandipõhiõiguse piirangud ehk omandikitsendused on tulenevalt põhiseaduse § 32 lõike 2 teisest lausest tagatud lihtsa seadusereservatsiooniga. Vaid olukorras, kus kinnisasjale kehtestatud looduskaitsepiirangud jätavad omaniku täielikult või peaaegu täielikult ilma omandiõiguse teostamise võimalusest, võib põhimõtteliselt olla tegemist faktilise sundvõõrandamisega põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lause tähenduses. Siinjuures on oluline arvestada, et Riigikohus on looduskaitsepiiranguid võrrelnud sundvõõrandamisega olukorras, kus tegemist on kaitseala kehtestamisega, mitte juba olemasoleva veekogu ehituskeeluvööndiga. Ometi ka sellisel juhul (uue kaitseala moodustamise kontekstis) on kohus leidnud, et sundvõõrandamise olukord tekib siiski äärmiselt erandlikus olukorras, kus piirangud välistavad kinnisasja valdamise, kasutamise ja käsutamise täielikult, muul juhul on tegemist omandikitsendusega põhiseaduse § 32 lõike 2 teise lause mõttes.<sup>68</sup>

Ka õiguskirjandusest nähtub, et põhiseaduse seisukohalt peitub küsimus selles, kas mingi kinnisomandi piirangu kaudu on kinnisomandit üksnes kitsendatud, s.t seda ei saa teostada endises ulatuses, kuid on omand siiski vähemalt formaalselt säilinud (st omand ei ole näiteks kellelegi teisele üle läinud), või on tegu omandi nõusolekuta võõrandamisega. Esimesel juhul on piirang lubatud, kui seda on tehtud põhiseadusega vastuolus mitteoleval eesmärgil seadusega ja piirang on proportsionaalne. Teisel juhul saab omandi piiramine toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest.<sup>69</sup>

LKSi, VeeSi ja KeÜSiga on kinnisasjadele sätestatud kitsendused, millega on riivatud omandipõhiõigust, täpsemalt põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatud õigust omandi vaba kasutamisele. Riive mõiste lähtub tänapäeva põhiõigusteooria käsitlusest, mille kohaselt, kui vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt, on sellega vabadusõiguse kaitseala riivatud. Riive laiemas tähenduses on mis tahes tegevuse, omaduse ja seisundi, mis on põhiõiguse kaitseala esemeks, riikliku takistamise, kahjustamise ja kõrvaldamise. Riive tuvastamisel kehtib laiendava tõlgendamise nõue, mis tähendab, et kahtluse korral tuleb lähtuda

---

<sup>68</sup> RKPJKo 5-21-3 p 32, 33, 39

<sup>69</sup> Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. *Juridica* 2013/7, lk 478-493. Arvutivõrgus: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=2013\\_7\\_ses\\_hulluses\\_on\\_siiski\\_j\\_rjekindlust\\_ehk\\_kinnisomandi\\_kitsenduste\\_s\\_steemi\\_otsimas](https://juridica.ee/article_full.php?uri=2013_7_ses_hulluses_on_siiski_j_rjekindlust_ehk_kinnisomandi_kitsenduste_s_steemi_otsimas) (25.04.2022)

sellest, et riiklik abinõu riivab vastava põhiõiguse kaitseala. Riive sünonüümidenä on märgitud ka kaitsealasse sekkumine või kaitseala kitsendus.<sup>70</sup>

Riigikohus on lahendis 3-4-1-3-04 märkinud, et „*Omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ning omandi võrdne kaitstus tagab vaba turu. Omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna. Seepärast lubab Põhiseadus seadusandjal kehtestada omandiõiguse kitsendusi ja sätestab põhimõtte, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.*“ Samas lahendis on muuhulgas toodud, et kuivõrd põhiseadus ei sätesta eesmärgi, mis peaksid õigustama omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selleks olla seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.<sup>71</sup>

U. Volens on leidnud, et kitsendusi omandi valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele ei tohi üldjuhul kehtestada seadusest alamal seisva aktiga – näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega. Samas on ta viidanud Riigikohtu seisukohale, et kuigi teatava intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seega seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel. Eesmärgiks on see, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega ning et omandiõiguse kaitse oleks riigi eri piirkondades ühtlaselt tagatud.<sup>72</sup>

Kuigi kehtiv õigus ei käsitleda õigust ehitada iseseisva põhiõigusena, vaid seondub omandiga maa-alale, siis saab ehitamise valdkonna reguleerimisel ja ehitusalases halduspraktikas ainsaks kindlaks aluseks olla ehitusõiguse kui isikule kuuluva õiguse olemuse ja sisu määratlemine. Avalikes huvides piirangute seadmise ehitustegevusele eeldab, et avalikud huvid tugineksid seaduses fikseeritud seaduspärasele eesmärkidele ning oleksid põhjendatud.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid, *Juridica* 2006/1. Arvutivõrgus: [https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=2006\\_1\\_omandip\\_hi\\_igus\\_ja\\_selle\\_piirid](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2006_1_omandip_hi_igus_ja_selle_piirid) (28.12.2021)

<sup>71</sup> RKPJKo 3-4-1-3-04 p 27

<sup>72</sup> Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. *Juridica* 2013/7, lk 478-493. Arvutivõrgus: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=2013\\_7\\_ses\\_hulluses\\_on\\_siiski\\_j\\_rjekindlust\\_ehk\\_kinnisomandi\\_kitsenduste\\_s\\_steemi\\_otsimas](https://juridica.ee/article_full.php?uri=2013_7_ses_hulluses_on_siiski_j_rjekindlust_ehk_kinnisomandi_kitsenduste_s_steemi_otsimas) (25.04.2022)

<sup>73</sup> Koolmeister, I. Ehitusõigus: Ühekülge järelevalve - [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister\\_ettekanne.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister_ettekanne.pdf)

Riigikohus on omandiõigusi riivet ehitamise kontekstis analüüsinud haldusasjas 3-3-13-04 punktis 20, kus leidis, et tuleb arvestada, et ehitamist soovitakse alustada kaitsealal, mille olemusega käivad kokku inimtegevuse olulised piirangud ning see sunnib ehitamisest huvitatud isikute õigused esialgse õiguskaitse menetluses taanduma keskkonnakaitsega seotud huvide ees. Enne ehitustööde alustamist kaitsealal peab olema saabunud selgus, kas ehitamine on õiguspärane või mitte. Ehitamisega luuakse pöördumatud tagajärjed, sest valminud hoonete lammutamine ei ole reeglina mõistlik ning seega peab isik, kes on omandanud kinnistu olemasoleval kaitsealal ja soovib asuda seal ehitama, arvestama, et menetlus ehitamise lubamiseks võib avalikkuse vastuseisu tõttu võtta seal tavalisest tunduvalt rohkem aega ja luba ei pruugita üldse anda.<sup>74</sup>

Eeltoodust saab järeldada, et LKSiis sätestatud ehituskeeluvöönd ja sellest tingitud keskkonnakaitse omandipõhiõiguse riive on nn lubatav riive, kuivõrd looduse ja keskkonna kaitse on samuti Põhiseadusega kaetud.

### **1.3.2. Avalik huvi vs erahuvi – proportsionaalsuse põhimõtte järgimine**

Eelmises peatükis toodud seletuste kohaselt on looduskaitse kitsendused (sh ranna ja kalda ehituskeeluvöönd) kokkuvõtlikult põhiseaduslikel eesmärkidel kehtestatud kitsendused ja seetõttu lubatavad. Seejuures ei tohi aga unustada põhiseaduse §-st 11 tulenevat proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>75</sup>

Proportsionaalsus sisaldab kokkuvõtlikult kolme kriteeriumi – sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. Sobivuse kriteerium tähendab, et riik peab püüdlema legitiimse eesmärgi saavutamisele ja kasutatav abinõu peab sobima vastava eesmärgi saavutamiseks või vähemalt selle edendamiseks. Kuivõrd mittelegitiimsete eesmärkide puhul on puudu põhiõiguste riive õigustav alus, siis on mittelegitiimsete eesmärgid algusest peale välistatud. Vajalikkuse kriteeriumi kohaselt on abinõu eelduslikult selline, mis piirab õigusi võimalikult vähe. See tähendab, et ei ole teist abinõu, mis oleks küll eesmärgini jõudmiseks sama tõhus, kuid riivaks üksikisiku õigusi vähem. Viimaseks kriteeriumiks on mõõdukus, mis nõuab, et üksikisiku õiguse riive ja ametnike legitiimse eesmärgi edendamine oleksid kaalutud. Riivet tuleb pidada

---

<sup>74</sup> RKHKo 3-3-1-13-04 p 20

<sup>75</sup> Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid, *Juridica* 2006/1, [https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=2006\\_1\\_omandip\\_hi\\_igus\\_ja\\_selle\\_piirid](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2006_1_omandip_hi_igus_ja_selle_piirid) (28.12.2021)

ebaproportsionaalseks, kui üksikisiku riivatud õigus on legitiimse eesmärgi edendamisest kaalukam.<sup>76</sup>

Kui ehituskeeluvööndi regulatsiooni on Eesti õiguskorras peetud lubatud riiveks ehk proportsionaalseks riiveks, siis pädeva asutuse igakordne otsus vähendada ehituskeeluvööndit või jätta see vähendamata<sup>77</sup>, on samuti kaalutusotsus, mis peab oma sisult olema proportsionaalne.

Riigikohus on kohtuasjas 3-3-1-41-13 punktis 20 leidnud järgmist: „*Raske on ette kujutada planeerimisotsustust, milles ei põimuks avalikud ja erahuvid. Planeerimismenetluses tehtav otsustus peab rajanema nende huvide kaalumisel. Siinjuures tuleb arvestada, et ruumilisel planeerimisel võivad ka erinevad avalikud huvid, sh kohaliku elu korraldamisega seotud ja keskkonnakaitsehuvud, olla vastuolulised ja neid tuleb omavahel kaaluda.*“<sup>78</sup>

Kui võtta arvesse proportsionaalsuse põhimõtte kolme kriteeriumit ja viia need ehituskeeluvööndi vähendamise otsusesse, siis tuleks ilmselt hinnata konkreetse olukorra (asukoht ja planeering) alusel, kas ehituskeeluvööndi vähendamata jätmine on:

- 1) Sobiv meede. Kuivõrd LKS § 38 lõige 3 näeb üldreeglina ette, et ehitustegevus ranna ja kalda ehituskeeluvööndis on üldreeglina keelatud, siis ei esine töö autori hinnangul ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses probleeme sobiva meetme teemal. Legitiimne eesmärk ongi ehitamise vältimine ehituskeeluvööndis.
- 2) Vajalik. Legitiimse eesmärgi saavutamiseks ei ole muud tõhusamat eesmärki kui ehituskeeluvööndi vähendamata jätmine. Pädeval haldusorganil ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses on sisuliselt kaks võimalust. Jätta ehituskeeluvöönd vähendamata või vähendada ehituskeeluvööndit. Kui eesmärgiks on ehitustegevuse vältimine ehituskeeluvööndis, siis riiklikult kohaldatavaks ainsaks ennetavaks meetmeks on ehituskeeluvööndi vähendamata jätmine.
- 3) Mõõdukas. Proportsionaalsuse testi vaieldamatult kõige raskem kriteerium, kus haldusorgan on igakordselt kohustatud hindama, kas konkreetsetes asukohtades olevad avalikud huvid (s.o ranna ja kalda kaitse-eesmärgid) on niivõrd olulised, et alal tuleb välistada ehitustegevuse võimalus.

---

<sup>76</sup> Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 136 - 156

<sup>77</sup> Käesoleva töö ptk 1.1.3

<sup>78</sup> RKHKo 3-3-1-41-13

Vahekokkuvõttena toob töö autor välja, et :

- 1) Rand ja kallas on nii rahvusvaheliselt, Euroopa Liidu tasandil, kui ka siseriiklikult olulise väärtusega alad, mida kaitstakse nii konventsioonide, kokkulepete, planeeringute, kui ka seaduste ja määruste tasandil;
- 2) Rannal ja kaldal kaitstavateks avalikeks huvideks on ennekõike seal asuvad looduskooslused, asustusstruktuur ja avalikkuse juurdepääs veekogule;
- 3) Ranna ja kalda ehituskeeluvööndis on ehitustegevus üldreeglina keelatud, erandid sätestab LKS;
- 4) Rannal ja kaldal ehitustegevuse piiramine on avalik õiguslik kitsendus, mis on põhiseaduslikult lubatud riive;
- 5) Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamisel peab pädev haldusorgan jälgima proportsionaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et ehituskeeluvööndi vähendamise otsuse tegemisel peab pädev haldusorgan kaaluma avalikke huve ja erahuve.



## **2. LAMMUTUSETTEKIRJUTUSE TEGEMISEGA SEOTUD PROBLEEMKOHAD EHITUKEELUVÖÖNDI KONTEKSTIS**

### **2.1. Kohtupraktika lammutusettekirjutustest ranna- või kalda ehituskeeluvööndis**

Eelnevalt on magistritöös jõutud järelduseni, et rannal ja kaldal ehitustegevuse keelamine on avalik õiguslik kitsendus ja seejuures lubatud omandiõiguse riive, mis siiski ehituskeeluvööndi vähendamise menetluse raames peab olema proportsionaalne. Käesoleva töö fookuses oleva lammutusettekirjutuse kontekstis on oluline välja tuua, kas ja kuidas on avalikust kitsendusest tuleneva sunnivahendi kasutamise proportsionaalsust sisustatud riikliku järelevalve menetluses. Käesoleva töö uurimisküsimusele vastamiseks on vajalik hinnata ja arvesse võtta senist kohtupraktikat ning kuivõrd jätkuvas analüüsis on teataval määral kohtupraktikast ka lähtunud, siis on töö autori hinnangul kohane tuua asjakohased lahendid välja käesolevas peatükis. Kohtupraktika tundmine aitab hinnata, kas siiani on õigusasjatundjad pidanud uurimistöös püstitatud küsimust oluliseks ja kuidas on proportsionaalsust hinnatud.

Üheks selliseks kaasuseks oli kohtuasi nr 3-09-990, mis jõudis ringkonnakohtu lahendini 31.03.2011. Nimetatud kohtuasjas oli tegemist Keskkonnainspektsiooni ettekirjutusega, millega kohustati kaebajaid likvideerima Pärnumaal Tõstamaa vallas Manilaiu saarel Manija kinnistul Manija maastikukaitsealal ehituskeeluvööndis asuvad ebaseaduslikult püstitatud 4 hoonet. Ekspertarvamuse kohaselt olid Manija kinnistul asuvad neli ümarpalkmaja nii kehtinud PES § 38 kui ka EhS § 2 mõttes hooned. Hooned asusid tol hetkel kehtinud RanKS § 9 lõike 3 punkt 1 ja LKS § 38 lõike 1 punkt 1 kohases ehituskeeluvööndis, mida ei olnud Tõstamaa valla üldplaneeringuga ega Manija kinnistu detailplaneeringuga vähendatud. Rikuti seega RanKS § 9 lõiget 3 punkti 1 ja LKS § 38 lõike 3 nõudeid. Pärnumaa Keskkonnateenistus asus 26.06.2008 seisukohale, et püstitatud hooned rikuvad saare pärandkoosluse ilmet ja ei sobi maastikukaitsealale ning tuleks alustada menetlust majade likvideerimiseks. Palkmajad on püstitatud ümarmaterjalist, mida on võimalik lahti võtta ja teisaldada tervikuna mehhanismide abil. Seetõttu ei ole ettekirjutuse täitmine kohustatud subjektidele liiga koormav. Avalik huvi, mis seisneb eelkõige looduse kaitsmises, kaalub üles ettekirjutuse subjektide huvi. Ringkonnakohus leidis antud kohtuasjas, et ettekirjutuse objektiks olnud hoonete näol oli tegemist ehitistega, mille püstitamiseks oli vajalik ehitusluba. Kohus analüüsis küll põhjalikult,

kas tegemist oli ehitistega, kuid kohtulahendist puudus sisukam analüüs lammutusettekirjutuse põhjendatuse või proportsionaalsuse kohta.<sup>79</sup>

Kohtuasjas nr 3-1-1-44-06 arutas Riigikohtu Kriminaalkolleegium Keskkonnainspektsiooni määratud rahatrahvi ebaseaduslikule ehitisele ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ja Kübassaare maastikukaitseala sihtkaitsevööndis. Antud kaasuses oli tegemist X laiule ebaseaduslikult ehitatud 3x3 meeter mõõtmetega puidust hoonega, mille püstitajat karistati 9000 kroonise rahatrahviga. Ka antud kaasuses analüüsis kohus, kas tegemist oli ehitisega, kuid ei andnud hinnangut karistuse proportsionaalsuse või ehitise mõjule keskkonnas. Kohus ei andnud ka hinnangut, miks rahatrahvi kohaldamine on antud juhul asjakohasem kui lammutusettekirjutuse tegemine.<sup>80</sup>

Kohtuasjas nr 3-12-1070 oli vaidluse all Värskas Vallavalitsuse ettekirjutus ebaseaduslikult Värskas oja ehituskeeluvööndisse püstitatud ehitise lammutamiseks. Ringkonnakohus analüüsis otsuses esmasemalt ehituskeeluvööndi ulatust ning leidis, et ehitised asusid ehituskeeluvööndis. Täiendavalt analüüsis kohus, kas asjas rakendus õiguspärase ootuse põhimõte, kuivõrd asjas oli kohalik omavalitsus andnud vastuolulisi seisukohti ja kooskõlastusi. Ringkonnakohus leidis, et kaebaja õiguspärase ootuse välistas LKS § 38 lõige 9. Hoolimata sellest, et asjaoludest nähtuvalt andis kohalik omavalitsus esmalt kooskõlastuse aiamaja püstitamiseks. Asjaolu, et kaebaja õiguspärase ootuse küsimuse osas ei olnud ettekirjutuses põhjendusi esitatud, ei muuda ettekirjutust õigusvastaseks, kuivõrd kohalikul omavalitsusel puudub LKS § 38 lõike 9 osas kaalutusõigus. LKS § 38 lõike 9 sisu ja tähendust sisustas kohus järgmiselt: „*Ringkonnakohtu hinnangul ei ole alust pidada seda sätet ka põhiseadusevastaseks. Sättel on legitiimne eesmärk – vältida ehitamist veekogude ehituskeeluvööndisse. Seadusandja on pidanud seda eesmärki ning selle suhtes esinevat avalikku huvi kaalukamaks kui ehitise omaniku õiguspärast ootust. Viimase õiguspärase ootuse riivet ei saa pidada ka ebaproportsionaalseks, sest see on sobiv eelmainitud legitiimse eesmärgi saavutamiseks ja muud vahendit sellise eesmärgi täielikuks saavutamiseks ringkonnakohus ei näe. Lisaks ei kahjusta see ka ehitise omaniku õigusi ülemäära, kuna juhul, kui ehitamine oli põhjustatud tõepoolest vaid kohaliku omavalitsuse antud loast (kooskõlastusest) ning isik ei teadnud tõesti ehituskeeluvööndi olemasolust, ei ole välistatud tema kahju hüvitamise nõue ehitamist lubanud kohaliku omavalitsuse vastu.*“<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> TlnRnK 3-09-990

<sup>80</sup> RKKo 3-1-1-44-06

<sup>81</sup> TrtRnKo 3-12-1070

Kohtuasjas välistati seega sisuline proportsionaalsuse hindamine kahju hüvitamise võimalusega.

Kohtuasjas nr 3-3-1-80-10 oli arutusel Keskkonnainspektsiooni ettekirjutus, millega kohustati kaebajat likvideerima ehituskeeluvööndisse ebaseaduslikult püstitatud saunamaja. Enne kaebuse esitamist muutusid aga ettekirjutuse aluseks olnud asjaolud – kaebaja leidis, et saun ei ole enam ehitis ehitusseaduse mõttes, sest sauna postvundament on likvideeritud. Saun on paigaldatud maismaad mööda liikumist võimaldavatele "metallsuuskadele", mille abil saun toetub maapinnale ning seega ei olnud tegemist ehitisega ehituskeeluvööndis. Keskkonnainspektsioon leidis seepeale, et kohtkindlus tähendab Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsuse 3-1-1-44-06 kohaselt, et koht on omaniku poolt kindlaks määratud ja see püsib tänu ehitise raskusele muutumatuna seni, kuni omanik seda abivahendite abil ei muuda. Kuivõrd kaebaja taotlusest nähtus, et sauna on võimalik liigutada kraana abil, st abivahendeid kasutades, siis loeti, et saun on järelikult kohtkindel ja ta on ehitis ehitusseaduse mõttes. Nii haldus- kui ringkonnakohus leidsid ettekirjutuse olevat õiguspärane. Riigikohus rahuldab aga kassatsioonkaebuse, seda peamiselt menetlusõiguse rikkumise tõttu, kuid lisas et ehitise määratlemisel ei piisa üksnes selle tuvastamisest, kas asi on rajatud inimtegevuse käigus ning kas ja kuidas on see teisaldatav. Sama oluline on asja ehitisena määratlemisel arvestada ka selle asja põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest. Riigikohus nentis, et sauna ümberkujundamine ujuvvahendiks ja paigutamine veekogule on oluline muudatus, mida kohtud ei ole kontrollinud ega hinnanud.<sup>82</sup>

Töö autorile teadaolevalt ainuke viimase aja lahend pärineb aastast 2019. Kohtuasjas 3-19-930 oli arutusel Keskkonnainspektsiooni ettekirjutus Porijõe/Reola jõe kalda ehituskeeluvööndis oleva ehitise (suitsuahi) likvideerimiseks, täiendavalt oli vaidluse alla Keskkonnainspektsiooni mõistetud sunniraha otsus ettekirjutuse täitmata jätmise kohta. Tartu Halduskohus analüüsis kohtuasjas esmalt ettekirjutuse kättetoimetamise küsimust, seejärel võttis seisukoha suitsuahju määratlemisest ehitisena ning leidis seejuures, et suitsuahi kui rajatis on käsitletav ehitisena. Kohus on leidnud, et vastustajal, Keskkonnainspektsioonil, esines LKS § 70<sup>4</sup> lõike 3 ja KorS §28 lõike 1 kohaselt pädevus ettekirjutuse tegemiseks. Kohus hindas täiendavalt, et kas ebaseadusliku ehitise puhul esineb mõni LKS §-s 38 sätestatud erand, mis annaks alust lugeda, et ehitis ei olnud püstitatud ehituskeeluvööndisse. Äärmiselt oluline käesoleva töö kontekstis

---

<sup>82</sup> RKHKo 3-3-1-80-10

on kohtulahendi punkt 17. Selles leidis halduskohus, et arvestades varasemat ehituskeeluvööndi vähendamist (ehituskeeluvööndit oli teataval määral vähendatud, ebaseaduslik ehitis püstitati säilinud ehituskeeluvööndisse), ei ole edasine, veelgi suurem vähendamine realistlik ning seetõttu ei ole võimalik ka hilisem üldplaneeringu menetluse või detailplaneeringumenetluse kaudu tagantjärele seadustamine. Kohtu seisukoht oli selline, et kui ehitis on õigusvastane ka sisuliselt, siis ei pruugi ehitise legaliseerimine olla võimalik ja ainsaks lahenduseks on ebaseadusliku ehitise kõrvaldamine. Seejuures on kohtuotsuses toodud, et : „*Kuna ehitis on ebaseaduslikult ehitatud ehituskeeluvööndisse ning selle seadustamine ei ole realistlik, siis oli vastustaja kaalumisruum ahenenud vaid ühe valikuni – lammutusettekirjutuse tegemiseni. Asjaolu, et vastustaja ei ole täpsemalt selgitanud, milliseid konkreetseid ranna ja kalda kaitse eesmäärke ebaseaduslik ehitis rikub, ei oma seetõttu määravat tähendust.*“<sup>83</sup>

Kohtupraktikast võib teha teatavaid järeldusi, millised on kohtute hinnangul lammutusettekirjutuse tegemise eeldused ja alused:

- 1) tegemist on ehitusseadustiku kohase ehitisega;
- 2) ehitis asub LKSi kohases ehituskeeluvööndis;
- 3) ehitisele ei rakendu LKS § 38 lõigetes 4-6 sätestatud erandid;
- 4) LKS § 38 lõige 9 on põhiseadusega kooskõlas ning välistab õiguspärase ootuse;
- 5) kui ehitise tagantjärele seadustamine ei ole realistlik, siis on ainsaks lahenduseks lammutusettekirjutus;
- 6) selgitused, milliseid konkreetseid ranna ja kalda kaitse- eesmäärke ebaseaduslik ehitis rikub ei oma lammutusettekirjutuse kontekstis määravat tähendust.

Viimati nimetatud järelduse osas on töö autor õiguskirjanduse ja põhiseaduse kontekstis eriarvamusel ning ka edasine analüüs käsitleb viidatud küsimust. Seejuures on oluline märkida, et järeldus pärineb halduskohtu otsusest. Töö autorile teadaolevalt kohtuotsusele apellatsioonkaebust ei esitatud.

## **2.2. Lammutusettekirjutus olemus ja sisu üldiselt**

Töö autor peab vajalikuks anda taustteadmised lammutusettekirjutuse kui kõige rangema sunnivahendi kohaldamise eeldustest. See on vajalik selleks, et selgitada, kas

---

<sup>83</sup> TrtHKo 3-19-930

lammutusettekirjutuse tegemine n.ö tavaolukorras ja lammutusettekirjutuse tegemine ranna ja kalda ehituskeeluvööndis peaksid olema käsitletud erinevalt.

Ehitusseadustiku kohaselt on ka lammutamine juriidilises mõistes ehitamine. Lammutamine on käsitletav ehitamise alaliigina. Lammutamise käigus eemaldatakse ehitise oma asukohast, kas osaliselt või täielikult.<sup>84</sup> Seega rakendub sarnaselt uue ehitise püstitamisele lammutamisele tavapäraselt samasugune loakohustus. Vabatahtlikust lammutamisest, kus isiku enda eesmärk ongi mingil põhjusel ehitisest vabaneda, erineb aga riigi poolne sekkumine lammutamiseks kohustamiseks.

Lammutusettekirjutus on ehitusjärelvalve tulemusel tehtud ettekirjutus ehitise osaliseks või täielikuks lammutamiseks. Oma olemuselt on tegemist koormava sisuga haldusaktiga.<sup>85</sup>

Haldusakti õiguspärasuse saab jagada tinglikult kaheks:

1) Haldusakt on formaalselt õiguspärane, kui see on kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuded järgides.

2) Haldusakt on sisuliselt õiguspärane, kui sellel on korrektne õiguslik alus, see on kooskõlas kehtiva õigusega, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vastavuses õiguse üldpõhimõtetega.<sup>86</sup>

Kohtupraktika kohaselt on eeltoodut võimalik rakendada ka objekti ehk ehitise osas. Ehitise formaalselt õiguspärane kui see on püstitatud järgides seaduses sätestatud loa- või teatise menetlusi ning sisuliselt õiguspärane kui vastab ehitamisele ja ehitistele kehtestatud nõuetele.<sup>87</sup>

Lammutusettekirjutus on vaadeldav kui haldussunnivahend. Haldussund on üks õiguskorra tagamise vahenditest, mille põhieesmärkideks võib muuhulgas pidada õiguserikkumise tõkestamist, õiguserikkumise kahjulike tagajärgede ärahoidmist, rikkumise olukorra taastamist, õiguserikkuja vastutusele võtmise tagamist, õiguserikkuja karistamist ja õigusliku kohustuse täitmise tagamist. Lammutusettekirjutus, kui omaniku kohustus omavoliliste ehitiste

---

<sup>84</sup> Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: -  
[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/ehitusseadustiku\\_eelnou\\_seletuskiri\\_2013.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitusseadustiku_eelnou_seletuskiri_2013.pdf) lk 13 (28.12.2021)

<sup>85</sup> Saarmets, V. Kuidas sünnib õigusakt, haldusakt, kohtulahend? Õiguskeel 2008/3, lk 5.

<sup>86</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu 2004. Kättesaadav arvutivõrgus <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf> (lk 271)

<sup>87</sup> RKHKo 3-3-1-64-02 p 14

likvideerimiseks, on käsitletav kui taastussunnivahend, mille ülesanne on õiguskorra rikkumisele eelnenud olukorra ennistamine ning õigusliku kohustuse täitmine.<sup>88</sup>

Ettekirjutuse olemust ja selle andmise kohustust selgitab korrakaitseseadus (KorS)<sup>89</sup>, mille § 28 kohaselt on pädeval korrakaitseorganil ohu või korrarikkumise korral õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus. Eelnev tähendab, et pädev isik peab ohu esinemise või korra rikkumise korral tegema vastutavale isikule ettekirjutuse.

Kuivõrd käesoleva töö aluseks on ebaseaduslikud ehitised ranna ja kalda ehituskeeluvööndis siis on töö autori hinnangul peamisteks lammutusettekirjutuse eesmärgiks ehituskeeluvööndis taastada ehitustegevusele eelnev olukord ehk rannale või kaldale omaste tunnuste esinemine. Ebaseadusliku ehitise lammutamisel peaks ranna ja kalda kaitse-eesmärkidele esinema soodne mõju. Näiteks taastuksid hävinenud looduskooslused ehitusalusel maal või taastuks traditsiooniline asutusstruktuur olulistes paikades (kultuuripärand). Teisalt on ettekirjutuse eesmärgiks kindlasti ka õigusrikkuja vastutusele võtmine, lootuses anda signaal ühiskonnale ja järgnevatele potentsiaalsetele omavolilistele ehitajatele, et rannale ja kaldale ehitamine on võimalik vaid väga erandlikes olukordades ja läbides selleks ettenähtud menetluse.

Haldussund ja sunnivahendite kasutamine esineb vaid õigusliku aluse olemasolul, seega peab sunnivahend olema sätestatud seadusega.<sup>90</sup>

Eesti õiguskorras tuleneb lammutusettekirjutuse regulatsioon peamiselt ehitusseadustikust ja korrakaitseseadusest, täiendavalt reguleerib ebaseaduslike ehitiste likvideerimist rannal ja kaldal LKS.

Enne 01.07.2012 kehtinud planeerimis- ja ehitusseadus<sup>91</sup> (PES) § 42 kohaselt oli omavoliline ehitis ilma ehitusloata püstitatud ehitis, välja arvatud PES § 40 lõikes 2 nimetatud juhul. PES § 40 lõige 2 kohaselt võis väikehoonet ehitada kohaliku omavalitsuse kirjalikul nõusolekul ilma ehitusprojekti, ehitusloa, kasutusloa ja ehitusjärelevalveta. Sama sätte lõige 1 ütles „et väikehooneks loetakse kuni 12-ruutmeetrise ehitusaluse pinnaga ühekordset keldrita hoonet, mida ei kasutata elamiseks ja millel ei ole tehnilisi või avalikke funktsioone. PES § 61 lõige 1

---

<sup>88</sup> Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. Juridica 1998/8 Arvutivõrgus: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=1998\\_8\\_haldussund\\_kehtivas\\_iguses](https://juridica.ee/article_full.php?uri=1998_8_haldussund_kehtivas_iguses) (07.04.2022)

<sup>89</sup> Korrakaitseseadus. - RT I, 03.03.2021, 5.

<sup>90</sup> Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. Juridica 1998/8 Arvutivõrgus: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=1998\\_8\\_haldussund\\_kehtivas\\_iguses](https://juridica.ee/article_full.php?uri=1998_8_haldussund_kehtivas_iguses) (07.04.2022)

<sup>91</sup> Planeerimis- ja Ehitusseadus. - RT I, 12.06.2021, 15.

kohaselt oli ehitise omanik kohustatud kohaliku omavalitsuse ettekirjutusel omavolilise ehitise likvideerima. Eeltoodu on käesoleva töö juures oluline kuivõrd aitab mõista varasema regulatsiooni ajal tehtud kohtupraktikat.

Tänaasel päeval kehtiva EhS § 132 lõike 3 kohaselt otsustab korrakaitseorgan ehitise lammutamise eelkõige, kui:

1) ehitise ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele ja nõuetele mittevastavusega kaasneb oluline või kõrgendatud oht;

2) ehitise ebaseadusliku ehitamisega on kinnisasja omanikule või kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele kaasnenud püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada.

Esitatud eeldused on alternatiivsed ning nende esinemist tuleks käsitleda eraldi. Kuivõrd käesolev töö keskendub rannale ja kaldale püstitatud ebaseaduslikele ehitistele, siis on fookuses eelkõige esimene eeldus: ehitise ei vasta nõuetele ning nõuetele mittevastavusega kaasneb oluline või kõrgendatud oht.

Eeldus sätestab omakorda kaks tingimust, mis on kumulatiivsed: 1) ehitise ei vasta nõuetele ning 2) ehitisega kaasneb oluline või kõrgendatud oht. Tingimusi käsitlevad täpsemalt käesoleva töö ptk-d 2.1.2 -2.1.4.

EhS § 132 lõike 3 sissejuhatav lauseosa ütleb, et korrakaitseorgan otsustab ehitise lammutamise *eelkõige* kui esinevad sättes toodud järgnevad tingimused. See ilmestab, et sätestatud tingimused ei ole imperatiivsed ning korrakaitseorganil on suuremal või vähesemal määral kaalutusõigus.

Ka kohtupraktika kohaselt ei kohusta ehitusseadustiku regulatsioon ebaseadusliku ehitustegevuse korral igal juhul lammutusettekirjutuse tegemiseks ning on seega haldusorgani kaalutusotsus. Seega ei piisa vaid õigusliku aluse olemasolust, vaid lammutusettekirjutus peab olema vastavuses ka kaalutusreeglitega.<sup>92</sup> Riigikohtu hinnangul ei pruugi likvideerimise kohustus olla alati kooskõlas põhiseaduse §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt õiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Iga ehitise, sh ka omavolilise ehitise kohustuslik lammutamine piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab selgelt omanikule kahju. Sellise intensiivsusega õiguste riivet peab pädev asutus saama

---

<sup>92</sup> TlnRnKo 3-06-188

põhjalikult kaaluda igal üksikjuhtumil eraldi. Seejuures ei ole kaalutusõiguse teostamisel keelatud arvestada asjaoluga, et ehitis püstitati ebaseaduslikult. Kohalik omavalitsus peab omavolilise ehitise avastamisel kaaluma ehitusnormide rikkumise tõsidust ja iseloomu ning ehitise lammutamise vajalikkust.<sup>93</sup>

HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Diskretsiooni vajalikkuses teatud juhtudel ei ole võimalik kahelda. Seadusandja ei suuda asutustele kõiki otsuseid üheselt ette kirjutada, samuti puudub võimalus näha ette tulevikku ja tutvuda iga üksikjuhtumi õiglaseks lahendamiseks vajaliku informatsiooniga. Täiendavalt põrkuvad osades valdkondades rohkem kui teistes isikute õiguse ja avalikud huvid, mille vahel õiglane tasakaalu saavutamiseks võib tekkida vajadus arvestada juhtumite eripära eraldi. Õiguskirjanduses on ka omavalitsuse lammutamisetekirjutust peetud selgelt diskretsioonikohaks. Kohaliku omavalitsuse diskretsiooni kasuks räägib see, et kõikide loata püstitatud ehitiste lammutamiseks ei pruugi olla põhjendatud vajadust, seda juhul kui luba on näiteks jäänud taotlemata, kuid sisuliselt on ehitis siiski nõuetekohane. Ehitusloa taotlemise kohustuse kui protseduuriline nõude eesmärk on ennetavalt kontrollida tulevase ehitise kooskõla ehitusnormide ja -nõuetega. Eeldatavasti toob lammutus omanikule kaasa aga olulise kahju tekkimise. Seetõttu võib kõigi loata ehitatud ehitiste lammutamine olla ebaproportsionaalne ja sellest tulenevalt põhiseadusevastane. Normi ebaselguse korral tuleb erinevatest tõlgendusvariantidest eelistada seda, mis on põhiseadusega enam kooskõlas.<sup>94</sup>

Samas on leitud, et haldussunni kohaldamisel ei ole diskretsiooni kohaldamine siiski sedavõrd ulatuslik kui halduses üldiselt ning seaduses peaks sisalduma tegevusjuhend, kuidas olukorda hinnata ja sunnivahendi kohaldamise üle otsustada.<sup>95</sup>

I. Koolmeister on selgitanud, et järelevalve meetmed (s.o sunnivahendite kasutamine) peavad vastama proportsionaalsuse nõuetele, lisaks olema eesmärgipärased ja prognoositavad. Meetmed, mis välistavad ehitusõiguse või viivad ehitise lammutamiseni, vajavad erilist

---

<sup>93</sup> RKHKo 3-3-1-64-02 p 10

<sup>94</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 279.

<sup>95</sup> Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. Juridica 1998/8 Arvutivõrgus: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=1998\\_8\\_haldussund\\_kehtivas\\_iguses](https://juridica.ee/article_full.php?uri=1998_8_haldussund_kehtivas_iguses) (07.04.2022)



regulatsiooni. Selline regulatsioon - järelevalve korraldust ja teostamist reguleeriv üldseadus ja ühtne järelevalve kord ehitusõiguse teostamise üle, aga puudub.<sup>96</sup>

Ka töö autori hinnangul ei sisalda Eesti õiguskord piisavalt detailseid juhiseid, et suunata haldusorganit kaalutluse tegemisel.

Lammutusettekirjutuse andmisel peab haldusorgan hindama seega reaalselt situatsiooni, arvestama kaalutusreegleid ning ka lammutusettekirjutuse eesmärki ja mõtet.

Kohus leidis haldusasjas nr 3-06-188, et isegi kui lammutamine on sobiv ja ainuvõimalik vahend õiguspärase olukorra loomiseks, tuleb lõppkokkuvõttes hinnata lammutusettekirjutuse proportsionaalsust. Selleks tuleb omavahel kaaluda rikutud avalikke ja kaebajate huve ning ehitise omaniku omandiõigust.<sup>97</sup>

### **2.2.1. Ehitise formaalne ja materiaalne õigusvastatus ehk mittevastavus nõuetele**

Õiguskirjanduses on formaalse õiguspärasuse hindamisel haldusaktide tähenduses mõeldud haldusakti vastavust kehtestatud pädevus-, vormi- ja menetlusnõuetele.<sup>98</sup>

Ehitis objektina on formaalselt ebaseaduslik samuti olukorras, kus see on püstitatud ilma vastava menetluseta, või kui vastav menetlus (nt planeering, ehitusluba või kasutusluba) ei vasta nõuetele. Kuigi ehitusseadustik ei erista sõnaselgelt ehitise formaalset ja materiaalselt õigusvastasust, on Eesti kohtupraktika seda teinud.

Riigikohus on kohtuasjas 3-3-1-64-02 analüüsinud, kas juurdeehitus on vaid formaalselt õigusvastane ehk õigusvastane seepärast, et on jäetud taotlemata ehitusluba, või ka materiaalselt õigusvastane, ehk on vastuolus õigusaktidega, millega on kehtestatud nõuded ehitamisele ja ehitistele.<sup>99</sup>

Võttes arvesse magistritöö fookust, milleks on ranna ja kalda ehituskeeluvöönd, siis saab eeltoodust teha järelduse, et ehituskeeluvööndis paiknev ehitis on formaalselt õigusvastane, kui ehituskeeluvööndit ei ole ehitise püstitamisele eelselt vähendatud ei üldplaneeringu ega

---

<sup>96</sup> Koolmeister, I. Ehitusõigus: ühekülgne järelevalve. [https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister\\_ettekanne.pdf](https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister_ettekanne.pdf) (07.04.2022)

<sup>97</sup> TlnRnK 26. juuni 2008, nr 3-06-188

<sup>98</sup> Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 294.

<sup>99</sup> RKHKo 3-3-1-64-02, p-d 14 ja 15.

detailplaneeringu menetluses, või kus ehituskeeluvööndit on küll planeeringumenetluses vähendatud, kuid mitte ulatuses, kus on toimunud ehitustegevus.

Samas Riigikohtu lahendis on leitud, et kui ehitus on sisuliselt kehtivate ehitise suhtes kohaldatavate normidega kooskõlas või kooskõlla viidav, oleks omanik tõenäoliselt ehitustegevuseks loa ka enne ehitustegevusega alustamist. Seega kui ehitise ei riku (olles formaalselt õigusvastane) kellegi teise ega ka avalikke huve, ei saa lammutamisettekirjutust teha ainuüksi karistusena omavolilise ja ilma loata ehitamise eest. Samuti luges Riigikohus korrektseks ringkonnakohtu hinnangu, mille kohaselt oli omanik ehitusnorme rikkunud vaid formaalselt ja sisulised puudused olid täies ulatuses kas kõrvaldatud või kõrvaldatavad.<sup>100</sup>

Eeltoodu kontekstis on sega kohtupraktika kohaselt justkui kohustus pädeval haldusorganil hinnata, kas menetlusnõuete rikkumine üksi välistab igasuguse ehitustegevuse soovitud asukohas, ning kui see nii on, siis kas hilisema menetlusega on n.ö tagantjäreli muuta ehitise formaalselt õiguspäraseks.

EhS § 12 lõigete 1 ja 2 ning § 13 lõike 1 kohaselt peab ehitise vastama ehitusprojektile, olema kooskõlas kitsenduste ja planeeringutega ning peab tagama ehitise vastavuse seaduses sätestatud nõuetele.

Seega võib ehitiste materiaalse õiguspärasuse jagada töö autori hinnangul sisuliselt kaheks:

1) kooskõlla planeeringutega ning ehitusprojektiga – ehitise on materiaalselt õiguspärane, kui ta vastab planeeringutest tulenevatele nõuetele (nt ehitusalune pind, hoonele seatud tingimused, kuja, ehitise suurus jne), ei riku kellegi, eelkõige naabrite, subjektiivseid õiguseid ja avalikke huve ning sobib ümbruskonda, vastab ehitusprojektis ettenähtule.

2) kooskõlla kitsenduste (nt LKS või muinsuskaitse seadus) ja seadusest tulenevate nõuetega (nt ehitustehniliste- ja ohutusnormidega) – ehitise on materiaalselt õiguspärane, kui ta vastab kõigile ehitisele ette nähtud tehnilistele tingimustele, ning kui ehitamisel on arvestatud seadusest tulenevaid kitsendusi.

Kuivõrd ehituskeeluvööndi vähendamine on võimalik vaid planeerimismenetlusega (detail- või üldplaneering)<sup>101</sup>, siis ehitise ehituskeeluvööndis on materiaalselt ehk sisuliselt õigusvastane, kui ta ei vasta planeeringus sätestatud ehituskeeluvööndi ulatusele. See tähendab, et pädev asutus on hinnanud ehituskeeluvööndi ulatust soovitud asukohas ning andnud ehituskeeluvööndi

---

<sup>100</sup> RKHKo 3-3-1-64-02, p-d 14 ja 15.

<sup>101</sup> Käesolev töö ptk 1.2.2.

vähendamise menetluses hinnangu, arvestades ranna või kalda kitse-eesmärke, millisel juhul ja mis ulatuses puuduvad ehitustegevusel negatiivsed mõjud keskkonnale. See tähendab, et omavoliline ehituskeeluvööndi ulatuse laiendamine toob endaga kaasa kaitse-eesmärkide rikkumise ning seega ka avalike huvide kahjustamise.

Kuivõrd LKS § 38 lõige 3 sätestab üldnormina, et ranna või kalda ehituskeeluvööndis on uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud, siis on töö autori hinnangul ehituskeeluvööndi kontekstis õigustatud eeldus, et ehitised, mis on püstitatud formaalselt õigusvastaselt on ka materiaalselt õigusvastased. Eelviidatud kohtupraktika pinnalt peab pädev haldusorgan siiski kontrollima, kas selline eeldus peab paika.

Kokkuvõtlikult on rannale ja kaldale ehitamise kontekstis ehitised materiaalselt õiguspärane, kui ehitised vastab planeeringule, millega on vähendatud ehituskeeluvööndit ning kui ehitised ei ole vastuolus ranna ja kalda kaitse-eesmärkidega.

### **2.2.2. Oluline või kõrgendatud oht**

Käesoleva töö uurimisküsimuse kontekstis on vajalik selgitada, et kas ohu tuvastamine aitaks kaasa lammutusettekirjutuse proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisele või vähemalt kaalutluskoha tuvastamisele. Üheks variandiks oleks igasugust mõju rannale ja kaldale pidada ohuks EhS mõistes ning leida, et selliselt on täidetud lammutusettekirjutuse andmise tingimus. Küll aga on vajalik analüüsida, mida pidada ohuks ranna ja kalda kontekstis.

Ohu mõistet on selgitatud nii korrakaitseaduses, ehitusseadustikus kui ka looduskeskkonna kontekstis keskkonnaseadustiku üldosa seaduses.

KorS § 5 lõike 2 kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus toimub korrarikkumine.

KorS liigitab ohu kolmeks:

- 1) oluline oht - oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või KorS § 5 lõikes 4 nimetatud kuriteo toimepanemise oht;
- 2) kõrgendatud oht - oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht;

3) vahetu oht - olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab.

Ohu hindamine põhineb ohukahtlusel. KorS § 5 lõike 6 kohaselt on ohukahtlus olukord, kus ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud.

Korrakaitseorgan (KorS § 6 lõike 1 kohaselt riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud isik) peab KorS § 5 lõike 7 kohaselt arvestama ka ohu ennetamisega, mis on osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine.

EhS § 8 sätestatud ohutuse põhimõtte kohaselt peab ehitise, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus olema ohutu. Eelnimetatud tegevust on ehitusseadustikus peetud ohutuks, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale või keskkonnale. Ehitise ja ehitamise ohutus hõlmab seehulgas ka loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist.

Õiguspärase ehitustegevuse käigus toimub ohutusnõuetele vastavuse eelkontroll planeerimiska ehitusloa menetluses (EhS § 3, § 18 lg 2, § 24 lg 1 p-d 2-3) ning ehitise ohutus on seega üks ehitusloa väljastamise tingimusi.

Praktikas käsitletakse ja mõistetakse ehitise ohutust tavapäraselt kui ohutust inimese tervisele, varale ja heaolule. Näiteks on võimalikuks ohuks lammutusettekirjutuse kontekstis peetud hoone varisemise võimalust. Põhiseaduse § 28 lõike 1 kohaselt on igal inimesel õigus tervisele. Põhiseadusest tuleneb riigil kohustus rakendada positiivseid meetmeid, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu, seahulgas peavad need meetmed olema kajastatud ka õigusaktides. Nende nõuete järgmiseks tuleb erilist tähelepanu pöörata riikliku järelevalve tõhususele.<sup>102</sup> Kohtupraktikas on leitud, et ainuüksi isiku pidev ärevus oma eluruumi säilimise üle võib olla argument väljastajale ehitusloa andmisest keeldumiseks või ehitustööde keelamiseks enne riski viimist lubatud tasemele.<sup>103</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus leidis lahendis

---

<sup>102</sup> Muller, K., Henberg, A., Sarapuu, A. §28/7. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Arvutivõrgus: [https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv\\_28](https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv_28) (07.04.2022)

<sup>103</sup> RKHKm 3-3-1-67-01 p 6.

*Osman v the United Kingdom*, et juhul, kui avaliku võimu organid teavad või peaksid teadma, et konkreetse isiku elule on olemas tegelik ja vahetu oht kolmanda isiku poolt (seda näiteks projekteerija või ehitaja poolsete ohutusnõuete rikkumiste tõttu) ning avalik võim saab pädevuse piires võtta tarvitusele abinõusid, mis mõistlikult hinnates võiksid seda ohtu vältida (nt loa-, järelevalvemenetluse käigus), on riigil ja kohalikul omavalitsusel elu kaitsekohustus.<sup>104</sup>

Kui ohu hindamine inimese tervisele ja varale on küllaltki selge, siis EhS § 8 peab ehitise ohu all silmas ka ohtu keskkonnale. Muuhulgas on toodud välja, et ehitise ja ehitamise ohutus hõlmab loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist.

Töö autori hinnangul on aga just looduse kaitse eesmärgil ohu sisustamine probleemne. Keeruline on otsustada, mis on siis see oluline oht keskkonnale, käesoleva töö fookust arvestades täpsemalt ranna ja kaitse-eesmärkidele, mis peaks tingima lammutusettekirjutuse andmise.

KeÜS § 5 sätestab samuti keskkonnaohu mõiste ning keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaselt on see keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Keskkonnahäiring omakorda on KeÜS § 3 lõike 1 kohaselt inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

Keskkonna ohu mõiste koosneb kahest elemendist. Esimene on ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus. Teine element aga ebasoodsa tagajärje olulisus. Keskkonnaohuna mõistetakse seega olukorda, kus esinevad nimetatud kaks tingimust kumulatiivselt ning kus esineb piisav tõenäosus, et saabub oluline keskkonnahäiring.<sup>105</sup>

Keskkonnahäiring omakorda on sisuliselt igasugune ebasoodne mõju keskkonnale, välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju. Mõju nii ebasoodsa tagajärje kui ka mingi tegevuse või ilmingu toime mõistes. Keskkonnahäiringu mõiste rakendusala piiritlemisel on peetud oluliseks arvestada ka sellega, millised on keskkonnaõiguse ja keskkonnavaldkonna piirid. Näiteks linnaruumi muutmisest tingitud visuaalne mõju arhitektuuri-, ja üldisemalt kultuuriväärtustele, ei ole ilmselt keskkonnaküsimus, mille kontekstis võiks jaatada

---

<sup>104</sup> EIKo 28.10.1998, 87/1997/87-1/1083, p 116, *Osman v Ühendkuningriigid*. -

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58257>

<sup>105</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid 2. täiendatud väljaanne. § 5. Keskkonnaõiguse keskus.2015. Arvutivõrgus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-5> (12.02.2022)

keskkonnahäiringu olemasolu. Samas olukorras, kui sellise linnaruumi muutmisega kaasneb ka mõju linnakeskkonna looduslähedasematele osadele (näiteks avalikult kasutatava roheala vähenemine), võib seda mõju siiski keskkonnahäiringuna käsitleda.<sup>106</sup>

Keskkonnahäiringutele rakendub teatud ulatuses talumiskohustus. Seda juhul, kui nende vähendamine ei ole näiteks mõistlike vahenditega teostatav, kui häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi, mille tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive. Nagu asjaõigusseaduse § 143 kohaselt tuleb ka KeÜSi mõistes taluda selliseid kahjulikke mõjutusi, mis on konkreetse piirkonna eripära arvestades tavalised. Näiteks linnas tuleb taluda transpordist lähtuvat müra ja tänavavalgustuse ning valgusreklaami häirivat mõju. Talumiskohustuse näitena on toodud ka olukord, kus tiheasustuses ehitatakse seni tühjalt seisnud, elamumaa otstarbega krundile detailplaneeringuga kooskõlas olev ehitus, millel toimuv tegevus mõjutab naaberkrundi omaniku heaolu, häirib senist rahu ja varjab osaliselt senist kaunist vaadet jõeale. Tiheasustuses tuleb isikutel eeldada, et täielik privaatsus ei ole seal enamasti saavutatav ning seega esineb neil talumiskohustus.<sup>107</sup>

Olulise keskkonnahäiringuna käsitletakse KeÜSi mõistes näiteks ka kaitse all mitteoleva, kuid kultuurilooliselt või esteetiliselt väärtusliku ja inimeste heaolu seisukohalt olulise linnapargi hävitamist ja selle ehitistega asendamist. Näiteks on toodud olukord, kus linnaosas on haljasala, millest rohkem kui pool on kavandatava planeeringu alusel plaanis täita elamutega. Ala on kohalikele elanikele oluliseks puhkeaja veetmise kohaks. Kohalike elanike väitel ei jää sellises mahus elamuehituse korral piirkonda alles ühtegi roheala, planeeritava hoonestuse arhitektuuriline lahendus muudaks piirkonna miljööd ebamõistlikult ja täiendavalt kaoksid jalakäijate senised tähtsad liikumisteed. Ka sellise muutuse oluliseks keskkonnahäiringuks lugemine võiks olla põhjendatud.<sup>108</sup>

Käesolevas töös on selgitatud nii kaitse-eesmärkide olemust ja tähendust<sup>109</sup>, kui ka ühe lammutusettekirjutuse eelduse „ohu“ mõistet<sup>110</sup>. Töö autori hinnangul tekib seega küsimus, kas ehitusseadustiku kohane „oht keskkonnale“ on ehituskeeluvööndi kontekstis ära sisustatud LKSi 6. ptk-s. Seega esiteks, kas omavoliliselt püstitatud ehitus on ohtlik, kui see läheb vastuollu

---

<sup>106</sup> Sama, § 5

<sup>107</sup> Sama, § 5

<sup>108</sup> Sama, § 5

<sup>109</sup> Käesolev töö 1.2.2

<sup>110</sup> Käesolev töö 2.2.2

LKS § 34 sätestatuga ning teiseks, kas ja mis alusel hinnata, kas vastuolulisus kaitse-eesmärkidega kujutab endast olulist ohtu?

Viidatud kohtupraktikas, mis on senini ehituskeeluvööndis ebaseaduslike ehitise temaatikal tehtud, ei ole sisustatud ohu mõistet, samuti pole lammutusettekirjutuste kontekstis ehitise mõju keskkonnale, sh selle põhjustatud ohtu hinnatud. Töö-autori hinnangul ei ole see aga kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

Töö autori hinnangul on ohu sisustamise küsimus oluline seetõttu, et kui pidada igasugust vastuolu kaitse-eesmärkidega oluliseks ohuks, siis on sisuliselt täidetud eeldus lammutusettekirjutuse tegemiseks. Samas leiab töö autor, et tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest ei saa igat vastuolu kaitse-eesmärkidega pidada oluliseks ohuks.

### **2.3. Lammutusettekirjutuse seotus põhiseadusega, sh proportsionaalsuse printsiibiga**

Käesoleva töös on eelnevalt hinnatud looduskaitseliste kitsenduste (ehituskeeluvöönd) seost ja vastavust põhiõigustele, kuid eraldi ja jätkuva küsimuse moodustab ka lammutusettekirjutuse seos põhiõigustega, eeskätt suhe omandipõhiõigusega. Töö autori hinnangul on oluline eristada ehituskeeluvööndi kui kitsenduse seost põhiseadusega ja lammutusettekirjutuse kui sunnivahendi kasutamise seost põhiseadusega. Esimesel juhul on riivatud isiku potentsiaalne võimalus maa-alale ehitamiseks - riive võib olla muuseas potentsiaalne ehk olukord, kus tegemist on n.ö tavapärase veekogu äärse alaga, kus rakendub seadusest tuleneb ehituskeeluvöönd, mille vähendamist on isikul iseenesest võimalik taotleda ja riive võib olla ka kindel, olukorras kus isik on soovinud ehituskeeluvööndit vähendada, kuid ei ole vastavas menetluses saanud nõusolekut. Lammutusettekirjutusega on riive kohene, see tähendab, et sunnivahend põhjustab ehitustegevuse keelamisele lisaks ka reaalse materiaalse kahju.

Kohustus ehitise likvideerimiseks ehk lammutusettekirjutuse andmine riivab oluliselt omandipõhiõigust, seda on kinnitanud ka kohtupraktika.<sup>111</sup> Ometi eksisteerivad lisaks põhiseadusest tulenevatele õigustele ka põhiseadusest tulenevad kohustused. Ebaseaduslik ehitustegevus ranna- ja kalda ehituskeeluvööndis on vastuolus põhiseadusest tuleneva looduse säästmiskohustusega (põhiseaduse § 5 ja § 53).<sup>112</sup> Lammutusettekirjutus ehituskeeluvööndis

<sup>111</sup> Vt nt RKHKo 3-3-1-42-03, RKHKo 3-3-1-25-02

<sup>112</sup> Käesoleva töö ptk 1.3.1.

aitab seega täita põhiseaduslikku kohustust. Täiendavalt võib ebaseaduslik ehitustegevus riivata samuti põhiseadusest tulenevat õigust tervise kaitsele.<sup>113</sup>

Kuivõrd LKS § 38 lõige 3 kohase üldreegli alusel on ehitamine keelatud, siis kaalukauss lammutusettekirjutuse kontekstis nihkub pigem looduskaitseliste avalikele huvidele.

Eeltoodust olenemata peab lammutusettekirjutus vastama HMS §-s 54 sätestatud õiguspärase haldusakti tunnustele, s.t et haldusakt peab olema ka nõuetekohaselt põhjendatud (HMS § 56). Töö autori hinnangul oleks õige kirjutada proportsionaalsuse hindamine välja haldusakti põhjenduses, ehk siis lammutusettekirjutuse selgitavas osas tuleks tuua välja, mis on lammutusettekirjutuse esemeks oleva ebaseadusliku ehitise mõju keskkonnale (oht) ning võrrelda sellest tulenevat riivet lammutusettekirjutusest tuleneva omandipõhiõiguse riivega.

Riigikohus on lahendis 3-17-740 analüüsinud olukorda, kus Keskkonnaamet ei kooskõlastanud projekteerimistingimusi Kahla-Kübassaare hoiualal, kuivõrd ehitamisega hävineks kaitsealuse kadastiku elupaigatüüp ehitise all ja ümbruses. Riigikohus leidis selles asjas, et ehitise püstitamine võib olla lubatav, kui sellega ei kahjustata loodusala kaitse eesmärke, s.h tuleb arvestada, et igasugused negatiivsed mõjud ei ole välistatud, vaid välistatud on olulise mõju avaldamine elupaigatüübile ega liigile, mille kaitseks ala on määratud. Kui olulist mõju ei avaldatud siis võib otsustada, et ka ala terviklikkusele ei avaldata negatiivset mõju. Kui aga tegevus avaldab olulist mõju kasvõi ühele elupaigatüübile või liigile, mille kaitseks ala on määratud, mõjutab see aga paratamatult negatiivselt ka ala terviklikkust. Riigikohus on mõju olulise selgitamiseks viidanud komisjoni teatisele<sup>114</sup>, mille kohaselt mõju olulisus sõltub selle suurusest, liigist, ulatusest, kestusest, intensiivsusest, avaldamise ajast, tõenäosusest ja kumulatiivsusest ning asjaomaste elupaikade ja liikide haavatavusest. Näiteks on punktis 23 toodud, et : „Käesoleva otsuse p-s 13 viidatud LKS § 32 lg 2 ja § 14 lg 2 tõlgendades ja kohaldades tuleb arvestada nii eelviidatud selgitusi Natura alade kaitsereežiimi aluseks oleva Euroopa Liidu õiguse kohta kui ka proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11 teine lause). Kaitstava elupaiga kahjustamiseks, mida loodusobjekti valitseja ei tohi lubada, ei ole seetõttu põhjust pidada tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike. Selline mõju võib siiski olla oluline, kui see järeldeb elupaigatüübi haavatavusest või halvast seisundist, tegevuse kumulatiivsest mõjust koos muude arengute ja alale mõju avaldavate

---

<sup>113</sup> Käesoleva töö pkt 2.2.2.

<sup>114</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Natura 2000 alade kaitsekorraldus. Elupaikade direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 sätted (2019/C 33/01).



*tegevustega, kaitse eesmärgi saavutamisel ilmnenud või tõenäoliselt ilmnedavad võivatest olulistest raskustest või muudest sarnastest asjaoludest.*“

Töö autor on teadlik, et viidatud Riigikohtu lahendit on halduspraktikas soovitatud kasutada ka rannale ja kaldale esinevate mõjude hindamisel. Töö autori hinnangul on viidatud lahend suurepärane suunis kaitsealade kontekstis, kuid ei kohaldu ehituskeelu kontekstis järgmistel põhjustel:

- 1) Hoiualade ja eraldi kaitsealade regulatsioon on sätestatud LKSi 5.ndas peatükis ning erineb oma olemuselt ranna ja kalda kaitse regulatsioonist, mis on LKSi 6.ndas peatükis;
- 2) Kaitsealad võetakse kaitse üldjuhul konkreetse või mitme konkreetse väärtuse kaitseks, see-eest ranna ja kalda osas kaitstakse maa-ala tervikuna ning igal pool;
- 3) Kuivõrd kaitsealad on võetud kaitse alla mingi konkreetse väärtuse tõttu, siis üldjuhul seatakse neile väärtustele ka seisundit puudutavad eesmärgid (nt kaitse-eesmärgi seisundi parandamine või mõne pindalalise eesmärgi saavutamine) kuid ehituskeeluvööndi puhul selliselt eesmärke ei sätestata;
- 4) Rannal kaldal kaitstakse kogu rannale ja kaldale omast elustiku, samuti lisaks looduskooslustele ka asustust (kultuuripärand) ja juurdepääsu veekogule;
- 5) Mõjude hindamine ehituskeeluvööndi kontekstis toimub planeeringumenetluse raames Keskkonnaameti poolt selleks ette nähtud menetluses, võttes seejuures arvesse, et ehitamine peab olema erand üldreeglist, ning halduspraktika erandi tegemiseks peab olema ühtne.<sup>115</sup>

Riigikohus on kohtuasjas 3-3-1-11-03 punktis 43 leidnud, et „*Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Kaalutusõigus pole eesmärk omaette. Otsustus võib olla proportsionaalne ka siis, kui seadus pole kaalutusõigust sätestanud. Ka regulatsioon, mis ei võimalda kaalutusõigust, võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse. Seadusandjal on õigus kehtestada regulatsioon, mis ei võimalda diskretsiooni. Loomulikult peab seadusandja diskretsiooni mittevõimaldava regulatsiooni kehtestamisel kaaluma seda, kas regulatsioon on proportsionaalne. Kolleegium on seisukohal, et kui seadusandja pole kaalutusõigust sätestanud, siis võib tekkida küsimus kaalutusõigust mittevõimaldava regulatsiooni põhiseaduspärasusest. Nimelt võib seadusega sätestatud regulatsioon olla mitteproportsionaalne.*“<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> RKHKo 3-17-740

<sup>116</sup> RKHKo 3-3-1-11-03

LKS § 38 lõige 9 näeb ette, et kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus käesolevas paragrahvis sätestatuga, ei teki isikul, kellele ehitusluba väljastati või kelle huvides ehitamine on, vastavalt haldusmenetluse seadusele õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas.

Viidates eelnevalt analüüsitud kohtulahendile 3-12-1070, leidis kohus, et sisuliselt puudub LKS § 38 lõike 9 tõlgendamisel kaalutusõigus. Seega kohtupraktika põhjal tunduks nagu kaalutusõigust ei ole ning lammutusettekirjutuse tegemine ongi proportsionaalne juba seetõttu, et seadusega on keelatud ranna- ja kalda ehituskeeluvööndisse ehitada.

Ometi on selline lahendus vastuolus ehituskeeluvööndi vähendamise võimaluseks LKS § 40 kohaselt, kust tuleneb, et ehituskeeluvööndi vähendamine on siiski pädeva haldusorgani kaalutusotsus, mistõttu ehituskeeld ranna- ja kalda ehituskeeluvööndis ei ole imperatiivne, vaid haldusorgani kaalutusotsus. Töö autori hinnangul puudub mõistlik põhjendus, miks ei tuleks samasuguselt tõlgendada ka lammutusettekirjutuse tegemise võimalikkust.

#### **2.4. Alternatiivide kaalumise lammutusettekirjutuse tegemisel**

Kuivõrd lammutusettekirjutus on vaieldamatult kõige intensiivsem riikliku järelevalve meede, siis enne lammutusettekirjutuse tegemist tuleks töö autori hinnangul kaaluda, kas esineb alternatiive. Töö autori hinnangul on selleks kolm võimalus:

- 1) ehitustegevuse karistamine (väärteomenetlus ebaseadusliku tegevuse sanktsioneerimiseks, nt EhS ptk 16 või LKS § 74);
- 2) tagantjärele seadustamine (olukorras, kus ehitustegevusele järgnevalt on võimalik ehituskeeluvööndi vähendamise menetluse läbi viimine);
- 3) ebaseadusliku ehitise säilimine ja õiguslikult ebaselge olukorra jätkumine.

Esimese võimaluse analüüs ei ole töö autori hinnangul eraldiseisvalt käesoleva töö raames asjakohane, kuna ei aita kaasa käesoleva töö uurimisküsimusele vastamisele. Täiendavalt tuleb ka pärast esimese võimaluse rakendamist liikuda edasi kahe järgmise küsimuse juurde: kas ehitise saab seejärel seadustada või säilib ehitise ebaseaduslik staatus.

Tagantjärele seadustamise kontekstis on kohus ebaseaduslike ehitise seadusega vastavusse viimise võimalust küll jaatanud, kuid seda olukorras, kus ehitis vastab ehitisele esitatavatele

nõuetele ning on kooskõlas maa-ala detailplaneeringuga.<sup>117</sup> Samuti on kohtupraktikas leitud, et uus ehitusluba või kasutusluba võib varasema ehitusloa faktilised tagajärjed (püstitatud ehitise) tagantjärele legaliseerida, see ei ole aga iseenesest käsitatav tagajärgede kõrvaldamisena.<sup>118</sup>

Kuivõrd ehituskeeluvööndisse ehitamise seadustamine ei toimu ehitusloa etapis, vaid planeerimise etapis<sup>119</sup>, siis on ka tagantjärele seadustamise puhul vajalik minna tagasi planeerimisprotsessi. Seega vastavalt LKS § 40 lõikele 4 on vaja seadustamise puhul vajalik esitada taotlus koos vastu võetud üldplaneeringuga, ehk üldplaneeringumenetluses või vastu võetud detailplaneeringuga detailplaneeringumenetluses. LKSis ei ole sätestatud erandit või võimalust, et ehituskeeluvööndi vähendamine võiks mingiski olukorras toimuda näiteks ehitusloa menetluses.

Töö autori hinnangul on tagantjärele seadustamine seega väga erandlik. Arvestades, et üldplaneering koostatakse 10-20 aastaks on võimalus üldplaneeringumenetluses ehitise tagantjärele seadustamiseks pigem marginaalne. Detailplaneeringu koostamine juba valmis ehitisele, seejuures ette teadmata planeerimismenetluse tulemust, ei pruugi olla ökonoomne ega mõistlik. Eriti arvestades näiteks kohtupraktikat, kus lammutusettekirjutus on tehtud näiteks lehtla või saunamaja osas. Ei saa pidada proportsionaalseks, et selliste väikeehitiste seadustamiseks on vajalik läbida suhteliselt kulukas detailplaneeringu menetlus.

Kohtuasjas 3-3-1-64-10 leidis Riigikohus järgmist: *“Omavolilise ehitise lammutamist või muul viisil likvideerimist ei saa ehitisele esitatavate materiaaõiguslike nõuete rikkumine õigustada iga kord ka siis, kui rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada leebemate vahenditega. Samuti tuleb arvestada, et lammutamisele ei saa kuuluda kogu õigusvastane juurdeehitus, vaid lammutamisele võib määrata vaid minimaalse osa, mis on vajalik teise isiku õiguste või avaliku huvi kaitseks. Kui selgub, et ehitusnorme on rikutud ja rikkumist ei ole võimalik muude meetmetega kõrvaldada, tuleb kaaluda protsessiosaliste ja avalikke huve lammutamise poolt ja vastu.”*<sup>120</sup>

Eeltoodu põhjal on kuulub seega alternatiivide kaalumise küll proportsionaalsuse põhimõttele vastavalt järelevalvemenetluse juurde, kuid ka olukorras, kus sobivamaid meetmeid tõepoolest ei ole – näiteks olukord, kus negatiivseid tagajärgi ei ole võimalik likvideerida rahalise

---

<sup>117</sup> RKHKo 3-12-1187 p 15

<sup>118</sup> RKHKo 3-17-725 p 17

<sup>119</sup> Käesoleva töö 1.2.1

<sup>120</sup> RKHKo 3-3-1-64-02

karistusega, samuti ei ole võimalik tagantjärele seadustamine, siis ometi on vajalik avalike huvide ja erahuvide kaalumise.

## **2.5. Mõistlik aeg järelevalve menetluse algatamiseks**

Käesolevas töös välja toodud kohtupraktikast selgus lisaks proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise hindamata jätmisele ka teisi menetluslikki probleemkohti, mis võivad lõppastmes endaga kaasa tuua lammutusettekirjutuse õigusvastasuse, sh ka proportsionaalsuse põhimõtte veelgi olulisema eiramise.

Kohtud ei ole hinnanud, mis aja jooksul peaks toimuma lammutusettekirjutuse tegemine ja see on käesoleva töö autori hinnangul oluline probleem.

Kohtupraktikas on leitud, et õigusliku aluseta ja mittenõuetekohase ehitise on kohustatud lammutama selle igakordne omanik sõltumata enda süüist (EhS § 40 lg 2 ja § 61 lg 1 p 10).<sup>121</sup> Eeltoodu raames tekib küsimus, kas eksisteerib võimalus, kus pahaaimamatult juba aastaid veekogu ehituskeeluvööndis eksisteerinud maja ostnud isikut võiks samuti ähvardada lammutusettekirjutus, kui haldusorganitel selleks n.ö suva tekib.

Ei EhS ega LKS ei sätesta lammutusettekirjutuse andmiseks kindlat ajaraamistikku. Haldusmenetluses rakendub mõistliku aja printsiip. Riigikohus on märkinud, et kui seadusega tähtaega määratud ei ole, siis peab avalik-õiguslik asutus (haldusorgan) tegema toimingute mõistliku aja jooksul. Mõistlik tähtaeg leitakse arvestades kõiki olulisi asjaolusid, näiteks küsimuse tähendust menetlusosalisele, menetlustoimingute keerukust, menetlusosaliste arvu, menetlusosalise käitumist jne.<sup>122</sup> Eelnev on küll kohaldatav lammutusettekirjutuse menetlusele kestvusele, kuid ei vasta küsimusele, millise aja jooksul ehitise püstitamiseks tuleb järelevalve menetlus üldse algatada.

Töö autori hinnangul, kuivõrd seadus tähtaega ei paku, siis tuleb ka menetluse alustamiseks lähtuda mõistliku tähtaja põhimõttest. Seejuures võib mõistlik aeg erinevates olukordades olla erinev.

---

<sup>121</sup> TlnRnKo 3-04-164 p 13

<sup>122</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 124

Töö autori hinnangul võiks eeskuju võtta keskkonnajärelevalve seaduse<sup>123</sup> (KeJS), § 7 lõikest 4, mille esimese lause kohaselt võib Keskkonnaamet 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Seega on peetud oluliseks hetke, millal pädev asutus õigusvastasest tegevusest teada sai ning menetluse algatamiseks mõistliku tähtaega on hakatud arvutama alates sellest hetkest.

KeJS § 7 lõikest 4 teise lause kohaselt võib Keskkonnaamet kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed, kui kehtetuks tunnistatud või kehtetuks tunnistamisele või muutmisele kuuluva haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi. Seega sätte kohaselt on mõju hindamiseks ja avalike hüvede olulisuse ja riive kaalumiseks antud aega kolm aastat.

Nagu eelnevalt nimetatud, siis sõltub ranna või kalda ehituskeeluvööndis oleva ehitise järelevalve menetluse algatamine oluliselt konkreetsetest asjaoludest ning võib erinevates asukohtades olla erinev. Töö autor toob välja näiteks väikeste omavalitsuse tiheasustusalade ehituskeeluvööndisse omavoliliselt püstitatud ehitistest teada saamine on ilmselgelt lihtsam ning toimub kiiremini kui näiteks keset metsamassiivi jõe kalda ehituskeeluvööndisse püstitatud ehitise korral.

Täiendavalt on töö autori hinnangul mõistliku menetluse algatamise ajaraamistiku püstitamiseks vajalik võrrelda ka ebaseadusliku ehitise vastuolu kaitse-eesmärgiga. Näiteks olukorras, kus ehitist takistab oluliselt juurdepääsu avalikule veekogule on loogiline järeldada, et ebaseaduslik ehitist avastatakse pigem kiirema aja jooksul ning seega tuleb ka järelevalve menetlus algatada lühidalt pärast ehitise püstitamist.

Kokkuvõtlikult leiab töö autor, et ebaseadusliku ehitise püstitamine ja järelevalve menetluse algatamise vahel olev mõistlik menetlusaeg on otseselt seotud pädeva isiku teada saamisega ebaseaduslikust ehitisest. Kuivõrd objektist teada saamist ei ole tihtipeale võimalik kindlaks teha konkreetse kuupäevana, siis tuleb mõistliku aja arvestamiseks võtta arvesse ehitise asukohta ja selle vastuolu kaitse-eesmärkidega.

Näiteks on kohtuasjas 3-12-1070 leitud, et: „*Ainuüksi asjaolu, et vallavalitsus enne 23. maid 2012 ebaseadusliku lehtla ehitamisele ei reageerinud, ei saa tekitada kaebajas veel õiguspärast ootust, et lehtla tuleb lugeda seaduslikuks. Kaebaja ei ole viidanud, et vallavalitsus oleks*

---

<sup>123</sup> Keskkonnajärelevalveseadus. - RT I, 10.07.2020, 98

*käitunud lehtla seaduslikkust aktsepteerival viisil, väljendades mingi otsustusega ehitamisega nõustumist. Ainuüksi haldusorgani tegevusetus ei saa tekitada isikus õiguspärast ootust, et tema ebaseaduslik tegevus tuleb lugeda seaduslikuks. Vastasel juhul tekib olukord, kus haldusorganile pannakse ebamõistlikult suur halduskoormus, selgitada välja kõik ebaseaduslikud tegevused ka siis, kui keegi sellest haldusorganit ei teavita ja haldusorganil puuduvad vihjed tegevuse ebaseaduslikkuse kohta. Ning teistpidi tekib oma ebaseaduslikku tegevust varjaval isikul lihtne võimalus nõuda oma ebaseadusliku tegevuse seaduslikuks muutmist.*<sup>124</sup> Viidatud kohtuasjas oli kõnealune lehtla ehitatud enne 2009. aastat (täpne aastaarv on töö autorile teadmata) ning lammutusettekirjutuse anti välja 2012. aastal. Töö autor mõönab, et olenevalt asjaoludest ei pruukinud kohalik omavalitsus tõesti olla teadlik ebaseadusliku ehitise eksisteerimise kohta, kuid samas ei ole kohus sisustanud, mis aja jooksul peaks kohalik omavalitsus siiski muutuma teadlikuks oma haldusüksusel toimuvast.

Hetkel on käimas kohtumenetlus 3-20-1349 Jõelähtme valla ja Keskkonnaameti vahel seoses Keskkonnaameti otsusega ehituskeeluvööndi vähendamise osas. Muuhulgas taotles kohalik omavalitsus tagantjärele seadustamise sooviga ehituskeeluvööndi vähendamist kinnistutel, kus ebaseaduslik hoonestus oli eksisteerinud juba üle kümne aasta. Kohtuvaidlustes selgus, et lammutusettekirjutust tehtud ei olnud – kohalik omavalitsus eeldas Keskkonnaameti poolse järelevalve toimumist ja Keskkonnaamet omakorda kohaliku omavalitsuse järelevalve toimumist. Keskkonnaamet ei vähendanud ehituskeeluvööndit, kuivõrd Keskkonnaameti seisukoht on, et ehitise mõju kaitse-eesmärkidele hinnatakse selle aja seisuga, kui ehituskeeluvööndi vähendamist oleks õigeaegselt küsitud.<sup>125</sup>

Kuigi halduse tegevusetusest tekkiv õiguspärane ootus ei ole käesoleva töö peamiseks küsimuseks, siis tuleb töö autori hinnangul siiski küsida, et kui lammutusettekirjutuse tegemiseks või üleüldise järelevalve menetluse algatamiseks on mõistlik aeg möödunud, siis kas isikul esineb kasvõi mingil määral õiguspärane ootus ehitise seadustamiseks.

Keeleliselt näitab „õiguspärane ootus“ (ingl *legitimate expectation*, pr *confiance légitime*, sks *Vertrauensschutz*) esmajoones millelegi õiguse järgi lubatule. Õiguspärane ootus on seega põhimõte, mille järgi igaüks peaks saama kujundada oma käitumist lootuses, et talle kehtiva õiguse kohaselt ettenähtu või lubatu jääb püsima. See, kes viitab õiguspärasele ootusele, osutab seega talle kehtiva õiguse kohaselt sätestatule. Selles kontekstis ei ole õiguspärast ootust

---

<sup>124</sup> TrtRnKo 3-12-1070 p 16

<sup>125</sup> Keskkonnaameti 03.07.2020 otsus nr 7-13/20/11317

väljaspool positiivset õigust. Näiteks valimislubaduste puhul – ükskõik kui suurt toetust lõppkokkuvõttes ka ei kogutud, ei loo see õiguspärast ootust. Vähemalt seni, kuni tulemused ei ole asjakohaste menetluste kaudu saanud osaks kehtivast õigusest.<sup>126</sup>

Teisalt viitab ootuse õiguspärasus ka omandatud positsiooni päritolule suhtes: õiguspärane vs. õigusvastane. Mõiste esmalt kirjeldatud tähendusest tuleneb, et legitiimne ootus kehtiva õiguse alusel ehk õiguspärasele ootusele ei saa tugineda õigusvastasel teel (nt kelmuse abil) omandatud õiguse kaitsel. Õiguspärase ootuse kaitse alla tuleb seega arvata ainuüksi õigust järgides ehk kõige üldisemas tähenduses seaduslikult saavutatud positsioonid.<sup>127</sup>

## 2.6. Lammutusettekirjutuse tegemise pädevus

Lisaks mõistliku aja kohaldamisele on töö autori hinnangul ebaselgus ka lammutusettekirjutuse tegemiseks pädeva isiku osas. Kui KorS § 28 lõige 1 sätestab just pädevale asutusele ettekirjutuse tegemise kohustuse, siis kas tegemist on antud juhul kattuva pädevusega. Kui vastus eelnevale on jah, siis võib selline pädevuse duubeldamine endaga kaas tuua olulisi probleeme.

Kohalikule omavalitsusele on EhS § 130 lõike 2 alusel pandud ülesanne teha riiklikku järelevalvet ehitiste ja ehitamise nõuetele vastavuse üle. Sellised nõuded hõlmavad muuhulgas ehitise ohutust kogu tema kasutusea vältel, ehitamise vastavust ehitusprojektile ja kohustust rakendada ehitamisel abinõusid teiste isikute õiguste ülemäärase kahjustamise vastu.<sup>128</sup>

EhS § 130 lõike 2 kohaselt on kohalik omavalitsus korrakaitseorganiks olukorras, kus on tegemist:

1) ehitise, sealhulgas kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise ehitamise või ehitusprojekti detailplaneeringule, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule, projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevatele nõuetele vastavuse kontrollimisega;

---

<sup>126</sup> Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019/9, lk 697-710. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=2019\\_9\\_ootused-lootused\\_ehk\\_igusp\\_rase\\_ootuse\\_p\\_him\\_te\\_p\\_hiseaduslikkuse\\_j\\_relevalve\\_praktikas](https://juridica.ee/article_full.php?uri=2019_9_ootused-lootused_ehk_igusp_rase_ootuse_p_him_te_p_hiseaduslikkuse_j_relevalve_praktikas)

<sup>127</sup> Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019/9, lk 697-710. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://juridica.ee/article\\_full.php?uri=2019\\_9\\_ootused-lootused\\_ehk\\_igusp\\_rase\\_ootuse\\_p\\_him\\_te\\_p\\_hiseaduslikkuse\\_j\\_relevalve\\_praktikas](https://juridica.ee/article_full.php?uri=2019_9_ootused-lootused_ehk_igusp_rase_ootuse_p_him_te_p_hiseaduslikkuse_j_relevalve_praktikas)

<sup>128</sup> RKHKo 3-16-1050 p 10

- 2) ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimisega, sealhulgas ehitise kasutamiseelse ohutuse kontrollimisega;
- 3) ehitamise teatise või ehitusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimisega;
- 4) ehitise kasutusteatise või kasutusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimisega;
- 5) ehitise kasutamise otstarbest tulenevalt selle korrashoiu ja kasutamise nõuetele vastavuse kontrollimisega;
- 6) kohaliku tee kasutamise ja kaitsmise nõuete järgimise kontrollimisega.

EhS § 130 lõige 5 sätestab eripädevuse, mille kohaselt riiklikku järelevalvet ranna või kalda ehituskeeluvööndis teostab Keskkonnaamet.

Ka LKS sätestab §-s 70<sup>4</sup> punktis 3, et Keskkonnaamet võib kaitsealal, hoiualal, kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvööndis ja püsielupaigas ning ranna või kalda ehituskeeluvööndis olevad omavolilised ehitised likvideerida. Asendustäitmise rakendamisest peab Keskkonnaamet eelnevalt teavitama vastavat kohalikku omavalitsust.

Eeltoodu põhjal on selge, et pädev asutus lammutusettekirjutuse tegemiseks ebaseaduslikele ranna või kalda ehituskeeluvööndis on nii EhS kui LKS-i alusel Eesti Vabariigis Keskkonnaamet. Ometi tekib küsimus, kas ja miks on vastav pädevus antud vaid Keskkonnaametile ja miks mitte ka kohalikule omavalitsusele?

Mõneti annab vastuse ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri, mille kohaselt tuleb haldusesisesest järelevalveliigist ehk haldusjärelevalvest eristada riiklikku järelevalvet, mis on väline järelevalve ja suunatud haldusväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle ning sellega teostatakse valvet riigi haldusorganite üle, mis ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Näiteks esineb haldusjärelevalve olukorras, kus riik teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse üle, kui viimane on andnud endale õiguse ehitist ehitada või kasutada. Täiendavalt kuuluvad haldusjärelevalve alla olukorrad, kus riik teostab kohaliku omavalitsuse üle järelevalvet üle antud riiklike ülesannete osas. Esimese juhtumi korral on vaieldav, milline on haldusjärelevalve teostamise ulatus, kuid ilmselt tuleb nentida, et sarnaselt teise juhtumiga on haldusjärelevalve ulatus piiritletud kohalikule omavalitsusele üle antud riiklike ülesannetega.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri, lk 141-142.



Sisuliselt käsitleb eeltoodu õigussuhet Keskkonnaameti kui ehituskeeluvööndi vähendamiseks pädeva isiku ja kohaliku omavalitseja kui ehitust puudutavate loamenetluste teostajate vahel.. Haldusjärelevalve küsimust reguleerib KeJS, mille § 7 reguleerib Keskkonnaameti järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. KeJS § 7 lõige 4 ütleb, et kui Keskkonnaamet leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse keskkonnavalve haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.

Kuigi töö autorile jääb küsitavaks, kas näiteks ehituskeeluvööndit ebaõigelt kajastavat või üldse kajastamata planeeringut või ehitusluba saab lugeda keskkonnavalve haldusaktiks, siis Riigikohus sellise protesti esitamise puhul pole probleemi näinud.<sup>130</sup>

Minnes lammutusettekirjutuse juurde, siis selle näol on tegemist riikliku järelevalvega, mis on halduseväline. Seletuskirjas on toodud, et: „*Järelevalve vastavate nõuete või keeldude üle jaguneb erinevate haldusorganite vahel vastavalt nende pädevusele. Näiteks on ainult kohalikul omavalitsusel võimalik öelda, kas ehitist vastab detailplaneeringus ette nähtud hoonestusalale või ette antud korruste arvule vms tingimustele. Samas on ainult Päästeametil pädevus öelda, kas hoone vastab tuleohutust puudutavatele nõuetele.*“<sup>131</sup> Kuigi seletuskiri ei käsitle Keskkonnaameti pädevust, siis tulenevalt viidatud viimasest lausest võiks välja lugeda, et ainult Keskkonnaametil on pädevus öelda, kas hoone on looduskeskkonnale ohtlik, s.t vastuolus ranna ja kalda kaitse-eesmärkidega.

Kuigi seadust ja seaduse seletuskirju analüüsid on töö autor jõudnud seisukohale, et lammutusettekirjutuse andmiseks pädev isik peaks olema Keskkonnaamet, siis kohtupraktikas ja halduspraktikas on küsimus lahtine.

Seadus ei ütle otsesõnu, kas lisaks Keskkonnaametile või järelevalvet ranna- ja kalda ehituskeeluvööndis teostada ka kohalik omavalitsus. Tõlgendamise teel on leitud, et ülesanne võiks kuuluda vaid Keskkonnaameti pädevusse. Ometi võib jõuda ka teistsuguse tulemuseni. Töö autor on seisukohal, et hetkel kehtiv seadusandlus ei sätesta piisavalt konkreetselt, kes vastutab järelevalvemenetluste teostamise eest. Selles küsimuses ei anna selgust ka kohtupraktika.

---

<sup>130</sup> RKHKo 3-3-1-63-10

<sup>131</sup> Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri, lk 143.

Probleem on töö autori hinnangul oluline, peasjalikult kuna, kui ei ole määratud kindlat pädevat isikut, siis on ebaselge, kes võtab lõpuks vastutuse, et ebaseaduslikud ehitised likvideeritaks. Halduspraktikas võib täheldada, et kui pädevus on jaotatud mitme isiku vahel ning ei ole kindlaks tehtud kes mille ees vastutab, siis jäävad ülesanded tihti tegemata.

Töö autori ettepanek antud küsimuses oleks viia läbi seaduse muudatus, millega otsustatakse üks pädev isik järelevalvemenetluse algatamiseks ranna- ja kalda ehituskeeluvööndites. Töö autori hinnangul peaks vastutus täielikult ebaseaduslike (ilma vastavate lubadeta) püstitatud ehitiste kohta olema kohalikul omavalitsusel. Peamiseks põhjenduseks on see, et kohalik omavalitsus kui kohaliku elu suunaja ja arendaja teab või peab teadma, mis tema haldusalal toimub.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärk oli välja selgitada, millistest alustest ja kaalutlustest lähtuvalt tuleb hinnata sunnimeetme kasutamise võimalikkust, sh proportsionaalsust lammutusettekirjutuse tegemisel ehituskeeluvööndis. Uurimisküsimusele vastuse leidmisel oli magistritöös täiendavalt käsitletud järgmiseid alaküsimusi: kas Eesti seadusandlus tagab õigusselguse, mida ette võtta ebaseaduslike ehitistega ehituskeeluvööndis ning kas üldised ehitusseadustikus sätestatud lammutusettekirjutuse eeldused rakenduvad ka ranna ja kalda ehituskeeluvööndis. Kas igasuguse ebaseadusliku ehitise olemasolu ranna ja kalda ehituskeeluvööndis annab aluse lammutamisetekirjutuse tegemiseks ning kas senine kohtupraktika on kooskõlas põhiseadusega ja täpsemalt põhiseaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega? Täiendavalt uuriti, mis on potentsiaalselt suurimad probleemid lammutusettekirjutuse tegemisel ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ja kuidas neid probleeme võiks lahendada.

Töö autor püstitas hüpoteesi, et kuigi rand ja kallas ja nende kaitse-eesmärgid on küll seaduses selgelt välja toodud, on ka sunnivahendi kasutamisel igakordselt vajalik kaaluda ebaseadusliku ehitise vastuolu kaitse-eesmärkidega ning lammutusettekirjutuse mõju omandipõhiõigusele, st et avalike ja erahuvidede kaalumise peaks olema igakordne. Kaalutluse puudumine on vastuolus põhiseaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Täiendavalt tuleb arvestada alternatiivseid meetmeid.

Esmalt analüüsis autor, kust tuleneb vajadus ja põhjendus veekogude äärseid maa-alasid täiendavalt kaitsta, millise menetlusega on võimalik ehituskeeluvööndit vähendada ja seaduslikult veekogude äärsetele aladele ehitada ning mida pädev asutus seejuures kaaluma peab. Ranna- ja kalda kaitse Eesti Vabariigis käsitles esimesena 22.02.1995 vastu võetud ranna ja kalda kaitse seadus. Rahvusvaheliselt tähtsustas ranna ja kalda kaitset ja laiemalt üleüldist merekeskkonna kaitset Läänemere piirkonna merekeskkonnakaitse konventsioon (Baltic Marine Environment Protection Commission), mille juhtiv organ on Helsinki Commission ehk lühendatult HELCOM. Tänapäeval reguleerib ranna- ja kalda kaitset LKSi 6. ptk, veeseadus ja keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Kui üldreeglina on ranna ja kalda ehituskeeluvööndis uute ehitise püstitamine keelatud, siis on reeglist võimalik teha ka erandeid. Erandid sätestab LKs § 38 lõiked 4-6. Täiendavalt on võimalik ehituskeeluvööndi vähendamine. Ehituskeeluvööndit vähendamine toimub kohaliku omavalituse taotluse ja vastu võetud planeeringu alusel pädeva haldusorgani ehk Keskkonnaameti poolt. Keskkonnaamet võtab ehituskeeluvööndi vähendamise otsus tehes arvesse ranna- ja kalda kaitse eesmärgi, milleks 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. Keskkonnaamet arvestab ranna või kalda kaitse eesmärgi ning lähtub taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest.

Lisaks analüüsiti, kuidas sellise looduskaitse kitsendus suhestub põhiõiguste ja kohustustega. Looduse kaitsmine laiemalt on põhiseaduslik kohustus – täpsemalt toodud Põhiseaduse §-s 5 ja §-s 53. Eeltoodud põhiseaduslikud kohustused annavad põhiseadusliku aluse ranna ja kalda kui looduskaitse suures väärtusega aladele täiendavate kitsenduste kehtestamiseks. Kuigi ka omandi vaba kasutamine ja käsutamine on põhiseadusest tulenev õigus, ei ole tegemist absoluutse põhiõigusega, vaid seda on võimalik teatud ulatuses piirata. Avalikes huvides piirangute seadmise ehitustegevusele eeldab, et avalikud huvid tugineksid seaduses sätestatud legitiimsetele eesmärkidele ning oleksid põhjendatud, ehituskeeluvöönd kujutab endast seega nn lubatud riivet.

Kui ehituskeeluvööndi regulatsiooni on Eesti õiguskorras peetud lubatud riiveks ehk proportsionaalseks riiveks, siis pädeva asutuse igakordne otsus vähendada ehituskeeluvööndit või jätta see vähendamata, on samuti kaalutusotsus ning seejuures ei tohi unustada põhiseadusest tulenevat proportsionaalsuse printsiipi. Kui võtta arvesse proportsionaalsuse põhimõtte kolme kriteeriumit (sobilik, vajalik ja mõõdukas), siis võib leida, et kuivõrd LKS § 38 lõige 3 näeb üldreeglina ette, et ehitustegevus ranna ja kalda ehituskeeluvööndis on üldreeglina keelatud, siis ei esine töö autori hinnangul ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses probleeme sobiva meetme teemal. Legitiimne eesmärk ongi ehitamise vältimine ehituskeeluvööndis. Legitiimse eesmärgi saavutamiseks ei ole muud tõhusamat eesmärki kui ehituskeeluvööndi vähendamata jätmine. Pädeval haldusorganil ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses on sisuliselt kaks võimalust. Jätta ehituskeeluvöönd vähendamata või vähendada ehituskeeluvööndit. Kui eesmärgiks on ehitustegevuse vältimine ehituskeeluvööndis, siis riiklikult kohaldatavaks ainsaks ennetavaks meetmeks on ehituskeeluvööndi vähendamata jätmine ning seega ei esine probleeme ka vajalikkuse kriteeriumiga. Proportsionaalsuse testi vaieldamatult kõige raskem kriteerium on mõõdukuse hindamine, kus haldusorgan on igakordselt kohustatud hindama, kas konkreetses asukohas olevad avalikud huvid (s.o ranna ja kalda kaitse-eesmärgid) on niivõrd olulised, et alal tuleb välistada ehitustegevuse võimalus.

Magistritöö teises peatükis keskenduti lammutusettekirjutusele kui kõige intensiivsemale ebaseadusliku ehitustegevuse tagajärjele. Esmalt olivälja toodud kohane lammutusettekirjutust kui sunnivahendit ranna ja kalda ehituskeeluvööndis käsitlev kohtupraktika ning seejärel lammutusettekirjutuse andmise üldised tingimused ning proportsionaalsuse hindamise vajalikkuse. Teine peatükk hõlmas endas töö autori hinnangut kõige olulisematest probleemidest, võttes aluseks õiguskirjanduse ja teises peatükis toodud kohtupraktika. Esimeseks ja seejuures suurimaks probleemiks peab töö autor, et esmalt ei näe kehtiv regulatsioon selgelt ette, kas ja kuidas peab pädev haldusorgan kaalutlusõigust teostama. Seaduse sätete osas on võimalik mitmeid tõlgendusvariante ning seetõttu tuleks töö autori hinnangul pöörduda põhimõtete ja printsiipide juurde, milleks üheks on ka proportsionaalsuse põhimõte. Kohtupraktika analüüs uurimisküsimusele edukalt vastata ei suutnud.

Samuti selgus töö koostamise käigus, et esineb ka menetluslikke probleemkohti, mis muudavad niigi keerulise materiaaõigusliku küsimuse lahendamise veelgi komplitseeritumaks. Näiteks ei ole õiguslikult paika pandud ajaraamistikku, mille jooksul tuleb järelevalve menetlust alustada. Mõistlikku aja kindlaks määramine on oluline, kuivõrd võimaldab tekkida olukorras, kus haldusorgani tegevusetus võib ebaseadusliku ehitise omanikule tekitada õiguspärase ootuse ehitise püsimiseks või vähemalt potentsiaalse vaidluse õiguspärase ootuse küsimuses. Samuti ei ole selge, kes on lammutusettekirjutuse tegemiseks pädev haldusorgan – on selleks kohalik omavalitsus või Keskkonnaamet. Ka see küsimus on oluline, kuivõrd pädevuse jagamine võib tekitada olukorra, kus reaalselt järelevalvet keegi ei teostagi, sest vastutus ei ole selge.

Töös käsitleti põgusalt ka alternatiive lammutusettekirjutusele ning leitud, et ka alternatiivide olemasolud ja neist tulenevad tagajärjed ei ole õigusselged ning nende praktikas kasutamine võib tekitada, ja tõenäoliselt tekitabki edasisi küsimusi ja võimalik, et õigusvastast halduspraktikat.

Töö autor on seisukohal, et püstitatud hüpotees leidis kinnitust ning töös püstitatud uurimisküsimus sai vähemalt osaliselt vastuse.

Esimene järeldus on see, et veekogude äärsed alad on avaliku huvi mõistes olulise tähtsusega alad. Avalike kitsenduste sätestamine veekogude rannal ja kallastel on kooskõlas põhiseadusega ning tegu ei ole lubamatu riive omandipõhiõigusele.

Teiseks järelduseks saab välja tuua, et kuivõrd ehitustegevuse keeld ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ei ole imperatiivne, siis ei ole ka lammutusettekirjutuse tegemine igal juhul võimalik. Kui ehituskeeluvööndi vähendamise otsuse tegemisel arvestatakse

proportsionaalsuse põhimõttega, siis tuleb proportsionaalsust hinnata ka lammutusettekirjutuse tegemisel, seejuures tuleb arvesse võtta ka alternatiivseid vähemriivavamaid võimalusi.

Kolmandaks järelduseks selgus tööd kirjutades, et lisaks proportsionaalsuse küsimusele, esineb ehituskeeluvööndis ebaseaduslike ehitiste likvideerimise kontekstis ka olulisi menetluslikki probleeme. Nendeks on lammutusettekirjutuse kohaldamiseks mõistliku aja küsimus ning selgusetus järelevalve teostamiseks pädeva asutuse osas. Mõlemad menetluslikud probleemid on töö autori hinnangul lahendatavad seaduse täiendamisega.

Kokkuvõtlikult leiab töö autor, et pädevad haldusorganid ei tohiks karta lammutusettekirjutuse kohaldamist eesmärgiga hoida veekogude äärseid looduskooslusi, asustust ja säilitada juurdepääsu. Ometi peab järelevalvemenetluse käigus valmima põhjendatud seisukoht, millised on need avalikud väärtused, mida konkreetses olukorras kaitstakse ning miks need on avalikkuse seisukohalt olulised.

# **ILLEGAL CONSTRUCTIONS IN THE BUILDING EXCLUSION ZONE OF THE SHORE OR BANK AND THE POSSIBILITIES OF THEIR DEMOLITION IN THE ESTONIAN LEGISLATION**

## **Abstract**

There is a large number of naturally preserved shore and bank areas in Estonia, which are the country's so-called national wealth and important as valuable habitats, for ensuring animal pathways, recreational opportunities, spatial accessibility of natural areas and also for the protection of the aquatic environment. Many of these areas are also protected by the European Union's Natura 2000 network. Activities on the shore and bank are nationally regulated by Nature Conservation Act.

In its 2007 report, the National Audit Office of Estonia found that the natural values of the shore and bank and other public interests were not sufficiently protected against private interests and illegal construction. Also, according to the National Audit Office, the values of the shore and bank may be damaged by illegal construction activities to such extent that it is too expensive or even impossible to restore them later. According to the National Audit Office, the public is not sufficiently involved in the planning of buildings in the coastal areas, and construction is often permitted without considering the need and effects of such an exemption. Report accused local government construction supervision and lack of effective punishment. Although, relevant legislation has changed to some extent over the last 15 years, the competent authorities still have issues with illegal construction in the building exclusion zone of the shore and bank.

The total length of the Estonian coastline (taking into account the circumference of both mainland Estonia and the islands) reaches up to 3793 kilometers, so it is clear that the additional construction restrictions on the shore and bank affect many landowners who would surely like to build a house or sauna on a beautiful beach. The owners of real estates along inland waters (rivers, lakes) will be added to the aforementioned list. It is natural that people want to live and build their homes close to water, but it is still important to find balance between protecting private interests and the public interest.

Areas along water are considered to be in need of additional protection both in Estonia and internationally. For example in Estonia, the importance of the shore and bank has been recognized since 1960. Internationally, the protection of the shore and bank has been in focus

since the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, whose governing body (HELCOM) was established in 1974.

The regulation concerning the shore and bank in more detail is placed in Chapter 6 of the Nature Conservation Act. According to the Nature Conservation Act, a distinction can be made between the limited management zone, the building exclusion zone and the water protection zone of the shore and the bank. Present study addresses the building exclusion zone with intensive restrictions. As a general rule, all construction activities are prohibited in the building exclusion zone.

A building can be illegal both formally and materially. This means that illegality may result, for example, from non-compliance with a formal criterias, such as non-compliance with a permit requirement (formal illegality) or a substantive conflict with substantive law (substantive illegality) of the construction activity. A building can be illegal both formally and materially.

Although all local municipalities with water bodies are likely to be exposed to illegal construction on the bank and shore, the overview of illegal buildings is still relatively incomplete, there is a lack of extensive case law and legal clarity on the demolition and the future of such buildings.

Arguably the most severe punishment and the most far-reaching consequence is the obligation to demoliate an illegal building. Milder alternatives are, if possible, the reconstruction of an illegal building or the misdemeanor procedure. The measures for illegal construction mentioned above are intended to help reduce illegal activity, but the consequences are still more difficult to enforce in real life than might be expected. This is especially true in the case of a demolition injunction. For example, there is a consensus in both, the legal literature and case law, that it is in no way proportionate to demolish a building that could be re-erected if the correct procedure is followed. In practice, there are not many examples of demolition being completed.

The research question of the present work can be summarized as follows: since the building exlusion zone of the shore and bank is an endangered area, then is the demolition injuncion for illegal buildings applicable in any case or the fundamental right to property still needs to be assessed alongside nature protection.

The author hypothesizes that although the shore and the bank and their protection objectives are clearly stated in the law, it is always necessary to consider the conflict between the illegal construction and the protection objectives and the impact of the demolition injunction on the



fundamental right to property. Lack of consideration is in conflict with the principle of proportionality enshrined in the Constitution.

The problem is relevant as sea level rise due to global warming threatens buildings built on the shore and bank regardless of whether they are built on the shore or bank illegally or not. However, the state has the possibility to issue an administrative coercive measure, ie a demolition injunction, only in a situation where the building has been constructed illegally. In addition, the preservation of the shore and bank areas is also important for the preservation of the natural wildlife, natural characteristics of the shore and bank and for ensuring public access and, in terms of cultural heritage, for the preservation of the settlement structure.

The present work has been compiled mainly as a quantitative or empirical study, which is mainly based on the analysis of relevant case law, supported by the relevant literature and normative materials. The Building Code and the Nature Conservation Act and their explanatory notes have been used the most as normative sources. The case law used in compiling the paper comes mainly from the practice of the Administrative Chamber of the Supreme Court.

First, the author analyzed the need and justification for further protection of areas along water bodies, the procedure by which the building exclusion zone can be reduced and how to legally built on areas adjacent to water bodies, and what the competent authority must consider in doing so. Shore and bank protection in Estonia was first addressed by the Shore and Bank Protection Act passed on 22.02.1995. Today, the protection of beaches and shores is regulated by Chapter 6 of the Nature Conservation Act, the Water Act and the General Part of the Environmental Code Act.

Even though, as a general rule, the building of new buildings in the building exclusion zone of the shore and bank is prohibited, exceptions to the rule may also be made. Exceptions are provided for in § 38 subsections 4-6 of the Nature Conservation Act. In addition, a reduction of the building exclusion zone is possible. The reduction of the building exclusion zone is carried out by the competent administrative body, ie the Environmental Board, on the basis of the application of the local government and the adopted plan. When making a decision to reduce a building exclusion zone, the Environmental Board shall take into account the objectives of shore and bank protection, which are the preservation of natural values on the shore or bank, limitation of adverse effects due to human activities, diversion of the shore or bank. The Environmental Board takes into account the objectives of shore and bank protection and

proceeds from the vegetation, relief, boundaries of land and immovables, the existing road and technical network and well-established settlements.

In addition, the relationship between such a nature conservation restriction and fundamental rights and obligations has been analyzed. The protection of nature in general is a constitutional obligation - it is specified in § 5 and § 53 of the Constitution. The constitutional obligations provide a constitutional basis for establishing additional restrictions on the shore and bank as areas of high nature conservation value. Although the free use and disposal of property is also a constitutional right, it is not an absolute fundamental right and can be restricted to a certain extent. The imposition of restrictions on construction activities in the public interest presupposes that the public interest is based on the legitimate aims provided by law and is justified. Building exclusion zone therefore constitutes a so-called permissible encroachment.

If the regulation of a building exclusion zone has been considered a permissible violation or proportional infringement in the Estonian legal system, then every decision of a competent authority to reduce or not reduce a building exclusion zone is also a discretionary decision and the constitutional principle of proportionality must not be forgotten. Taking into account the three criteria of the principle of proportionality (appropriate, necessary and moderate), it can be found that § 38 (3) of the Nature Conservation Act prescribes as a general rule that construction activities are not appropriate action. The legitimate aim is to prevent construction in the building exclusion zone. There is no more effective way to achieve a legitimate aim than not to reduce the construction exclusion zone. The competent administrative authority has essentially two options in proceedings for the reduction of a building exclusion zone. Leave the building exclusion zone unreduced or reduce it. If the aim is to prevent construction activities in the building exclusion zone, then the only preventive measure applied by the state is not to reduce the building exclusion zone, and thus there are no problems with the necessity criterion. Arguably the most difficult criterion for the proportionality test is the assessment of moderation, where the administrative body is obliged to assess each time whether the public interest in a particular location (i.e. shore and bank protection objectives) are so important that the possibility of construction activity in the area must be ruled out.

The second chapter of the thesis focuses on the demolition injunction as the most intensive consequence of illegal construction activities. First, the relevant case-law on the demolition injunction as a coercive measure in the building exclusion zone of the beach and shore is set out, followed by the general conditions for issuing a demolition injunction and the need for a proportionality assessment. The second chapter includes the author's assessment of the most

important issues, based on the legal literature and the case law presented in the second chapter. The author of the thesis considers the first and the biggest problem to be that the current regulation does not clearly prescribe whether and how the competent administrative body must exercise its discretion. There are several possible interpretations of the provisions of the law, and therefore, in the opinion of the author, recourse should be had to the principles and principles, one of which is the principle of proportionality. The analysis of the case law did not succeed in answering the problem.

It became clear that there are also procedural problems, which make the solution of an already complicated substantive issue even more complicated. For example, there is no legal time frame for initiating the supervision procedure. The determination of a reasonable period of time is important so far as it allows a situation in which the failure of an administrative authority may give rise to a legitimate expectation on the part of the owner of an unlawful building or at least a potential dispute as to the legitimate expectation. It is also not clear who is the administrative body competent to issue a demolition injunction - the local government or the Environmental Board. This issue is also important, as the division of competences can lead to a situation where no one actually exercises supervision because the responsibilities are not clear.

The thesis also briefly discusses alternatives to the demolition injunction and finds that the existence of alternatives and their consequences are not legally understandable and their use in practice may raise, and is likely to raise, further issues and possibly illegal administrative practices.

To conclusion, the hypothesis was confirmed and the research question was at least partially answered.

The first conclusion is that areas along water bodies are areas of public interest. The imposition of public restrictions on the shores and banks of water bodies is in accordance with the Constitution and is not an unacceptable infringement of the fundamental right to property.

The second conclusion is that since the prohibition of construction activities in the building exclusion zone of the shore and bank is not imperative, it is not possible to issue a demolition injunction in every case. If the principle of proportionality is taken into account when deciding on the reduction of a building exclusion zone, then proportionality must also be assessed when issuing a demolition injunction, taking into account alternative, less intrusive options.

The third conclusion was that, in addition to the question of proportionality, there are also significant procedural problems in the context of the demolition of illegal buildings in the building exclusion zone. These are the question of a reasonable time for the beginning of the demolition injunction procedure and the lack of clarity about the competent authority. According to the author of the thesis, both procedural problems can be solved by supplementing the law.

To sum up, the author considers that the competent administrative authorities should not be afraid to apply the demolition injunction in order to preserve natural communities, settlements and maintain access to water bodies. However, a reasoned opinion must be reached during the supervision procedure as to what are the public values that are protected in a particular situation and why they are important to the public.

## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud õiguskirjandus

1. Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 136 – 156.
3. Eesti keele seletav sõnaraamat ÕS 2009. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=rand&F=M> (07.04.2022)
4. Eesti Keskkonnaühenduste Koja ekspertarvamus randade ja kallaste kaitse ning ehituskeelu- ja piiranguvööndite kohta 2011. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e9e2b84-5884-4391-9675-052e6ca1ccf9/Looduskaitseseaduse%20ja%20sellega%20seotud%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.12.2021)
5. Eesti kliimamuutustega kohanemise arengukava aastani 2030 ja selle juurde kuuluv rakendusplaan. Arvutivõrgus: <https://envir.ee/kliimamuutustega-kohanemise-arengukava> (28.12.2021)
6. Eesti rannajoon. Eesti entsüklopeedia, EE 11 2002; muudetud 2011. Arvutivõrgus: [http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti\\_rannajoon](http://entsyklopeedia.ee/artikkel/eesti_rannajoon) (28.12.2021)
7. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. I etapi analüüs. <https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/03/I-etapi-anal%C3%BC%C3%BCs-EhS.pdf> lk 29 (28.12.2021)
8. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. [https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est\\_sorainen.final\\_.pdf](https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est_sorainen.final_.pdf) lk 27 (28.12.2021)
9. Ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/ehitusseadustiku\\_eelnou\\_seletuskiri\\_2013.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitusseadustiku_eelnou_seletuskiri_2013.pdf) (28.12.2021)
10. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Kas riik ja kohalikud omavalitsused kaitsevad ranna- ja kaldaalale ehitisi kavandades avalikke huve? Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2007. Arvutivõrgus: [https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/ka\\_40036\\_ranna\\_ja\\_kaldaala\\_21.11.2007\\_lopp.pdf](https://www.planeerijad.ee/wp-content/uploads/2021/03/ka_40036_ranna_ja_kaldaala_21.11.2007_lopp.pdf) (18.10.2021)
11. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õiguspõhiste, Juridica 2005/3, lk 187-199

12. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid, *Juridica* 2006/1, lk 54-70
13. Kalbus, A. Kohtupraktika ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamise osas. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljöö”. Arvutivõrgus: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/kalbus\\_ettekanne.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/kalbus_ettekanne.pdf) (28.12.2021)
14. Keskkonnaagentuuri „Suurte üleujutusalaadega siseveekogude ja mererannikul korduva kõrgvee taseme pool mõjutatud alade määramise lõpparuande”. Tallinn, 2019. Arvutivõrgus: [file://sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KA/49702254218/Downloads/190617\\_lopparuanne\\_suurte\\_uleujutusalaadega\\_siseveekogude\\_ja\\_mererannikul.pdf](file://sise.envir.ee/Kasutajad$/KA/49702254218/Downloads/190617_lopparuanne_suurte_uleujutusalaadega_siseveekogude_ja_mererannikul.pdf) (28.12.2021)
15. Keskkonnaameti 15.12.2021 kiri nr 7-13/21/10693-6. Arvutivõrgus: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=a89b773c-2bdf-4ee7-b550-f94a34f2c7a8>
16. Keskkonnaameti 14.03.2022 kiri nr 7-13/22/2053-3. Arvutivõrgus: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=d877cb58-1c1e-4a23-ad89-a6757e472047>
17. Keskkonnaministeeriumi eestvedamisel koostatud projekti “Kliimamuutuste mõjude hindamine ja kohanemismeetmete väljatöötamine planeeringute, maakasutuse, inimtervise ja päästevõimekuse teemas (KATI) aruanne, Tartu 2015. Arvutivõrgus: [https://www.dropbox.com/s/0qq5yzpxzjpnjrv/KATI\\_A\\_lopparuanne\\_140116.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/0qq5yzpxzjpnjrv/KATI_A_lopparuanne_140116.pdf?dl=0) (28.12.2021)
18. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? *Juridica* 2013/2, lk 79-97
19. Koolmeister, I. Ehitusõigus: Ühekülge järelevalve. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljöö”. Arvutivõrgus: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister\\_ettekanne.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/koolmeister_ettekanne.pdf) (17.03.2021)
20. Koolmeister, I., Orion, K. Haldussund kehtivas õiguses. *Juridica* 1998/8, lk 382-389
21. Looduskaitseaduse eelnõu 279 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseadus> (18.10.2021)
22. Looduskaitseaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seadus 483 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0e9e2b84-5884-4391-9675-052e6ca1ccf9/Looduskaitseaduse%20ja%20sellega%20seotud%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.12.2021)

23. Lopman, E., jt. Keskkonnaõigus. Juura, 2016.
24. Madise, Ü., jt (koostajad) Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 5.tr. - Tallinn: Kirjastus Juura 2020.
25. Mereala planeering. Rahandusministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/planeeringud> (25.04.2022)
26. Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelvalve praktikas. Juridica 2019/9, lk 697-710.
27. Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu 763 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8320914b-9225-34ce-b4e7-1a0852290ff3/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (11.03.2022)
28. Saarmets, V. Kuidas sünnib õigusakt, haldusakt, kohtulahend? Õiguskeel 2008/3, lk 5.
29. The Helsinki Convention (HELCOM). Arvutivõrgus: <https://helcom.fi/about-us/convention/> (18.10.2021)
30. Triipan, M., jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid 2. täiendatud väljaanne. Keskkonnaõiguse keskus, 2015. Arvutivõrgus: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-5> (12.02.2022)
31. Triipan, M. Põhiseadusega keskkonda kaitsmas. Postimees. Arvutivõrgus: <https://arvamus.postimees.ee/7507402/pohiseadusega-keskkonda-kaitsmas> (25.04.2022)
32. Veeseaduse 643 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus> (28.12.2021)
33. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. Juridica 2013/7, lk 478-493.

### **Kasutatud õigusaktid**

34. Ehitusseadustik. - RT I, 03.01.2022, 8.
35. Ehitusseadustustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. - RT I, 03.01.2022, 9.
36. Euroopa Liidu toimimise leping. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (18.10.2021)
37. Euroopa Ühenduse nõukogu 2. aprill 1979 direktiiv (79/409/EMÜ). Arvutivõrgus: <https://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20081223:ET:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20081223:ET:PDF) (18.10.2021)

38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 23. juuli 2014 (2014/89/EL). Arvutivõrgus: - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&qid=1549801898268&from=ET> (18.10.2021)
39. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/60/EÜ. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32007L0060> (18.10.2021)
40. Euroopa Ühenduse nõukogu 21.05.1992 direktiiv (92/43/EMÜ). Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20070101&from=EN> (18.10.2021)
41. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.
42. Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonnaametiks ühendamise seaduse Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus. - RT I 2009, 3, 15.
43. Keskkonnajärelevalveseadus. - RT I, 10.07.2020, 98
44. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. - RT I, 10.07.2020, 47.
45. Konventsioon Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse kohta, 1992. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A21994A0316%2802%29> (18.10.2021)
46. Korrakaitse seadus. - RT I, 03.03.2021, 5.
47. Looduskaitse seadus. - RT I, 16.06.2021, 3.
48. Planeerimise seadus. - RT I, 03.01.2022, 4.
49. Planeerimis- ja Ehituse seadus. - RT I, 12.06.2021, 15.
50. Ranna ja kalda kaitse seadus. - RT I 1995, 31, 382.
51. Veeseadus. - RT I, 22.02.2019, 1.

### **Kasutatud kohtupraktika**

52. RKHKo 3-3-1-64-02.
53. RKTko 3-2-1-33-05.
54. RKKKo 3-1-1-9-08.
55. RKPJKo 3-4-1-3-04.
56. RKHKo 3-3-1-41-13.



57. RKHKo 3-3-1-13-04.
58. RKHKo 3-3-1-80-10.
59. RKHKo 3-17-911/156.
60. RKPJKo 5-21-3
61. RKHKo 3-3-1-12-07.
62. RKHKo 3-3-1-5-11.
63. RKHKm 3-3-1-67-01.
64. RKHKo 3-16-1050
65. RKHKo 3-3-1-63-10
66. RKKo 3-1-1-44-06
67. RKHKo 3-3-1-80-10
68. RKHKo 3-17-740
69. RKHKo 3-3-1-11-03
70. RKHKo 3-12-1187
71. RKHKo 3-17-725
72. TrtRngKo 3-12-1070
73. TlnRnKo 3-18-1600.
74. TlnRnKo 3-04-164.
75. TlnRnKo 3-06-188.
76. TlnRnKo 3-09-990
77. TrtHKO 3-19-930.
78. EIKo 28.10.1998, 87/1997/87-1/1083