

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Marica Sepp

EHITUSKEELUVÕOND JA ERANDID SELLE MÄÄRAMISEL

Magistritöö

Juhendaja
MA Kristina Maimann

Kaasjuhendaja
PhD Alexander Lott

Tallinn 2019

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Ranna alade kaitse õigusnormide ajalooline kujunemine ehituskeeluvööndi määramiseks ja sisustamiseks	10
1.1. Õigusraamistiku kujunemine ehitamise piiramiseks ranna alal	10
1.2. Riiklikes strateegiates käsitletud ranna ja kalda alade kaitse eesmärgid	18
1.3. Mõiste „ehituskeeluvöönd“	20
1.4. Ehituskeeluvööndi määramisega seotud olulisemate õigusmõistete sisustamine ..	21
1.4.1. Tavaline veepiir	22
1.4.2. Korduva üleujutusega ala	24
1.4.3. Kaldaastang	28
1.4.4. Metsamaa kõlvik	30
1.4.5. Õuema vs elamumaa	33
1.4.6. Tiheasustusala	36
1.4.7. Varem väljakujunenud ehitusjoon	38
2. Ehituskeeluvööndi määramine ja ettepanekud ehituskeeluvööndi käsitlemiseks	42
2.1. Ehituskeeluvööndi suurendamine	42
2.2. Ehituskeeluvööndi vähendamine	42
2.2.1. Ehituskeeluvööndi vähendamine vööndi sees	45
2.2.2. Looduslik häil ehituskeeluvööndis	46
2.3. Usalduse kaitse muutunud õiguslikus olukorras	49
2.4. Ettepanekud seaduste muutmiseks	53
2.4.1. Menetluse lihtsustamine	56
2.4.2. Üldplaneeringuga looduskaitseaduse kohaste vööndite lähtejoone määramine	58
2.4.3. Ehituskeeluvööndi vähendamisest loobumine	61
Kokkuvõte	63
Building Exclusion Zone and Derogations from its Designation	
Summary	66
Kasutatud allikad	72
Kasutatud kirjandus	72
Kasutatud seaduste eelnõude seletuskirjad	74
Kasutatud kirjavahetus	75
Kasutatud õigusaktid	78
Kasutatud kohtulahendid	79
Kasutatud muud allikad	80
Lisa 1 Väljavõte Maa-ameti geoportaali mullastiku kaardist, Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringu ala	82

Lisa 2 Väljavõte Maa-ameti geoportaalist, Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu ala, varem väljakujunenud ehitusjoone küsimus	82
Lisa 3 Väljavõte Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute detailplaneeringu põhijoonisest	83
Lisa 4 Väljavõte Maa-ameti geoportaali kihilt üleujutusosalad, Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute detailplaneeringu ala	83
Lisa 5 Väljavõte Äia tee 8 kinnistu detailplaneeringust	84
Lisa 6 Väljavõte Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringust	85
Lisa 7 Väljavõte Maa-ameti geoportaali kitsenduste kihilt, Rannaveski detailplaneeringu ala	85

Sissejuhatus

Omandireformi algusest Eesti Vabariigis on möödunud rohkem kui veerand sajandit. Paljudest on saanud ka mere ääres asuva kinnisvara omanikud. Tundub igati mõistlik, et maaomanik soovib oma mereäärsele kinnistule elamu rajada koos saunaga vee piiril ja privaatses rannaga. Siinkohal põrkuvad aga erahuvi ja avalik huvi - eraomaniku huvi ehitamiseks ning looduskaitse ja igapäevase õiguse vabale juurdepääsule rannal. Ranna ja kalda kaitseks on avalik võim pidanud vajalikuks kehtestada normid, mis piiravad omandipõhiõigust looduse kaitsmise eesmärgil ja avalikes huvides. Üheks selliseks avaliku võimu poolt kehtestatud piiranguks on üldine ehituskeeld koos mõnede eranditega, kui seadusjärgne kinnisomandi kitsendus, mille leevendamiseks on seadusandja kehtestanud normid, mille alusel on võimalik taotleda ka ehituskeeluvööndi vähendamist.

Keskkonna väärtus inimese ja ühiskonna jaoks ei seisne üksnes tema kasutamise võimaluses, vaid juba pelgas olemasolus. Kaitset vajavad ka majanduslikku tähtsust mitteomavad liigid. Eelnevast tulenevalt peab riigi keskkonnapoliitika tasakaalustatult arvestama erinevaid avalikke (sotsiaalseid, majanduslikke, keskkonnakaitse) huve.¹ Keskkonnaõigusest on lühikese aja jooksul kujunenud täisväärtuslik õigusharu, mis ei ole enam lihtsalt üks üldise haldusõiguse valdkond, vaid iseseisev nähtus kaasaegses õigussüsteemis.² Keskkonna-, ehitamis- ja planeerimisõigus on üksteisega tihedalt seotud. Seotus on seda tugevamalt nähtav, kui ehitusõiguse saamiseks koostatakse planeeringut ühel või teisel viisil seaduses sätestatud kaitseväärtusega alal. Üheks selliseks alaks on kindlasti mere rand.

Töö teema valiku ajendiks on ehituskeeluvööndi ulatuse määramisele ja ehituskeeluvööndis ehitamisele kohaldatava õiguse ebaselgus. Õigusnormidest arusaadavus mõistlikule inimesele on olnud küsimuse all juba pikemat aega. Praktikas on looduskaitseaduse (edaspidi ka LKS) regulatsioone mitmeti rakendatud ja seetõttu on maaomanikul raske mõista ja mõistlikul moel ette näha haldusorgani tegevust ranna ehituskeeluvööndi määramisel ja seal ehitamise lubamisel. Kuivõrd ehituskeeluvööndis kehtiva ehituskeelu näol on tegemist omandiõiguse piiranguga, siis asjassepuutuvate normide selgus on väga oluline. Töö etteantud mahtu arvestades käsitleb autor teemat lähtuvalt maa omaniku ootusest kasutada oma omandit teatud

¹ Ü. Madise, jt (koostajad) Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 4.tr. - Tallinn: Kirjastus Juura 2017, § 5/1.

² H. Veinla. Printsipiide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsipi näitel. - Juridica 2004/1, lk 11-19, lk 11.

viisil, nt püstitada elamu või abihoone, milleks tuleb saada ehitusõigus ja sellega seotud praktilistest probleemides, mis on esile kerkinud eelkõige mere rannaga seonduvalt.

Õigusselguse olulisuse osas on U. Lõhmus märkinud, et enim tähelepanu õigusselguse põhimõttele on pööranud Euroopa Inimõiguste Kohus. Selles kohtus kasutusel oleva põhiõiguste väidetava rikkumise kontrolliskeemi järgi on inimõiguse piiramist ettenägeva normi selgus seaduse kvaliteedi tunnus. Kui inimõigust piirav norm ei vasta õigusselguse põhimõttele, on tegu inimõiguse rikkumisega. Riigikohus on õigusselgust kui õiguskindluse üht aluspõhimõtet sagedamini seostanud põhiseaduse § 13 lõikega 2, mis ütleb, et seadus kaitseb igäuhte riigivõimu omavoli eest. Õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtted on omakorda liberaalse õigusriigi aluspõhimõtted. Õigusselguse põhimõtte mõjuala ei piirdu siiski üksnes põhiõigustega. Õigusselguse põhimõtte tuletab õigusloojale meelde, kes on õigusnormi adreassaadid. Tuletab meelde, et õigust kirja pannes tuleb esmajoones mõelda kodanikule, Riigikohtu täpsustuse järgi „keskmiste võimetega isikule“, mitte õigusega leiba teenivale haritud ametimehele. Kui õigusnormi adreassaadiks on kodanikud, siis õigusselguse põhimõtte sihtrühmaks on seaduse või muu õigusakti sõnastajad, eelkõige õigusakti projekti koostajad, kes enamasti on juristid, kuid ka need, kellest sõltub eelnõu lõplik variant. Viimased on enamasti poliitikud. Nimetamata ei saa jätta keeleteimetajaid, kelle rolli õigusselguse saavutamiseks ei saa alahinnata.³ Niisiis võib õigusselguse põhimõttel Riigikohtu praktika kohaselt olla kaks allikat: põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte ja § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keeld. Iseenesest ei välista kumbki säte teineteist ja pigem võiks ehk asuda seisukohale, et põhiseaduse § 13 lõikes 2 sisalduv riigi omavoli keeld on põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte täpsustus.⁴

H. Veinla on artiklis “Printsiipide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsipi näitel” viidates A. Aarniole (raamat “Õiguse tõlgendamise teooria”, kus autor on käsitlenud õiguse jäikuse ja paindlikuse probleemi) väitnud, et õiguskorra sisu täpsustades peavad nii ametnik kui uurija pidevalt taotlema tasakaalu kahe erisuunalise eesmärgi vahel. Ühelt poolt peavad nad austama stabiilsust ja teiselt poolt pidama silmas teatud tingimustes nõutavat paindlikust. Veinla on seisukohal, et keskkonnaõigus on sellise dilemma heaks näiteks. Ühelt poolt tuleb kindlustada see, et keskkonnaõiguse adreassaatidele oleks tagatud regulatsiooni

³ U. Lõhmus. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõtte. - Õiguskeel 2015/4. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus_pohiseaduslik_oi_gusselguse_pohimote.pdf (22.04.2019).

⁴ K. Saaremael-Stoilov. Õigusselguse põhimõtte Riigikohtu praktikas. - Õiguskeel 2008/1. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/katrin_saaremael-stoilov_oi_gusselguse_pohimote_riigikohtu_praktikas.pdf (22.04.2019).

arusaadavus, selle tagajärgede ennustatavus ja sellega ka investeringute kindlus. Teisalt nõuab keskkonna kõrgel tasemel kaitsmine valmisolekut individuaalseteks lahendusteks unikaalsetes situatsioonides.⁵

Käesolev töö toob välja parktikas esile kerkinud probleemid mere ranna ehituskeeluvööndi ulatuse määramisel ja ehituskeeluvööndis ehitamise lubamisel ning autor pakub omalt poolt välja võimalikud lahendused. Töö uurimisküsimuseks on, kas ranna alal ehituskeeluvööndi määramist reguleerivad normid on selged ja kas normide rakendamine on ühetaoline, st kas seadusandja on kehtestanud normid, mis on kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Samuti uurib autor, kas rahvusvahelisest või Euroopa Liidu õigusest tulenevad konkreetsed juhised ehituskeeluvööndi määramiseks. Eesmärgiks on seega välja selgitada, kas kehtiv ehituskeeluvööndi määramist reguleeriv normistik on sõnastatud selgelt ja võimaldab selle ühetaolist rakendamist ning kas oleks ehituskeeluvööndi vähendamisele alternatiivne või otstarbekam reguleerimise võimalus.

Mereäärese maa iga omanik peab seadusest tulenevate piirangutega arvestama, kui kavandab mere ääres ehitamist. Seega on vajalik, et mere rannal ehitamise reeglid oleksid õigusaktides sõnastatud selgelt. Ebaselgust illustreerib järgmine näide: looduskaitseaduse kohaselt on Läänemere rannal üldjuhul ehituskeeluvöönd 100 meetrit. Kas sellest teadmisest piisab, et püstitada 100 meetri kaugusele vee piirist suvila? Aga metsaga alal kus ehituskeeluvöönd laieneb piiranguvööndini, st 200 meetrini? Aga kas ikka alati? Kas siis peale 200 meetrit ehitamine on lubatud? Kas looduslik hääl võimaldab vältida ehituskeeluvööndi piiranguid? Mis üldse on looduslik hääl ja kas see võib tekkida ka üle öö? Looduskaitseadust ja Keskkonnaameti seisukohti kõrvutades selgub, et teatud erandite koosmõjus võib Läänemere rannal ehituskeeluvöönd lausa 400 meetrini ulatuda. Sellised erandid üldnormist ja olukord, kus erinormide sisustamine on ebamäärane, on ilmselgelt mõistlikule inimesele ja sageli kahjuks ka spetsialistidele raskesti mõistetavad. Samuti on Keskkonnaameti praktikas levinud ehituskeeluvööndi vähendamine vööndi sees üksikutes kohtades aukudena nn juustuaugu põhimõttel, mis tõstatab küsimuse, kas selline praktika on kooskõlas seaduse mõttega. Töös on toodud läbivalt näiteid Jõelähtme vallast, et illustreerida mõistete sisustamist ja normide rakendamist praktikas.

Lähtudes töö eesmärgist on autor püstitanud kaks hüpoteesi:

⁵ H. Veinla. - Juridica 2004/1, lk 11.

- 1) ehituskeeluvööndi määramiseks antud õigusnormid looduskaitse seaduses on ebaselged ja mitmeti mõistetavad;
- 2) ressursimahuka planeerimisprotsessi läbiviimine ehituskeeluvööndi vähendamiseks ei ole paljudel juhtudel mõistlik ja ökonoomne.

Töö koostamisel on autor kasutanud ajaloolist, võrdlevat ja analüüsivat meetodit. Välja on toodud siseriikliku õiguse ajalooline kujunemine ning võrreldud erinevatel aegadel kehtinud normistikku. Analüüsitud on asjakohast kohtupraktikat, Keskkonnaameti, Keskkonnaministeeriumi ja kohaliku omavalitsuse kirjavahetust nii ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses, kui ka ehituskeeluvööndis ehitamise ja ehituskeeluvööndi määramise küsimustes. Ranna ja kalda kaitse eesmärkide ja regulatsioonide kujunemise väljaselgitamiseks on analüüsitud riigi keskkonnavalaseid strateegiaid, Riigikontrolli aruandeid, õiguskantsleri seisukohti, riikidevahelisi koostöökokkuleppeid ja Euroopa Liidu keskkonnavalaseid direktiive ning suuniseid. Autor on võrrelnud siseriiklike regulatsioone naaberriikide Soome ja Läti vastavate regulatsioonidega. Samuti on autor tutvunud varem koostatud üliõpilaste lõputöödega. Ehituskeeluvööndi määramise ja vähendamise menetluse näol on tegemist siseriikliku looduskaitse reguleerimisega ja seetõttu ei õnnestunud autoril leida ka otseselt seda teemat puudutavat võrdlevat kirjandust.

Töö autor on igapäevaselt seotud kohalikus omavalitsuses planeeringute menetlusega. Menetluste käigus on üles kerkinud rida küsimusi ehituskeeluvööndiga seotud õigusaktide rakendamise osas, millele nii pädevad ametkonnad, kui ka kohtupraktika selgeid ja üheseid vastuseid ei anna. Seetõttu on antud teema väga aktuaalne ja seda eelkõige maaomaniku ning rakendaja sh kohaliku omavalitsuse jaoks. Asjaolu, et inimesed soovivad oma kodu rajada looduskaitse kohtadesse, mida mere äärsed alad on, paneb rannaäärsed alad suure ehitussurve alla. Kohalik omavalitsus peab igapäevaselt selgitama maaomanikule, millised on võimalused ehitusõigust saada mereäärsele kinnistule. Autor on arvamisel, et õigusnormide selgus aitaks tõhusalt kaasa nende ühetaolisele rakendamisele ametnike poolt ja annaks maaomanikele selguse, kuidas saab oma maad kasutada seadustega kooskõlas ja arvestades vajalikus ulatuses avalike huvidega. Seadusandja poolt ebaselgete regulatsioonide sätestamine on kaasa toonud olukorra, kus maaomanikel, kui ka kohalikul omavalitsusel seaduse rakendajana puudub selgus, kuidas ja millistel alustel on võimalik rannal ja kaldal ehitustegevust korraldada. See omakorda toob kaasa avaliku huvi erineval määral kaitsmise ja maaomanike ebavõrdse kohtlemise omandi kasutamisel. Antud regulatsiooni mitmeti tõlgendamise võimalustele on juhtinud tähelepanu nii Riigikontroll, kui õiguskantsler.

Käesolev töö on jagatud kaheks osaks. Esimeses osas käsitleb autor rannaalade kaitse õiguslikku raamistiku kujunemisest, ehituskeeluvööndi mõistet ja ehituskeeluvööndi eesmärki ning sisustab ehituskeeluvööndi määramisega seotud olulised õigusmõisted. Teises osas käsitleb autor ehituskeeluvööndi määramist (sh nii suurendamist kui vähendamist) ning sellega seotud praktilisi ja õiguslikke probleeme. Samuti teeb ettepanekud kehtiva regulatsiooni selgemaks muutmiseks ning analüüsib menetluse lihtsustamise võimalusi.

Autor on tutvunud ka Tartu Ülikooli ja Sisekaitseakadeemia üliõpilaste lõputöödega, milles on uuritud ehituskeeluvööndis ehitamise järelevalvega seonduvat, ehituskeeluvööndi vähendamise kaalutlusi ja ehituskeelu kui omandiõiguse piirangu põhiseaduspärasust. Koostatud tööd käsitlevad üksikuid aspekte ehituskeeluvööndis ehitamisega seonduvalt, mis ei kattu käesoleva töö keskse probleemiga.

1. Ranna alade kaitse õigusnormide ajalooline kujunemine ehituskeeluvööndi määramiseks ja sisustamiseks

1.1. Õigusraamistiku kujunemine ehitamise piiramiseks ranna alal

Esimene looduskaitset komplekselt reguleeriv seadus Eesti Vabariigis võeti vastu juba 1935 aastal ja teine 1938 aastal. Neid seadusi peeti omal ajal maailmas eesrindlikeks.⁶ Ranna ja kalda kaitse seadus oli taasiseseisvunud Eesti Vabariigis esimene seadus, mis käsitles ranna ja kalda kaitset. 22.02.1995 Riigikogus vastu võetud ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu seletuskiri märgib, et mererannad ja siseveekogude kaldad on käsitletavad loodusvarana, so Eesti rahvuslikku rikkusena. Nõukogude okupatsiooni aastatel Eestis alates 1960 aastast toimus ranna ja kalda kaitseks ehitamise keeluvöönd üldlausega 200 m, mis väljendus mitmes planeerimist, projekteerimist ja puhkealade sanitaarset kaitset korraldavas dokumendis. Näiteks ENSV Metsamajanduse Looduskaitse Ministeeriumi poolt kehtestati 1980 aastal veekaitsemetsade moodustamise ja veekogu kallastel kasvavate puude kaitse kord. 01.11.1984 kehtestati ENSV Ministrite Nõukogu määrusega nr. 553 „Veekaitsevööndite põhimäärus“, mis kohaselt oli kõikidel veekogudel 200 m laiune kaitsevöönd. 14.04.1992 uuendati ning täpsustati nimetatud määrust, millega muu hulgas korraldati randade ja kallaste kaitse senisest diferentseeritumalt, määrati veekogu suurusest ja iseloomust lähtuvad erinevad vööndid ja nende laiused.⁷ Seletuskiri viitab ka asjaolule, et ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu tugines Läänemeremaades kujunevale seadusandlusele ja sellele, et põhiosa riike oli 1995 aastaks juba kehtestanud mererandade kaitseks 100-300 m laiused ehituskeeluvööndid, seadus puudus veel vaid Eestis, Soomes ja Venemaal.⁸ Seletuskirjas viidatakse Helsingi konventsiooni osaliste riikide keskkonnaministrite 08.-11.03.1994 nõupidamisele Helsingis, kus võeti vastu pöördumine kõikide Läänemere riikide valitsuste poole seadusandluse kehtestamiseks (Helsingi konventsioon), mis tagaks mere rannal ehituskeeluvööndid 100-300 m laiusel alal.⁹

Rahvusvahelisest õigusest tulnud kohustused ranna alade kaitseks on sätestatud üldiste juhistena, mille rakendamiseks tuleb igal riigil välja töötada meetmed siseriiklikus õiguses.

⁶ H. Veinla. Huvide kaalumise Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. - Juridica 2006/2, lk 123-131, lk 123.

⁷ Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu. Seletuskiri. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b1ed155a-a745-3ca1-b9b0-7049b181a865/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (22.04.2019), lk 1.

⁸ Samas, lk 1.

⁹ Samas, lk 1.

Rahvusvahelise koostöö näiteks on Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (Baltic Marine Environment Protection Commission - HELCOM¹⁰), mis on Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni juhtorgan ja loodi eesmärgil kaitsta Läänemere merekeskkonda kõikidest saasteallikatest valitsustevahelise koostöö kaudu. HELCOM-i liikmeteks on Taani, Eesti, Euroopa Liit, Soome, Saksamaa, Läti, Leedu, Poola, Venemaa ja Rootsi. HELCOM võttis 08.03.1994 vastu soovitused 15/1 rannikualade kaitse kohta, milles märgitakse, et suur osa Balti riikide rannikust on olnud puutumata 50 aasta jooksul ja seetõttu on neil suur ökoloogiline ja esteetiline väärtus.¹¹ Soovituse kohaselt on rannaalal 3 km ulatuses vajalik suurte ja olulise mõjuga arenduste, mille tagajärjel võib looduslik olukord pöördumatult muutuda, kavandamine läbi planeeringute ja asjakohaste keskkonnamõjude hindamise.¹² Samuti soovitatakse Läänemere kaitsemeetmete määramisel lähtuda 100-300 m laiusest kaitstatavast rannikualast ja seal üldjuhul ei ole lubatud tegevused, mis võivad pöördumatult muuta loodusliku olukorda ja maastiku, nt maavara kaevandamine, intensiivne metsamajandamine ja karjatamine ning maa kuivenamine või ehitustegevus va olemasolevate talude ja ehitiste juurde sauna rajamine, kalastamisega seotud hoonete kavandamine jms, mis ei oma olulist mõju.¹³ Eesti ratifitseeris Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni¹⁴ 19.04.1995 ja konventsioon jõustus 19.05.1995, milles deklareeriti vankumatut otsust kindlustada Läänemere ökoloogiline taastumine, tagada ja säilitada merekeskkonna isetaastumisvõime ja ökoloogiline tasakaal ja mh tunnistati, et Läänemere merekeskkonna kaitsmine ja seisundi parandamine on ülesanded, mida ei saa efektiivselt teostada ainuüksi riiklike jõupingutustega, vaid ainult tihedas regionaalses koostöös ja teiste asjakohaste rahvusvaheliste meetmete abil.

Analoogselt HELCOM-i soovitustele määrata rannaalal planeeringute kohustus 3 km ulatuses ja ranna kaitsevööndiks 100-300 m, on seda soovitanud ka VASAB, mis on Läänemere piirkonna ruumilise planeerimise ja arendamise eest vastutavate ministrite konverents (Vision & Strategies Around the Baltic Sea – VASAB). Selle kokkukutsumise ajendiks oli 1990ndate alguses toimunud poliitilised muudatused ja vajadust Läänemere piirkonna pikaajalise visiooni ja riikidevahelise ruumilise planeerimise järele. Selles valitsustevahelises koostöös osalevad Eesti, Läti, Leedu, Venemaa, Poola, Saksamaa, Taani, Rootsi, Soome ja Norra ning Valgevene. Töö algas 1992. aasta detsembris ja 1994 aastal Tallinnas kolmandal ministrite

¹⁰ HELCOM. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.helcom.fi/> (22.04.2019).

¹¹ HELCOM. Recommendation 15/1. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2015-1.pdf> (22.04.2019), lk 2.

¹² Samas, lk 2.

¹³ Samas, lk 2.

¹⁴ Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus, RT II 1995, 11, 57.

konverentsil võeti vastu lõpparuanne pealkirjaga "VASAB 2010. Läänemere piirkonna ruumilise arengu raamistiku suunas" (Tallinna aruanne).¹⁵ 22.10.1996 vastuvõetud ühisdeklaratsioon „Üldised soovitusel Läänemere piirkonna rannikualade ruumiliseks planeerimiseks“ soovitab riikidel teha tihedat koostööd, et saavutada kasvavate majandushuvide ja rannaalade kaitsmise vajaduse vahel tasakaal. Eelkõige juhitakse tähelepanu, et rannaalad on eriliselt tundlikud ja lisaks juurdepääsu tagamisele tuleb soodustada säästvat arengut, kindlustada elanikele sobivad elamistingimused ja bioloogilise mitmekesisuse ning kultuuripärandi säilimise.¹⁶ 2009. aasta oktoobris valmis VASAB koostöö raames uus pikaajalise arengu perspektiiv Läänemere regioonile "VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region 2030". Selles on sõnastatud Läänemere regiooni pika-ajaline arengu perspektiiv aastani 2030, mille kohaselt on ka majandusliku muutumise oludes oluline eriliselt haavatavaid rannikualasid kaitsta liigse kahjustamise eest. Kaasamise suurendamiseks nähakse ette riikidevahelise andmebaasi olemasolu, kuhu riigid kannavad andmed ka ökosüsteemi teenuste kohta, mis on kirjeldatud ruumilises kontekstis ja kaardistatud, et näidata, kus ja millised väärtused eksisteerivad (sh immateriaalsed väärtused).¹⁷

Kuigi ranna ja kalda kaitse seaduse seletuskiri ei täpsusta Eestis kehtestatud ranna ehituskeeluvööndi laiuse määramise ajendeid, võib oletada, et Helsingi konventsioonil oli selles oma roll, et seadus sätestati ranna ehituskeeluvööndi laiuseks üldjuhul 100-200 meetrit.

Euroopa parlamendi ja nõukogu soovitus „Rannikualade integreeritud majandamise rakendamise kohta Euroopas“ (edaspidi ka ICZM) on Euroopa Liidu tasemel üheks olulisemaks juhiseks riikidele rannikualade kaitserežiimide meetmete kavandamiseks, millest tuleneva kaudsed põhjendused ehitustegevuse reguleerimiseks ranna aladel. Soovituse kohaselt tuleks igal riigil välja töötada rannikualade integreeritud majandamise riiklikud strateegiad, mis peaksid tagama, et rannikualadel ei kavandataks tegevusi vaid valdkonnapõhiselt.¹⁸ Olulist rolli rannaalade kaitse, sh ehituskeeluvööndi eesmärgi sisustamisel on Euroopa Liidu direktiividel. Eelmise sajandi viimases kolmandikus võeti

¹⁵ VASAB. History. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://vasab.org/home/about/history/> (25.04.2019).

¹⁶ Common Recommendations for Spatial Planning of the Coastal Zone in the Baltic Sea Region. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://vasab.org/wp-content/uploads/2019/03/Recommendations_Spatial_Planning_Coastal_Zone_1996.pdf (22.04.2019).

¹⁷ Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region 2030. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://vasab.org/wp-content/uploads/2018/06/vasab_ltp_final-2.pdf (22.04.2019).

¹⁸ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC). - OJ L 148, 6.6.2002, p 24-27.

vastu kaks põhilist looduskaitse valdkonna direktiivi, nendeks on Euroopa Ühenduse nõukogu 02.04.1979 direktiiv (79/409/EMÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta (edaspidi Linnudirektiiv)¹⁹ ja Euroopa Ühenduse nõukogu 21.05.1992 direktiiv (92/43/EMÜ) looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitsest (edaspidi Loodusdirektiiv), mille Eesti on ratifitseerinud²⁰. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 130r kohaselt on ühenduse keskkonnalased põhimõtted järgmised: keskkonna kvaliteedi säilitamine, kaitse ja parendamine; inimeste tervise kaitsmine; looduslike ressursside mõistlike ja ratsionaalsete kasutamine; rahvusvahelisel tasandil meetmete edendamine piirkondlike või ülemaailmse keskkonna probleemidega tegelemiseks.²¹ Euroopa Liidus vastu võetud looduskaitse direktiivid on käesolevaks ajaks Eesti õigusesse inkorporeeritud, sh Mereala ruumilise planeerimise raamistik (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/89/EL, 23. juuli 2014, millega kehtestatakse mereruumi planeerimise raamistik). Raamistiku eesmärgiks on luua alus mereala ruumilise planeerimise tõhusaks rakendamiseks Euroopa Liidu vetes ja rannikualade integreeritud haldamiseks liikmesriikide rannikupiirkondades, et suur ja kiiresti kasvav nõudlus mereruumi järele erinevatel eesmärkidel, nagu taastuenergia tootmise rajatised, nafta- ja gaasivarude uurimine ja ammutamine, merelaevandus ja kalandus, ökosüsteemide ja elurikkuse kaitse, toorainete kaevandamine, turism, vesiviljelusrajatised ja veelune kultuuripärand, samuti mitut laadi surve rannikuressurssidele – kõik see nõuab integreeritud lähenemist planeerimisele ja majandamisele. Rannikualade integreeritud haldamine seisneb ennekõike merel ja rannikul toimuvate vastastike tegevuste koosmõju hindamises ja nende tegevuste pikaajalises koordineerimises. Direktiivi kohaselt peaksid mereala ruumiline planeerimine ja rannikualade integreeritud haldamine olema kas integreeritud või vähemalt omavahel kooskõlas. Seatud eesmärkide saavutamiseks näeb direktiiv ette planeerimisele kohaldatava menetluse miinimumnõuded, sh piiriülese koostöö liikmesriikide ja ka kolmandate riikide vahel ning planeeringutega saavutatavad eesmärgid, nagu liidu energiavarustuse tagamine või keskkonna säilitamise tagamine.²² Rannal toimuv on tihedalt seotud ka merekeskkonna heaoluga. Mereala ruumilise planeerimise raamistik annab liikmesriikidele miinimumnõuded mereruumi planeerimiseks, et oleks tagatud mereruumi ja rannikualade kestlik areng.²³ Euroopa Keskkonnaagentuuri raport nr 6 tõdeb, et tänapäevase säästva arengu kontseptsiooni kohaselt

¹⁹ Euroopa Ühenduse nõukogu 2. aprill 1979 direktiiv (79/409/EMÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta. - ET 23.12.2008, 007.001, lk 1-26.

²⁰ Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon. 11.05.1994. RT II 1994, 13, 41.

²¹ Treaty on European Union (92/C 191/01). - OJ C 191, 29.7.92, lk 1-112, lk 28.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 23. juuli 2014 (2014/89/EL), millega kehtestatakse mereruumi planeerimise raamistik. - ET 28.8.2014, lk 135-145, lk 135.

²³ Samas, lk 138.

on säästva arengu põhimõtte sisuks kõigi kolme arenguvaldkonna - majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnavalase - võrdne arendamine.²⁴

K. Relve on välja toonud, et üheks olulisemaks kehtivaks õigusaktiks Euroopa regioonis keskkonnavalase kaebõiguse vallas on „Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnavalasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon“ (edaspidi Århusi konventsioon²⁵). Århusi konventsioon ei ole tüüpiline rahvusvaheline leping, sest see ei sätesta mitte niivõrd osapoolte omavahelisi suhteid ja vastastikuseid kohustusi, vaid määrab kindlaks kohustused, mis riikidel on oma kodanike ees. Konventsioon jätab paljudes küsimustes vahendite ja meetodite valiku riikidele. Samas peavad riigid konventsiooni elluviimisel lähtuma konventsiooni üldisest eesmärgist, milleks on tagada üldsuse esindajatele laiaulatuslik, lihtne ja tõhus juurdepääs teabele, otsustamisprotsessile ja õigusemõistmisele keskkonnavalasjades. Artikli 9. eesmärgiks on eelkõige tagada kahte õigust: õigust keskkonnateabele ja õigust osaleda keskkonnavalases otsustamisprotsessis.²⁶

Kokkuvõtvalt võib öelda, et rahvusvahelised lepingud ja koostöö on andnud juhised riikidele meetmete kavandamiseks rannalade säästvaks kasutamiseks, et oleks tagatud looduse säästlik kasutamine, liigirikkuse ja avatud maastike säilimine. Täielikku ehituskeeldu soovitus nendes ei anta ja ehituskeeluvööndi määramist ei reguleerita, vaid antakse soovitusel olulise mõjuga arenduste kavandamisel järgida planeeringute kohustuslikkust ning mõjude hindamist vähemalt kohalikul tasandil.

Riigikogus võeti 21.04.2004 vastu looduskaitseseadus, mille seletuskirja kohaselt toodi seni kehtinud ranna ja kalda kaitse seadus looduskaitseseaduse koosseisu 6. peatükina. Seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt randade ja kallaste kaitse ja kasutamise põhimõtteid võrreldes seni kehtinud seadusega ei muudetud.²⁷ Kuigi seletuskirja kohaselt võeti eelmine kehtiv seadus uue seaduse koosseisu muutma kujul, viidi sisse siiski rida muudatusi. Seaduse eelnõu koostajad pidasid vajalikuks võrreldes seni kehtinud seadusega teha mõned praktikas vajalikuks osutunud muudatused ja täpsustused. Sh mõiste ranna ja kalda ulatus asemele võeti

²⁴ The changing faces of Europe's coastal areas. EEA Report No 6, Copenhagen 2006. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_6 (22.04.2019).

²⁵ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, RT II 2001, 18, 89.

²⁶ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnavalasjades. - Juridica 2004/1, lk 20-31, lk 21.

²⁷ Looduskaitseseadus 279 SE. Algtekst. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseseadus> (22.04.2019), lk 30.

kasutusele mõiste ranna ja kalda piiranguvöönd, et selgemini väljendada selle vööndi olemust ning täpsustati ranna ja kalda seadusekohase ehituskeeluvööndi suurendamise või vähendamise ning uue tiheasustusala moodustamise mehhanisme ning seoti need otseselt planeeringute menetlemisega.²⁸ Eelnõu teisel lugemisel viidi sisse veel rida muudatusi sh seoses piiranguvööndis paiknevate metsade kaitsega ka tingimus, et ranna piiranguvööndis on keelatud lageraie.²⁹ Toodi sisse ka tavalise veepiiri mõiste, mis on vööndite laiuse arvestamise lähtejooneks.³⁰ Asjaõigusseaduses³¹ oli tavalise veepiiri mõiste olemas juba aastast 1993, kus § 133 sätestas, et kinnisomand ulatub mere rannajooneni ja rannajoon on mere tavaline veepiir. Looduskaitseseaduse teisel lugemisel täpsustati varem väljakujunenud ehitusjoonega seonduvat, millega võimaldati ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamist ehituskeeluvööndit vähendamata. Samuti lisati säte, mille põhiseaduspärasust ei ole veel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohus pidanud sisuliselt kontrollima - kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus käesolevas paragrahvis sätestatule, ei teki isikul, kellele ehitusluba väljastati või kelle huvides ehitamine on, õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas³² (LKS § 38 lg 9³³). Grove Invest asjas Riigikohus 2010 aasta lahendis ei pidanud seda sisuliselt kontrollima, kuna see ei olnud asja lahendamiseks vajalik ehk säte polnud asjassepuutuv ja vajadus sisulise hinnangu andmiseks langes ära.³⁴ Riigikohus viitas ringkonnakohtu seisukohale, et kuna antud asjas usalduse kaitse langeb ära haldusmenetluse seaduse (HMS) § 67 lg 4 p 5 alusel, siis LKS § 38 lg 9 kohaldamine pole vähemalt käesoleval juhul vastuolus põhiseadusega, kuna samale tulemusele viiks ka HMS § 67 lg 4 p 5 kohaldamine, mille kohaselt isik ei saa tugineda usalduse kaitsele, kui ta oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest teadlik oma süü tõttu. Samuti asus ringkonnakohtu seisukohale, et ehituskeeluvööndi ulatus ning tähendus ei ole reeglina sedavõrd keerukas küsimus, et hoonestaja ei suudaks nõutava hoolsuse korral mõista vööndisse ehitamist lubava planeeringu või ehitusloa õigusvastasust.³⁵ Autori arvates

²⁸ Samas, lk 30.

²⁹ Looduskaitseseadus 279 SE, 07.04.2004 II lugemine 279 SE-1. Muudatusettepanekute loetelu looduskaitseseaduse eelnõule. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseseadus> (22.04.2019).

³⁰ Looduskaitseseadus 279 SE, 14.04.2004 II lugemise jätkamine 279 SE II-2. Muudatusettepanekute loetelu looduskaitseseaduse eelnõule. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseseadus> (22.04.2019).

³¹ Asjaõigusseadus, RT I 1993, 39, 590.

³² Looduskaitseseadus 279 SE, 14.04.2004 II lugemise jätkamine 279 SE II-2. Muudatusettepanekute loetelu looduskaitseseaduse eelnõule.

³³ Looduskaitseseadus, RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 14.11.2018, 8, § 38 lg 9.

³⁴ RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 26, p 27.

³⁵ TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198, p 33, p 34.

juriidilise isiku puhul võib eeldada asjatundlikust, kuid kui hoonestajaks on nn tädi Maali, siis seda eeldada ei oleks kohane. 2004 aastal on kohus asunud seisukohale, et vähemalt eraisik ei pea kahtlustama haldusorganit õigusvastaste haldusaktide andmises.³⁶

Looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemiseaduse muutmise seaduse eelnõu tegi ettepanekud looduskaitseaduse muutmiseks väljakujunenud ehitusjoone osas. Ettepaneku kohaselt täiendati paragrahvi 38 lõiget 4 punktiga 1¹ järgmises sõnastuses: ehituskeeld ei laiene tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele. Varem kehtinud sõnastus põhjustas praktikas olukorra, et tiheasustuslal, kus planeerimiseaduse kohaselt kehtib detailplaneeringu kohustus, tuleks koostada detailplaneering näiteks ka juhul, kui tiheasustuslal olemasoleva elamu õuele kavatsetakse ehitada abihoonet või muud ehitist, milleks muidu detailplaneeringu koostamise vajadus puudub.³⁷ Praktikas oli üleujutatava ala mõiste tekitanud palju probleeme, seetõttu täpsustati ka üleujutatava ala määramisega seotud tingimusi. Kuna suurte üleujutusalaadega siseveekogude nimistu ja kõrgveepiiri määramise korra oli keskkonnaminister juba määrusega kinnitatud, täpsustati üleujutustega seonduvat nii mereranna alal kui ka muudel siseveekogudel. Seletuskirja kohaselt keskmise üleujutuse kõrgus sõltub väga paljudest asjaoludest, näiteks rannajoone liigendatusest või avatusest meretuultele. Keskmise üleujutuse ulatus võib ka väikesel rannalõigul kõikuda 0,8–1,2 meetri piires, ulatudes väga harvadel juhtudel 1,5 meetrini, kuid ekstreemsemates olukordades võib vesi tõusta kõrgemalegi, samuti on oluline, et üleujutatava ala ulatus määrataks vastavalt olukorrale nimelt selles kohas ja selleks sobib kõige paremini üldplaneering või just rannaala jaoks koostatav valla või linnaosa üldplaneering. Juhul, kui seda tehtud ei ole, loetakse üleujutatava ala piiriks 1 m samakõrgusjoon, mis on keskmine üleujutuse tase. Seletuskiri selgitab, et see punkt on sõnastatud mereranna eripära arvestades. Siseveekogudel seda kohaldada ei saa, kuna seal on veetaseme kõikumine oluliselt suurema ulatusega ning seotud lisaks looduslikele protsessidele ka inimtegevusega.³⁸

LKS § 35 lg 3¹ sõnastus ja eelnõu seletuskiri ei anna ühest vastust, et kas olukorras, kus üldplaneeringuga ei ole määratud üleujutusala piir tuleb igal juhul mere rannas

³⁶ TlnRnKo 14.04.2005, 2-3/103/05, lk 10 (koopia autori valduses).

³⁷ Looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadus, eelnõu 927 SE I. Seletuskiri. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5366492-2219-3234-bc3d-ea3a3335c600/Looduskaitseaduse%20ning%20keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (22.04.2019).

³⁸ Samas.

ehituskeeluvööndi ulatust määrata 1 meetri samakõrgusjoonest või siiski ainult asukohtades, kus on korduv üleujutusohu.

LKS § 5 lg 1 kohaselt on kallas merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd, mida kaitstakse käesoleva seadusega. Sellele maismaavööndile on seatud ehituskeeld. Ehituskeeluvööndi eesmärgiks on kaitsta randa ja kallast liigse kahjustamise eest. Selleks on seadusandja LKS § 34 on sätestanud, et ranna või kalda kaitse eesmärk 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.

Looduskaitseseaduse kohaselt on ranna kaitsel kaks eesmärki:

- 1) rannal asuvate looduskoosluste säilitamine;
- 2) vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.

Nende tagamiseks on seadus andnud kaks juhust:

- 1) inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine;
- 2) ranna eripära arvestava asustuse suunamine.

Eesmärkide täitmiseks on juhised, mille rakendamine eeldab, et inimtegevus igal juhul tekitab rannale kahjuliku mõju. Seetõttu tuleb analüüsida ja leida selle mõju piiramiseks sobivaimad meetmed, mille kaudu on võimalik tegevusi suunata eesmärgi täitmisele. Asustuse suunamisel on seejuures võtmeroll. Keskkonnaametil, kui ehituskeeluvööndi vähendamisel lõplikul otsustajal, on siin suur kaalutusõigus. Vähendamise kaalumisel on oluline, et ranna kaitse eesmärgid oleks jätkuvalt saavutatavad ka siis, kui ehituskeeluvööndit vähendatakse.

Põhiseaduse § 53 kohustab igäüht säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud.³⁹ Elu- ja keskkonna säästmise kohustus täidab eesmärki ära hoida keskkonnale kahju tekkimist ja sellega ka inimese elukeskkonna ja -kvaliteedi halvendamist.⁴⁰ K. Relve on seisukohal, et kuigi tavaliselt käsitletakse keskkonnakaitse kohustatud subjektina riiki, võib sättest jääda isegi mulje, et riigil säästmise ja hüvitamise kohustust pole. Selline mulje on siiski ekslik. Põhiseaduse mõttega on kooskõlas tõlgendus, mille kohaselt keskkonna säästmise ja kahju hüvitamise kohustus on ka riigil (R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses, Juridica eriväljaanne 2001, lk 30). Põhiseaduse § 35

³⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.

⁴⁰ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 53/6.

eesmärgiks on tagada igapäevale sobiv elu- ja looduskeskkond, sealjuures rõhutab põhiseaduse sõnastus igapäevase panuse olulisust selle eesmärgi saavutamisel.⁴¹

1.2. Riiklikes strateegiatel käsitletud ranna ja kalda alade kaitse eesmärgid

Looduskaitsealade eesmärkide sisustamiseks saab kasutada ka riigi strateegilisi dokumente, kus on toodud ranna ja kalda väärtused, mida tuleb seaduse jõuga kaitsta. Nii on 17.04.2005 Vabariigi Valitsuse ja 14.09.2005 Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti säästva arengu riiklik strateegia “Säästev Eesti 21” seadnud eesmärgid Eesti loodusressursi jätkusuutlikuks kasutamiseks. Strateegia kohaselt on üheks eesmärgiks ökoloogiline tasakaal, mille üldiseks eesmärgiks on looduse isetaastumisvõime lülitamine looduskasutusse. Strateegia sätestab, et keskkonnakaitse põhifunktsiooniks ei ole ressursside ja looduskeskkonna kaitse, vaid nende harmooniline ja tasakaalustatud haldamine Eesti ühiskonna ja kohalike koostööde huvides ja eesmärgiks on saavutada olukord, kus inimene ei käsitle keskkonda kui kaitset vajavate objektide kogumit, vaid kui tervikut, mille osaks ta ise on. Sihiks on looduse kui väärtuse ning kui ühiskonna keskse arenguresursi kooskõpsus Eesti üldise edenemise kontekstis. Strateegia toob välja ohud eesmärgi saavutamiseks, milleks on mh tendents linnastumisele, mis tekitab olukorra, kus maastik muutub kitsa huvigrupi jaoks kindlapiiriliseks “iluasjaks” ja surve kõrge väärtusega rekreatiivsete alade (eriti rannikualad, sisemaal hinnalised maastikud) sulgemisele ja “igapäevase õiguse” ignoreerimine.⁴²

Riigikogu poolt 14.02.2007 heaks kiidetud “Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030” on välja toonud peamised trendid maakasutuse osas, milleks on: maakasutuse polariseerumine, st osa maast on kasutamata, teise osa kasutamistihedus (kasutatud tehnoloogiat hõlmates) on liiga suur (sh inimasustuse koondumine rannikualadele); põllumajandusliku maakasutuse langus, sh rannaalade, kui väheviljakate maade kasutusest väljalangemine. Strateegias tõdetakse, et valglinnastumine on looduskaitsealade hoolimata mitmes rannikupiirkonnas (Lääne-Eesti saartel, Tallinna lähiümbruses) hoogustanud ehitustegevust, mille tõttu hävivad looduslikud elupaigad. Poollooduslikud elupaigad rannikul aga kaovad aktiivse maakasutuse lakkamise tõttu. Kõrge puhkemajandusliku väärtusega alad (eriti rannikul) langevad avalikust kasutusest välja (eraomanikud sulgevad neid „igapäevase õigust“ ignoreerides). Strateegias tõdetakse, et kannata saab seejuures maastike ja bioloogiline mitmekesisus. Üheks

⁴¹ K. Relve. - Juridica 2004/1, lk 28.

⁴² Eesti säästva arengu riiklik strateegia “Säästev Eesti 21”. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eesti_21.pdf (22.04.2019), lk-d 25, 26.

põhiprobleemiks on väärtuslike maastike ja koosluste, sh elupaikade hävimise ja fragmenteerumine ning rannikualadel tiheasustuse laialdane levimine. Keskkonnastrateegia eesmärgiks on maastike ja looduse mitmekesisuse säilitamine, mille tulemusena suureneb eeldatavalt elupaikade looduslähedus ja mitmekesisus, loodus- ja kultuurmaastikud toimivad ja neid kasutatakse säästvalt, Läänemere väärtustatud mereelupaikade, rannikualade (sh väikesaarte) ja -koosluste, soode ja siseveekogude ning metsade seisund on kestvalt soodne.⁴³ Probleemina on välja toodud, et maakasutuse muutumine ja polariseerumine toob endaga kaasa ka rannikualadel tiheasustuse laialdase levimise.⁴⁴

“Üleriigiline planeering 2030+”, mille Eesti Vabariigi Valitsus on kehtestanud 30.08.2012 korraldusega nr 368, käsitleb veekogusid, sh merd, linnade sisestruktuuri olulise elemendina ja märgib, et veeäärseid alasid tuleb väärtustada ja avada. Veekogude kasutusvõimaluste suurendamiseks saab luua avalikud ligipääsud veekogudeni ja ühendada veekogude kaldad loomulikul viisil ülejäänud avatud ja avalikus kasutuses aladega.⁴⁵ Üleriigilise planeeringu 2030+ visiooniks on, et Eesti on avatud merele ja riigi rahvusvahelise konkurentsivõime üheks põhiteguriks olev reisi-, kauba- ja väikesadamate võrgustik toimib tegusalt ning on muu taristuga hästi ühendatud. Planeering sätestab, et tõhus ja kestlik merealade kasutamine on riigile oluline ja planeeringus on toodud eesmärgiks, et sobivate planeeringute abil on võimalik saavutada mõistlik tasakaal vaba aja kasutuse, turismi, veekogude kaitse, riigikaitse ja majandustegevuse vahel. Nii linnades kui ka maal Eesti maastikku hästi ilmestavad ja ruumi eripära esile tõstvad veekogud ja rannaalad on aktiivses ja kestlikus avalikus kasutuses.⁴⁶ Üleriigiline planeeringu koostamise eesmärgiks on riigi ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine ning see on aluseks maakonnaplaneeringutele [planeerimisseadus⁴⁷ (edaspidi ka PlanS) § 13 lg 3 ja lg 5], st üleriigiline planeering on õiguslikult siduv. Üleriigiline planeering on riigi territooriumi pikaajalise arengu eesmäärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav strateegiline dokument, mida vajadusel illustreeritakse sellele lisatud jooniste/skeemidega. Üleriigiline planeering ei ole klassikaline maakasutusplaan, sellega ei määrata maakasutus- ehitusreegleid ega objektide asukohti.⁴⁸

⁴³ Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. 14.02.2007, RT I 2007, 19, 96, lk 10.

⁴⁴ Samas, lk 21.

⁴⁵ Üleriigiline planeering 2030+. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_2030.pdf (22.04.2019), lk 19.

⁴⁶ Samas, lk 14.

⁴⁷ Planeerimisseadus, RT I, 26.02.2015, 3 ... RT I, 12.12.2018, 16.

⁴⁸ Ruumiline planeerimine. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ruumiline/planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf (22.04.2019).

Ehituskeeluvööndi eesmärgi osas selgitas kohus, et kui kaitseeriimi eesmärk on kaitsta konkreetseid kaitse-eeskirjas märgitud loodusobjekte, siis ehituskeeluvööndi eesmärk on laiem. Ehituskeeluvööndi puhul kaitstakse näiteks muuhulgas ka vaateid, maastiku üldist säilimist, püütakse saavutada teatud liiki püsiva inimtegevuse vältimist jne., mis ei ole looduskaitse- ja hoiualade kaitse-eeskirjades konkreetselt määratletud.⁴⁹

Kokkuvõtvalt võib öelda, et strateegiad järgivad HELCOM-i, VASAB 2010 ja ICZM-i soovitusi ja siseriiklikult on sätestatud normid ranna ja kalda alade kaitseks. Samuti on sätestatud normid ranna ja kalda aladel vaba juurdepääsu tagamiseks, kuna neil on suur puhkeväärtus.

1.3. Mõiste „ehituskeeluvöönd“

Ehituskeeluvööndist rääkides mõtleme mingile vööndile, kus ehitamine on keelatud. Mõiste „vöönd“ on Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt mingite omaduste poolest ühtne, sageli ringi- v. lindikujuline ala või tsoon.⁵⁰ Looduskaitseeadus, ega ka ükski teine õigusakt ei defineeri mõistet „ehituskeeluvöönd“. Looduskaitseeadus sätestab vaid, et uute hoonete ja rajatiste ehitamine ehituskeeluvööndis on keelatud. Normitehnika käsiraamat selgitab, et termin on rangelt määratletud sõna või väljend, mille tähendus võib tavakasutusest erineda. Kui termin on ühetähenduslik ja seda kasutatakse üldtuntud tähenduses, siis puudub vajadus määratluse järele.⁵¹ „Ranna ehituskeeluvöönd“ on õigusmõiste looduskaitseeaduses. LKS § 5 annab selgituse ranna ja kalda osas, kui ei sisuta ehituskeeluvööndi mõistet. Seega saab lähtuda sõna tavakeele tähendusest, mida toetab ka looduskaitseeaduse eelnõu seletuskiri, mille kohaselt mõiste “ranna ja kalda ulatus” asemele võeti kasutusele mõiste “ranna ja kalda piiranguvöönd”, et selgemini väljendada selle vööndi olemust.⁵²

LKS § 5 lõike 1 kohaselt on kallas merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd ja lõige 2 täpsustab, et Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid

⁴⁹ TlnHKo 13.02.2017, 3-15-2493, p 15.

⁵⁰ Eesti keele seletav sõnaraamat. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=v%C3%B6nd> (22.04.2019).

⁵¹ Normitehnika käsiraamat. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikogus_menetletavate_eelnoude_normitehnika_eeskiri_17.01.2019.pdf (22.04.2019), § 18/1.

⁵² Looduskaitseeaduse eelnõu 279 SE. Algtekst, lk 30.

nimetatakse rannaks. Eeltoodust tulenevalt võib mõistet “kallas” pidada üldmõisteks ja mõistet “rand” erimõisteks. Ka mõiste “kallasrada” on kasutusel nii mere rannal, kui siseveekogude kallastel. Eeltoodust võib järeldada, et mereranna ehituskeeluvööndi näol on tegemist lindikujulise alaga, tsooniga, mis ääristab mere äärt ehk siis alaga, mis kulgeb piki mereranda ja kus ehitamine on keelatud.

1.4. Ehituskeeluvööndi määramisega seotud olulisemate õigusmõistete sisustamine

Järgnevate õigusmõistete käsitlemine toob esile probleemid, mis on üles kerkinud ehituskeeluvööndi määramisel. Kõige problemaatilisemaks tuleb pidada vööndite ulatuse lähtejoone määramise ebaselgust materiaalõiguses ja sellest tekkinud erinevat halduspraktikat. LKS § 35 on sätestanud ranna ja kalda kasutamisel kitsendused, milleks on piiranguvöönd, ehituskeeluvöönd ja veekaitsevöönd. Kõikide vööndite laiuse arvestamise lähtejooneks on põhikaardile kantud veekogu piir (tavaline veepiir). Ehituskeeluvööndi ulatus ja selle ulatuse määramine on sätestatud LKS § 38, samuti ka erandid ehituskeeluvööndi määramiseks ja milliste ehitiste rajamiseks ehituskeeluvööndi reeglid ei kohaldu.

Vastavalt LKS § 38 on üldine ehituskeeluvööndi laius mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel 200 meetrit; mererannal, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal 100 meetrit; linnas ja alevis ning aleviku ja küla selgelt piiritletaval kompaktsel asustusega alal (edaspidi tiheasustusala) 50 meetrit, välja arvatud juhtude puhul, millele ehituskeeld ei laiene; üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 50 meetrit; allikal ning kuni kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 25 meetrit.

Naaberriikides Lätis ja Soomes on üldine ehituskeeluvööndi ulatus reguleeritud mõnevõrra erinevalt. Näiteks Lätis on piirangud koondatud ühtsesse kaitsetsoonide seadusesse, mille § 6 kohaselt Läänemere ja Liivi lahe kaitsetsoon arvestades luitetsooni on vähemalt 300 meetrit ja kohaliku tasandi planeeringutega alal vähemalt 150 meetrit. Samuti on sätestatud, et piiratud majandustegevuse tsoon on kuni 5 km, mis määratakse kindlaks looduslike asjaolude alusel. Kohtades, kus mere põhirannik on kõrge, määratakse kaitsevööndi laius põhiranniku

ülaservast.⁵³ Seaduse § 36 kohaselt on Läänemere ja Liivi lahe kaitsetsoonis piirangud, mis käsitlevad mh linnades ja külades maaomandi moodustamist kohaliku tasandi määruste alusel, üksikute kaitsetsoonis olevate talude hoonestustihedust, mis tuleb määrata planeeringuga. Väljapool linnu ja külasid võib moodustada maaüksusi suurusega vähemalt 3 ha ühe talumajapidamise kohta. Rannaluidete kaitsetsoonis on mh keelatud uute hoonete ja olemasolevate hoonete laiendamine, erandi või teha vaid planeering koos keskkonnamõjude hindamisega. Olemasolevate hoonete renoveerimine on lubatud ajaloolises mahus. Riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluva maa võõrandamine või sihtotstarbe muutmine, mis ei vasta planeeringule, on võimalik vabariigi valitsuse loal.⁵⁴

Soome maakasutus- ja ehitusseadus sätestab, et rannaalal on ehitustegevus võimalik vaid läbi planeeringute, kus määratakse kindlaks kas üldse ja millistel tingimustel on võimalik ehitustegevust kavandada. Sealjuures on oluline roll kanda keskkonnamõjude hindamisel, mis määrab kriteeriumid, millega tuleb planeeringus arvestada. St kõige olulisem on, et koostatakse planeering, kas siis konkreetse objekti rajamiseks või mingit kindlat rannikupiirkonda haarav üldine planeering.⁵⁵ Soome looduskaitseaduse § 29 on nimetanud kaitstavad elupaigatüübid ja nende hulgas on looduslikud segametsad, liivarannad, kadakased karjamaad ja mereäärsed rannaniidud. Nende kasutuskorra muutmine on sätestatud § 30 ning selleks võib olla vaid ülekaalukate avalike huvidega projekti või kava rakendamine, eeldusel et ei ohustata tõsiselt kõnealuse loodusliku elupaigatüübi kaitse eesmärke. Sama seaduse § 36 kohaselt tuleb tagada vaba juurdepääs rannale.⁵⁶

Järgnevad näited mõistete ebaselgusest selgitavad ehituskeeluvööndi ulatuse määramisel üles kerkinud raskusi. Looduskaitseaduses on rida erandeid, mis esmapilgul tunduvad arusaadavad, kuid praktikas on palju ebaselgust põhjustanud.

1.4.1. Tavaline veepiir

LKS § 35 lg 2 kohaselt on vööndite laiuse arvestamise lähtejoon on põhikaardile kantud veekogu piir (tavaline veepiir). Kõikide vööndite, sh ehituskeeluvööndi, ulatuse arvestamise

⁵³ Aizsargjoslu likums. - Inglise keelne versioon kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42348> (22.04.2019), § 6.

⁵⁴ Samas, § 36.

⁵⁵ Maankäyttö- ja rakennuslaki. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (22.04.2019), §§ 72, 73.

⁵⁶ Luonnonsuojelulaki. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=527%2F2014#L3P25> (22.04.2019), § 29.

lähtejooneks on tavaline veepiir⁵⁷, mis on kantud põhikaardile.⁵⁸ Eesti Vabariigi põhikaart on avalikult kättesaadav Maa-ameti geoportaalis, kuhu kantakse kaheksa aastase intervalliga Läänemere, Peipsi ja Võrtsjärve kaldajoon näiteks viimase 30 aasta keskmist arvestades.⁵⁹ Kaldajoone määramine on määruse „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“⁶⁰ § 23 lg 1 kohaselt nähtusklassi kaldajoon, kuhu kuuluvad mere, seisuveekogu või vooluveekogu ja maismaa vahelised piirid.

Juhul, kui tavaline veepiir oleks ajas muutumatu, siis ei tekiks küsimust, millise seisuga veepiiri tuleb arvestada nt planeerimismenetluses. Planeeringu koostamine võib erinevatel põhjustel võtta mitmeid aastaid. Menetluse käigus on kerkinud üles küsimus, et milline tavaline veepiir tuleb aluseks võtta, kas menetluse alguses planeeringu koostamiseks mõõdistatud topogeodeetilisele alusplaanile kantud põhikaardi tavaline veepiir või veepiir, mis on enne planeeringu kehtestamist muutunud. Olukorras, kus detailplaneeringu menetluse ajal muutub põhikaardil tavalise veepiiri asukoht mõne meetri võrra võib see tähendada, et ehitusõiguse määramiseks tuleb taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist või et ehituskeeluvööndisse kavandatav hoone enam ehituskeeluvööndis ei paikene. Näitena tavalise veepiiri määramise olulisusest võib tuua Jõelähtme valla Ihasalu küla Kajaka kinnistu detailplaneeringu,⁶¹ kus vaidlusi põhjustanud alla 20 m² ehitisealuse pinnaga hoone rajati mere ranna ehituskeeluvööndisse ja seetõttu tegi detailplaneering algatamise ajal ettepaneku ranna ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Detailplaneeringu pika menetluse ajal oli muutunud tavalise vee piir oluliselt maaomaniku kasuks, mis kajastati uuel alusplaanil, mistõttu planeeringu kehtestamisel ei teinud see enam ettepanekut looduskaitseaduse mõistes ranna ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Nii on ka kohus on asunud seisukohale, et kuigi planeeringumenetlus on etapiline ja aega nõudev menetlus, saab kehtestada planeeringut, mis vastab õigusaktidele selle kehtestamise aja seisuga.⁶² Samuti tuleb kehtivat detailplaneeringut tõlgendada selle kehtestamise ajal kehtinud õigusaktidest lähtuvalt.⁶³

⁵⁷ Alates 01.10.2019 kehtima hakkavast LKS redaktsiooni § 35 lg 2 kohaselt on vööndite laiuse arvestamise lähtejoon ruumiandmete seaduse kohaselt Eesti topograafia andmekogu põhikaardile kantud veekogu veepiir. Antud sõnastuse täpsustamine ei muuda sätte sisu.

⁵⁸ Ruumiandmete seaduse kohaselt Eesti topograafia andmekogu põhikaardile kantud veekogu veepiir.

⁵⁹ E-kirjavahetus Maa-ameti ruumiandmete osakonna juhatajaga (13.02.2019, autori valduses).

⁶⁰ Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused. Keskkonnaministri 20.12.2013 määrus nr 76, RT I, 29.12.2013, 13.

⁶¹ Ihasalu küla Kajaka kinnistu detailplaneering. Algatatud Jõelähtme Vallavalitsuse 14.06.2004 korraldusega nr 550, kehtestatud Jõelähtme Vallavolikogu 30.10.2014 otsusega nr 124. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15109> (22.04.2019).

⁶² TrtHKo 12.11.2015, 3-15-762, p 17.

⁶³ TlnHKo 21.03.2017, 3-16-2496, p 31.

Alates 09.12.2013 reguleerib kaldajoone muutumise kajastamist Maa-ameti geoportaalil Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus, mille § 10 lg 6 kohaselt Maa-amet uuendab Läänemere, Peipsi järve ja Võrtsjärve kaldajoone andmeid iga kaheksa aasta tagant. Inimtegevuse tagajärjel toimunud olulised kaldajoone muudatused viiakse andmekogusse ühe kuu jooksul pärast teostusjoonise esitamist.⁶⁴

Kuivõrd planeeringu koostamine on kulukas ja aeganõudev, siis täiendavate kulutuste tegemine uue mõõdistuse näol on maaomanikele vastumeelt, eriti veel olukorras, kus seetõttu kinnistu pindala võib väheneda ja piirangud seetõttu kinnistul ulatuda kaugemale vee piirist, kui enne. Tavalise veepiiri tähendus piirangute lähtejoonena ei ole üheselt selge ka siis, kui tegemist on korduvalt üleujutatava alaga.

1.4.2. Korduva üleujutusega ala

Suurt ebakindlust maaomanikes ja ka kohalikus omavalitsuses on tekitanud küsimus ehituskeeluvööndi määramisest korduva üleujutusega alal. Selles küsimuses pole üksmeelt tõdeb ka õiguskantsler 13.04.2016 kirjas keskkonnaministrile.⁶⁵

LKS § 35 lg 3¹ kohaselt korduva üleujutusega ala piir mererannal määratakse üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega ala piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks ühe meetri kõrgune samakõrgusjoon.⁶⁶ Ehituskeeluvööndi laius sellisel juhul koosneb üleujutatavast alast ja looduskaitseaduses sätestatud vööndi laiusest (LKS § 35 lg 4). Keskkonnaamet on kohtumenetluses selgitanud, et korduva üleujutusega aladeks ei loeta looduskaitseaduse kohaselt automaatselt kõikjal rannikul olevaid alasid, vaid lähtutakse reaalsest olukorrast looduses. Korduva üleujutusega ala on ala, mille mullastikust ja taimestikust on võimalik järeldada, et tegemist on pidevalt teatud kindlate perioodide järel üleujutatava alaga.⁶⁷

⁶⁴ Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus. Keskkonnaministri 05.12.2013 määrus nr 171, RT I, 09.01.2018, 12.

⁶⁵ Õiguskantsler, Keskkonnaministeerium 13.04.2016 nr 6-1/151125/1601576, lk 2.

⁶⁶ Alates 01.10.2019 kehtima hakkava looduskaitseaduse redaktsiooni § 35 lg 3¹ kohaselt määratakse korduva üleujutusega ala piir mererannal üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega ala piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks üks meeter kaldajoone kõrgusväärtusest. Üks meeter kaldajoone kõrgusväärtusest on sisuliselt sama, kui ühe meetri samakõrgusjoon, st muutus seaduse sõnastuses on tingitud Eestis üleminekuga uuele kõrgussüsteemile, et tavaline veepiir jääks samasse asukohta, kus see seni on olnud. Selle joone ruumikuju muudetakse koos rannajoone muutmisega.

⁶⁷ TlnHKo 13.02.2017, 3-15-2493, p 7.1.

PlanS § 75 lg 1 p 9 sätestab, et üldplaneeringu ülesanne on korduva üleujutusega ala piiri määramine mererannal ja kõrgveepiiri märkimine suurte üleujutusalaadega siseveekogul. Kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduses⁶⁸ oli ka viide looduskaitseadusele, mis on kehtivas planeerimisseaduses välja jäetud. Eelnevalt olnud viite kohaselt ranna ja kalda piiranguvööndit ning ehituskeeluvööndit oli võimalik täpsustada looduskaitseaduses sätestatud korras, mis tähendas autori hinnangul, et kui looduskaitseadus võimaldas määrata üldplaneeringuga üleujutatava ala piiri, millest sai siis mereranna vööndite ulatuse määramisel lähtejoon ja sellest tulenevalt täpsustati ka piirangu- ja ehituskeeluvööndite ulatus, mis on järgmiste menetluste (detailplaneeringu, projekteerimistingimuste, ehitusloa, kasutusloa jms) aluseks. Samas LKS § 40 lg 1 mõistes annab looduskaitseadus vaid võimaluse ehituskeeluvööndi suurendamiseks või vähendamiseks, mitte ei sea otseselt ülesandeks. Miks ei peetud vajalikuks kehtivas planeerimisseaduses viidet looduskaitseadusele, autoril leida ei õnnestunud.

Üleujutatava ala tingimuste määramisega seoses on Tallinna Ringkonnakohus asunud seisukohale, et kuigi LKS § 38 lg 3 keelab ranna ja kalda ehituskeeluvööndis uute hoonete ja rajatiste ehitamise, on kohalikul omavalitsusel siiski õigus otsustada, et antud planeeringualal maapinna tõstmist ei lubata. Üleujutusala ehitamisel ei ole tegemist üksnes maaomaniku poolt iseendale kahju tekitamise küsimusega vaid vald saab ehitamist piirata avalikes huvides. Avalikku huvi sisustab planeerimisotsustes oma pädevuse piires kohalik omavalitsus ja/või kooskõlastav haldusorgan.⁶⁹ Samas toob kohus välja ka põhjenduse, miks tuleks planeeringutes üleujutusriskidega arvestada eelkõige elamuehituse piiramiseks. Kohus selgitas, et kuna äriotstarbeliste hoonete võimalik kahjustumine ja nende kasutamise võimaluse ajutine puudumine seoses üleujutusega on käsitletav äririskina ning sellega ei kaasne kohalikule omavalitsusele täiendavaid kohustusi erinevalt elamute kasutamise võimatusega üleujutuse ajal, mil on kohalikul omavalitsusel kohustus toetada oma elanikke nt eluruumi tagades vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele.⁷⁰

Üleujutatava ala ja ehituskeeluvööndi arvestamisel on õiguskantsler seisukohal, et ehituskeeluvööndi laiust põhjendades tuleb tähelepanu pöörata sellele kui suur ala rannikust on selline, mida käsitletakse üleujutusala ning kas ja kuidas ehituskeeluvöönd ja üleujutusala üksteisega suhestuvad. Õiguskantsler tõdeb, et selles küsimuses pole hetkel

⁶⁸ Planeerimisseadus, RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97. § 8 lg p 12 kohaselt oli üldplaneeringu ülesanne ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamine looduskaitseaduses sätestatud korras.

⁶⁹ TlnRnKo 28.01.2016, 3-12-1411, p 5.

⁷⁰ Samas, p 13.

üksmeelt. Samas mõjutab tõlgendusviis oluliselt seda, kui lai on ehituspiirangutega hõlmatud ala ja kui intensiivne on põhiõiguste piirang. Üheks lähenemiseks, kui üldplaneering ei ole määranud korduva üleujutusega ala piiri ja lähtejooneks tuleb võtta 1 m samakõrgusjoon on, et ehituskeeluvöönd ning üleujutusala liituvad lähtudes LKS § 35 lõikest 4 nii, et üleujutusala lõpeb kohas, kus maapind on saavutanud 1 m absoluutkõrguse ning sealt algab 100 m või 200 m laiune ehituskeeluvöönd. Seega üleujutusala laiendab ka ehituskeeluvööndit, suurendades seeläbi oluliselt omandikitsendustega ala. Kui ehituskeeluvöönd algab alates maapinna 1 m absoluutkõrguse saavutamisest, siis ulatub ehituskeeluvöönd veepiirist üsna kaugemale.⁷¹ Teiseks lähenemiseks peab õiguskantsler võimalikuks, et ehituskeeluvöönd hõlmab juba ka korduva üleujutusega ala. LKS § 35 lõike 2 järgi arvestatakse nii piiranguvööndi, ehituskeeluvööndi kui ka veekaitsevööndi laiust põhikaardile kantud veekogu piirist. See tähendab, et erinevate vööndite üksteisele liitmist seadus ette ei näe. Üleujutusala ja ehituskeeluvööndi üksteisele liitmisel oleks ehituspiirangutega ala seaduses sätestatust oluliselt laiem.⁷²

Autori hinnangul oleks teine lähenemisviis võimalik, kui käsitleda LKS § 35 lg 4 (korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd) koosnevad üleujutatavast alast ja käesoleva seaduse §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusest) mõistes „koosnevad üleujutatavast alast ja vööndi laiusest“ selliselt, et need ei liitu vaid ehituskeeluvöönd juba sisaldab üleujutatavat ala. Siis omaks tähtsust 1 m samakõrgusjoon vaid olukorras, kui üleujutatav ala ehk 1 m samakõrgusjoon ulatuks kaugemale kui 100 m tavalises veepiirist. Sellisel juhul koosneks ehituskeeluvöönd alates tavalisest veepiirist kuni 100 meetrini pluss maa-ala 100 meetrist kuni 1 m samakõrgusjooneni.

Õiguskantsler on seisukohal, et kuna vööndite laiuse arvestamise lähtejooneks on tavaline veepiir, siis ei saa tavapärase laiusega ehituskeeluvöönd ulatuda kaugemale kui 100 m või 200 m veepiirist ning järelikult lõpeb LKS § 38 lõikes 1 nimetatud ehituskeeluvöönd merepiirist 100 m või 200 m kaugusel. LKS § 35 lõikes 4 tehtud osundus üleujutatavale alale tähendab õiguskantsleri hinnangul aga seda, et üleujutatav ala ise on ehituskeeluala. See tähendab, et kui nt 205 m kaugusel veepiirist on kinnistul piirkond, mille absoluutkõrgus jääb alla 1 m, siis sellele madalale alale ei tohi üleujutusohu tõttu ehitada. Madala ala kõrvale olevale alale, mille absoluutkõrgus ületab 1 m, on ehitamine lubatud, kuna seal üleujutusohu puudub.⁷³

⁷¹ Õiguskantsler 13.04.2016.

⁷² Õiguskantsler, Luunja Vallavalitsus 30.11.2017 kiri nr 7-5/171251/1705491.

⁷³ Õiguskantsler 13.04.2016.

Keskkonnaameti praktika seda seisukohta ei toeta. Näitena saab tuua Neeme küla tiheasustusalal Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu. Jõelähtme valla üldplaneering, mis on kehtestatud 24.04.2003, ei ole määranud mererannal korduvalt üleujutatava ala piiri, seetõttu on üleujutusega seotud teemat käsitletud kahte moodi. Esiteks, rannikualadel on vööndite ulatuse arvestamisel lähtutud 1 meetri kõrgusest samakõrgusjoonest. Teiseks, vööndite ulatuse arvestamisel on aluseks võetud tavaline veepiir. Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu menetluses on Keskkonnaamet asunud seisukohale, et vastavalt Maa-ameti kaardirakendusele on Kadariku 2 maaüksuse piirkonnas rannikul esinev muld määratud valdavalt sooldunud gleimullaks (tähisega ArG Maa-ameti mullastiku kaardirakendusel⁷⁴). Arvestades olukorda, kus Kadariku 2 maaüksuse ja mere vaheline ala on madal ning valdavaks mullatüübiks antud rannikul on sooldunud gleimuld, mis on iseloomulik korduvalt üleujutatavale rannikule on antud maaüksuse piirkond mere poolt korduvalt üleujutatav ala, mistõttu ranna veekaitsevööndi, ehituskeeluvööndi ja piiranguvööndi ulatust tuleb arvestada alates 1 m kõrgusest samakõrgusjoonest.⁷⁵ Antud kinnistul asub 1 m samakõrgusjoon kinnistu maismaapoolsemas osas, st kui kõikide vööndite lähtejooneks on 1 m samakõrgusjoon, siis ehituskeeluvöönd koosneks alast tavalisest veepiirist kuni 1 m samakõrgusjooneni pluss alast 1 m samakõrgusjoonest kuni 50 meetrini, st ehituskeeluvööndi laiuseks kujuneks ca 270 m ja antud ala sees paikneksid juba naaberkinnistutel paiknevad olemasolevad elamud. Seega ehituskeeluvööndi vähendamise ettepanek teeks ettepaneku vähendada ehituskeeluvööndit selle lähtejoonest (1 m samakõrgusjoon) veel mere poole. Siit saaks järeldada, et antud kinnistut ei ole võimalik hoonestada. Samas on veel merepoolsemal kinnistul olemasolev elamu.

Keskkonnaameti praktika ei ole olnud üleujutatava ala arvestamise osas järjepidev. Näitena saab tuua Jõelähtme valla Ihasalu tee 38 ja 40 kinnistute detailplaneeringu, kus vööndite lähtejooneks on võetud põhikaardile kantud tavaline veepiir, mitte 1 m samakõrgusjoon ja seda olukorras, kus Maa-ameti mullastiku kaardi kohaselt on piirkonnas, kuhu planeering koostatakse mullastikutüübid, mis viitavad korduvalt mereveega üleujutusele. Sellisel juhul on LKS § 35 lg 4 kohaselt vööndite lähtejooneks 1 m samakõrgusjoon. Antud planeeringu menetluses on lahendusele küsitud Keskkonnaameti seisukoht ja Keskkonnaamet ei ole juhtinud tähelepanu asjaolule, et kui üldplaneering ei ole määranud üleujutatava ala piiri, siis tuleb vööndite lähtejooneks võtta 1 m samakõrgusjoon, kui tegemist on üleujutatava alaga.

⁷⁴ Vabariigi digitaalse suuremõtkavalise mullastiku kaardi seletuskiri. Maa-amet, Tallinn 2001. - Kättesaadav arvutivõrgus: http://geoportaal.maaamet.ee/docs/muld/mullakaardi_seletuskiri.pdf (22.04.2019).

⁷⁵ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 14.10.2014 nr HJR 14-9/14/19141-4.

Samas mullastiku kaardi järgi⁷⁶ on antud kinnistutele mererannas ca 30 meetri ulatuses märgitud lausa meri ehk siis täiesti üleujutuse all olev ala ja Keskkonnaameti praktika kohaselt liituksid siin üleujutatav ala ja ehituskeeluvöönd. St antud olukorras oleks tulnud liita tiheasustusala 50 m laiune ehituskeeluvöönd ja tavalisest veepiirist kuni 1 m samakõrgusjooneni ulatuv ala, mis aga tähendaks, et planeeritud hoonestusala asuks ehituskeeluvööndis.⁷⁷

Üleujutatava alaga seoses on ka Keskkonnaametil järelikult mitu erinevat lähenemist ja puudub väljakujunenud praktika, millega maaomanik ja kohalik omavalitsus arvestada saaks. Kas ja millisel viisil planeerimisseaduse kohaselt üldplaneeringuga ehituskeeluvööndi ulatuse määramine üldisemalt, mitte ainult korduvalt üleujutatava ala olemasolul, on põhjendatud ja praktikas teostatav, ei ole veel selge, kuna seda võimalust pole rakendatud. Sellise ettepaneku üldplaneeringu menetluses on teinud Jõelähtme vald, kuid käesolevaks ajaks (9 kuu jooksul) ei ole Keskkonnaamet oma seisukohta veel andnud.

1.4.3. Kaldaastang

Mõnevõrra sarnane käsitlus vööndite ulatuse arvestamisel on Keskkonnaametil kaldaastangu olemasolul. LKS § 35 lg 5 kohaselt üle viie meetri kõrgusel ja tavalisele veepiirile lähemal kui 200 meetrit oleval kaldaastangul koosnevad ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd kaldaastangu alla kuni veepiirini jäävast alast ja seaduse sätestatud vööndi laiusest. Kehtivas looduskaitseaduses sisse toodud kriteerium, et kui kaldaastangu ja veepiiri vahel on kuni 200 m, siis võib ehituskeeluvööndi ulatuseks kujuneda isegi kuni 400 m, seda juhul, kui kaldaastangul rannast 200 m ulatuses veel ka metsaseaduse⁷⁸ (edaspidi ka MS) mõistes mets kasvab, millisel juhul ehituskeeluvöönd laieneb piiranguvööndi piirini.

⁷⁶ Käesoleva töö lisa 1 Väljavõte Maa-ameti geoportaali mullastiku kaardist, Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringu ala. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://xgis.maaamet.ee/maps/XGis?app_id=MA29&user_id=at&LANG=1&WIDTH=1300&HEIGHT=757&zlevel=10.567632.83.6597996.065&setlegend=HMAKAT29=1,FMAKAT02_29=0,FMAKAT03_29=1,HMAKORGUS29=1 (22.04.2019).

⁷⁷ Käesoleva töö lisa 6 Väljavõte Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringust. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15696> (22.04.2019), JN5_Ihasalut38-40_pohijntehnvrg.pdf.

⁷⁸ Metsaseadus, RT I 2006, 30, 232 ... RT I, 13.03.2019, 61.

Eesti õigekeelsussõnaraamat⁷⁹ annab astangule seletuse, mille kohaselt on tegemist astmekujulise nõlvaga. Looduskaitse seadus ei defineeri mõistet „kaldaastang”. Maa-ameti kaardirakendusse kantakse andmed, mis vastavad Keskkonnaministri 20.12.2013 määrusele nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“ ja määruse § 18 lg 1 kohaselt kuuluvad nähtusklassi nõlv maapinna suure kaldenurgaga alad. Lõike 5 kohaselt kaldajoonel lähemal kui 200 m asuv vähemalt 5 m kõrgune nõlv loetakse kaldaastanguks.

Ranna ja kalda kaitse seaduse⁸⁰ § 5 lg 3 defineeris kaldaastangut, mis on vähemalt 5 m kõrgune vertikaalne looduslik pae- või liivakivipaljand veekogu ääres. Sellise definitsiooni puhul, ei oleks Kallaste IV kinnistu detailplaneeringu menetluses kerkinud küsimust, et millisest astmest tuleb ehituskeeluvööndi ulatust määrata. Nimetatud detailplaneeringu menetluses selgitas Keskkonnaministeerium, et LKS § 35 lõige 5 kehtib kõikide üle viie meetri kõrguste ja tavalisele veepiirile lähemale kui 200 meetrit jäävate astangute puhul. Seetõttu tuleb juhul, kui veepiirile lähemal kui 200 meetrit asub mitu astangut, arvestada ranna või kalda piiranguvööndi, veekaitsevööndi ja ehituskeeluvööndi laiust veepiirist kõige kaugemal asuvast astangust, mis jääb tavalisele veepiirile lähemale kui 200 meetrit.⁸¹ Keskkonnaamet selgitas, et kuna kinnistu koosseisu kuulub ka osaliselt Pirita jõgi, mille kalda ehituskeeluvööndi ulatuseks on 50 meetrit ja kuna kinnistul esineb vähemalt viie meetri kõrgune ja tavalisele veepiirile lähemal kui 200 meetrit paiknev kaldaastang, lähtutakse Pirita jõe piiranguvööndi, ehituskeeluvööndi ning veekaitsevööndi määramisel LKS § 35 lg 5 toodust ehk nimetatud vööndid koosnevad kaldaastangu alla kuni veepiirini jäävast alast ja LKS §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusest. Detailplaneeringu raames teostatud topogeodeetilise mõõdistusega on täpsustatud kaldaastangu nõlva paiknemist kinnistul võrreldes olukorraga, mis on kujutatud Eesti põhikaardil. Looduses paikneb kinnistul esinev kaldaastang kaheastmeliselt. Ligikaudu 65 meetri ulatuses alates kinnistu idapiirist paikneb kaldaastangu ülemine serv, millest hakatakse lugema LKS §-des 37–39 sätestatud vööndite laiusest, Pirita jõe veepiirist 11-16 meetri kaugusel. Ülejäänud kinnistul (läänepoolses osas) paikneb kaldaastang valdavalt ligikaudu 27 m kaugusel Pirita jõe veepiirist. Kinnistu paikneb täies ulatuses Pirita jõe ehituskeeluvööndis arvestatuna põhikaardile kantud Pirita jõe veepiirist. Lähtudes kaldaastangust ja LKS § 35 lg 5 sätestatust ulatub ehituskeeluvöönd veel

⁷⁹ Eesti õiguskeele sõnaraamat ÕS 2018. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (22.04.2019)

⁸⁰ Ranna ja kalda kaitse seadus RT I 1995, 31, 382.

⁸¹ Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus, 25.02.2015 nr 13-1/15/602-2.

kaugemale.⁸² Antud juhul ei olnud mõlemad astangud üle 5 m kõrgused, kuid Keskkonnaamet lähtus kõrguste vahest kogu kinnistul, mis on rohkem kui 5 meetrit.

Tammenõlva kinnistu detailplaneeringu algatamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmise korralduse eelnõule arvamuse andmisel asus Keskkonnaamet seisukohale, et alal ehituskeeluvööndi määramisel tuleb lähtuda LKS § 38 lg 1 p 2 koostoimes LKS § 35 lg 5 sätestatust – ehituskeeluvööndi ulatuseks on 100 meetrit, mille lähtepunkti hakatakse arvestama rannaastangu ülemisest servast.⁸³ Kinnistul on tavalise veepiiri ja ca 10 m kõrguse kaldaastangu ülemise serva vahemaa ca 150 m.

Eeltoodust järeltab autor, et kaldaastangu osas on Keskkonnaamet lähtunud nii kõrgustevahest kogu kinnistu osas, olenemata astmete arvust, kus igaüks ei ole 5 m kõrgune, kui ka konkreetsest üle 5 m kõrgusest astangust. Esimest käsitlust ei pea autor looduskaitseadusega kooskõlas olevaks, kuna looduskaitseadus käsitleb üle 5 m kõrgust kaldaastangut, mitte kõrguste vahet tavalisest veepiirist kuni 200 meetrini.

1.4.4. Metsamaa kõlvik

Vastavalt LKS § 38 lg 2 kohaselt rannal ja järve või jõe kaldal metsamaal metsaseaduse § 3 lõike 2 tähenduses ulatub ehituskeeluvöönd ranna või kalda piiranguvööndi piirini. St, et sõltuvalt sellest, kus vööndite ulatuse arvestamise lähtejoon paikneb, võib ehituskeeluvöönd ulatuda mererannal ka kuni 400 meetrini. Metsaseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt metsaseadust ei kohaldata väiksemal kui 0,5-hektarilisel metsamaa lahustükil, sest metsaseaduse kohaldamise eelduseks on metsa korraldamine. Metsa korraldamiseks võib nimetada eesmärki saada andmeid metsa seisundi ja varude suuruse kohta, koostada metsamajandamiskava või nõustada metsaomanikku, hinnata metsa majandamise viiside ja võtete sobivust ning metsandusalaste õigusaktide toimimist. Väiksemal kui 0,5 ha suurusel eraldiseisval maatükil pole võimalik või on ebaotstarbekas teha metsakorraldustoiminguid, nt kirjeldada seal kasvavat metsa, kavandada majandustegevust, määrata uuendusraiate mahtu, teha selle järgimine kohustuslikuks jne. Metsakorraldustoimingud nii väikesel maalapil läheksid riigile äärmiselt kulukaks, olles samal ajal tarbetud. Nii väikesel metsatukal pole nimetamisväärsed tähtsust keskkonnakaitse seisukohalt, sageli on tegemist maaparandusobjektide kivi- ja kannukuhilatel kasvavate puudega, mille vahel pole võimalik

⁸² Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 07.11.2016 nr 7-9/16/11034-3.

⁸³ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 22.12.2017 nr 6-5/17/13466-2.

isegi liikuda. Selliste metsatukkade kogupindala moodustab metsadest protsendi murdosa. Sellest lähtudes ei loe kehtiv seadus neid metsaks.⁸⁴

See aga on esile kustunud raskusi kõlvikukaartide koostamisel. Kõlvikuliik tuleb määrata igale maatükile alates pindalast 0,1 ha, kuid seni kehtinud metsaseadus ei pea põhjendatuks 0,1–0,4 ha suurusel metsa iseloomuga kõlvikuid metsaks nimetada. Seletuskirjast selgub, et metsamaa hulka on arvatud teatud tunnustele vastavad maatükid pindalaga alates 0,1 ha – tegemist on küll metsaga, kuid otstarbekust silmas pidades, kuni 0,5 ha suurustel metsamaatükkidel metsaseadust ei kohaldata.⁸⁵ Kõlvikuliikide määramisel on tekkinud probleem just elamumaal, millel on kõlvikuline jaotus üle 0,5 ha määratud kui metsamaa, kus justkui kõlvikuliselt oleks tegemist metsaga ja tuleks rakendada metsaseadust, kuid MS § 3 lg 3 tulenevalt elamumaa sihtotstarbega kinnistuid metsamaa hulka ei loeta ja metsaseaduse alusel raiete üle järelevalvet ei toimu, kuna metsaseaduse normistik ei reguleeri ei tiheasustusalal ega hajaasustusalal elamumaa sihtotstarbega kinnistul kasvava metsa raiet. See on aga omakorda tekitanud olukorra, kus maaomanik võib metsa maha raiuda ja registreerida Maa-ametis uue katastrikaardi, kus metsa kõlvik enam ei kajastu.

Ehituskeeluvöönd ei laiene piiranguvööndi piirini oja kaldal metsamaal. LKS § 38 lg 2 loetus oja ei ole, seetõttu on Keskkonnaamet asunud seisukohale, et tulenevalt seaduses toodud loeteleust oja kaldal metsamaal ehituskeeluvöönd ei laiene piiranguvööndi piirini. Keskkonnaamet on Valkla oja äärses planeeringumenetluses asunud seisukohale, et Valkla oja ehituskeeluvööndi ulatus metsa alal ei laiene piiranguvööndi piirini, kuna LKS § 38 lg 2 ei nimetata oja.⁸⁶ Valkla oja valgala suurus keskkonnaregistri andmetel on üle 25 m² ja ehituskeeluvööndi ulatus seega 50 m tavalisest veepiirist. Sama asjaolu tõttu ei laiene ka Kaberla oja kallastel kasvava metsa alal ehituskeeluvöönd piiranguvööndi piirini, kuigi Kaberla oja on keskkonnaregistri andmetel 18,1 km pikk koos lisaharudega ja mille valgala on 34,6 km² ja LKS § 38 lg 2 kohaselt on ehituskeeluvöönd 50 m. Keskkonnaamet selgitas, et LKS § 38 lg 2 esitatud loetelust tulenevalt laieneb ehituskeeluvööndi ulatus piiranguvööndi piirini vaid rannal või järve ja jõe kaldal oleval metsamaal, oja kaldal mitte, kuna oja vooluveekoguna või selle osana antud sätte loetelust puudub.⁸⁷

⁸⁴ Metsaseadus, eelnõu 833 SE I. Seletuskiri. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a836fd90-294e-3d0f-b035-24b207ceaaef/Metsaseadus> (22.02.2019), lk 48.

⁸⁵ Samas, lk 48.

⁸⁶ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 17.12.2014 nr HJR 6-8/14/23151-4.

⁸⁷ Samas.

Autori arvates võib siin seaduse sõnastust pidada ekslikuks ja lähtuda tuleks normi eesmärgist kaitsta kallastel kasvavaid metsi, st et ehituskeeluvööndi laienemine piiranguvööndi piirini peaks sõltuma valgala suurusest, mis on olnud kriteeriumiks ka ehituskeeluvööndi ulatuse kehtestamisel. Pelgalt nimetus ei määra vooluveekogu olulisust. Millele tuginedes on loetelust oja välja jäetud autoril leida ei õnnestunud.

LKS § 37 sätestab ranna ja kalda piiranguvööndi laiuse, mis sõltuvalt veekogust on 50-200 m. Erandit elamumaa sihtotstarbega maal ei sätestata, mistõttu kohaldub LKS § 37 üksikõik millise sihtotstarbega alal. LKS § 38 lg 2 on metsamaal kehtiv erinõue, mis kehtib ka elamumaal, kuna elamumaa iseenesest ei välista metsamaa olemasolu.⁸⁸

Siinkohal näitlikustamiseks kasutatud juhtum, kus projekteerimistingimuste menetluses Keskkonnaamet selgitas, et Kivineeme tn 10 kinnistu paikneb kehtiva Jõelähtme valla üldplaneeringu kohaselt tiheasustusosalal, seega LKS § 38 lg 1 p 3 lähtuvalt on väljaspool metsamaad ehituskeeluvööndi ulatuseks 50 m. MS § 3 lg 2 tähenduses metsamaal laieneb ehituskeeld tulenevalt LKS § 38 lg 2 piiranguvööndi piirini ehk 200 meetrini. Seega kogu kinnistul esinev metsamaa paikneb ehituskeeluvööndis. Uus krundisisene juurdepääsutee on kavandatud osaliselt metsamaa kõlvikule ehk ehituskeeluvööndisse. Vastavalt LKS § 38 lg 5 p 10 laieneb ehituskeeluvööndi erand vaid kehtestatud üld- või detailplaneeringuga kavandatud avalikult kasutatavale teele. Olemasoleva informatsiooni põhjal on Keskkonnaamet arvamusel, et metsamaale kavandatud krundisisene juurdepääsutee on vastuolus LKS § 38 lg 3 sätestatuga, mistõttu tuleb selle rajamiseks leida alternatiivne asukoht väljaspool ranna ehituskeeluvööndit.⁸⁹

Metsamarja põik 6b kinnistu paikneb 31.05.2005 kehtestatud detailplaneeringu alal.⁹⁰ Detailplaneering ei teinud ettepanekut ehituskeeluvööndi vähendamiseks, kuna arvestati 2003 aastal kehtestatud üldplaneeringus määratud 100 m ehituskeeluvööndi ulatusega, seetõttu algatati 2016 aastal uues detailplaneering,⁹¹ mis tegi ettepaneku ka ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Metsamarja põik 6b kinnistu, mis paikneb üldplaneeringuga määratud hajaasustus alal ja mille sihtotstarve on 100% elamumaa, detailplaneeringu menetluses on Keskkonnaamet asunud seisukohale, et arvestades kinnistul kasvavat metsa ja rannal olevat

⁸⁸ Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet 06.02.2012 nr 13-1/482-2.

⁸⁹ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 05.03.2019 nr 6-2/19/2872-2.

⁹⁰ Neeme küla Mardi 7, Mardi 13 ja Mardi 14 maaüksuste detailplaneering. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15318> (22.04.2019).

⁹¹ Neeme küla Metsamarja põik 6b ja Ojaotsa maaüksuste detailplaneering. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15698> (22.04.2019).

ülejuatustunnustega taimestiku ja mullastiku, siis LKS § 35 lg 4 kohaselt ulatub Metsamarja põik 6b kinnistul ehituskeeluvöönd u 206 m kaugusele põhikaardile kantud veepiirist.⁹² Antud menetluses Keskkonnaamet keeldus ehituskeeluvööndi vähendamisele nõusolekut andmast, põhjendusega, et planeeringulahenduse realiseerimisel võetakse kasutusele senini looduslikus seisundis olev ja varasemalt hoonestamata ala, mille tõttu hävineb kavandatava hoonestusala, krundisisesee tee/platsi ja planeeritud juurdesõidu ja prügiveoki/päästeauto manöövervusplatsi maa-ala ulatuses valdav osa looduslikust taimestikust, s.h metsast, mille kaitse eesmärk rannal on vee ja pinnase kaitsmine ja puhketingimuste säilitamine.⁹³ Seega on Keskkonnaameti hinnangul detailplaneeringuga kavandatav ehitustegevus ranna piiranguvööndis kasvavas metsas vastuolus rannal asuvate looduskoosluste säilitamise eesmärgiga.

Eeltoodust nähtub, et kui elamumaa kinnistul mere ääres 200 m ulatuses katastrikaardil on määratud kõlvikuline koosseis, mis sisaldab ka metsamaa kõlvikut, võib ehituskeeluvöönd laieneda kuni 200 meetrini tavalisest veepiirist ja ülejuatava ala olemasolu korral veel kaugemalgi.

1.4.5. Õuemaa vs elamumaa

Elamumaa on katastriüksuse sihtotstarve, õuemaa on maatulundusmaa katastriüksuse plaanil märgitud maa kõlvikulise koosseisu see osa mis teenindab otseselt maatulundusmaal olevat elamut. Selgust ei ole, et mille alusel saab otsustada, kas tegemist on õuemaaga LKS § 38 lg 4 p 1 mõistes. Antud küsimuses on asutud seisukohale, et kui Maa-ameti geoportaalil kajastuva kinnistu katastriplaani kõlvikuline koosseis kajastab õuemaa kõlvikut, siis sellele alale võib rajada uue ehitise olemasolevale elamule lisaks, olgu see siis kuur, abihoone või linnuvaatlustorn. Samuti ei välista normi sõnastus ka uue elamu püstitamist, kuid siinkohal tuleb igal konkreetsel juhul tuvastada ka üldplaneeringu tingimused ehk kas need seda võimaldavad.

Keskkonnaministri 20.12.2013 määruse nr 76 „Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused“, mis on aluseks katastriplaani kajastamisel Maa-ameti geoportaalil, § 26 lg 2 kohaselt õued jaotatakse eraõu – eluhoonete või ühiskondlike hoonete juurde kuuluv ala ja tootmisõu – ala, mis kuulub tootmishoone juurde või laoplat.

⁹² Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 01.06.2018 nr 7-13/18/3306-5.

⁹³ Samas.

Maakatastriseaduse⁹⁴ § 18¹ lg 1 kohaselt on elamumaa alaliseks või perioodiliseks elamiseks ettenähtud ehitiste maa ja garaažide maa. Elamumaa on elamualune, sealhulgas korterelamu-, suvila- ja aiamaajalune, ning selle juurde kuuluv majapidamis- ja abiehitise alune ja ehitist teenindav maa. Vastavalt keskkonnaministri 14.08.2018 määruse nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord“⁹⁵ § 38 lg 4 p1 kohaselt kantakse maakatastri kõlvikute registrisse ka õuemaa.

Haldusasjas, kus kaebaja soovis püstitada puhkemaja katastriplaani kajastatud kõlviku õuemaa asukohta, asus kohus seisukohale, et looduskaitseaduse mõistes õuemaa ei teki välikäimla ega grillmaja juurde. Kohus selgitas, et õuemaa on mõiste, mida kasutavad erineva seadused nii maksustamis-, maamõõtmis- kui ka keskkonnavaldkonnas, kuid mille selget määratlust pole üheski õigusaktis antud. Õuemaaks saab lugeda maaomaniku aktiivses kasutuses olevat maad - hooned ja ehitised, mis oma kasutusotstarbelt mõjutavad maaüksuse sihtotstarvet.⁹⁶ Kuna puhkemaja näol ei ole tegemist eluhoonetega ja LKS § 38 lg 4 p 1 kohaselt ehituskeeld ei laiene hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele mis ei jää veekaitsevööndisse, siis tegemist ei ole olukorraga, kus elamu juurde soovitakse nt abihoonet rajada.

Samas on Harju Maakohus nõustunud seisukohaga, et pole mingit seaduslikku alust ega loogilist põhjust, miks peaks elamumaale kehtima õuemaast erinev õiguslik režiim LKS § 38 lg 4 p 1 tähenduses. Kohus asus seisukohale, et Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 a määruse nr 155 “Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord” § 7 lg 4 ja § 6 p 1 kohaselt määratakse kõlvikud ainult maatulundusmaa puhul. Analüüsides LKS § 38 lg 4 p 1 tähendust, s.t kas õuemaa all peetakse silmas ka elamumaad, leiab kohus, et korras on defineeritud elamumaa, mille alla kuuluvad elamisega seotud hooned ja nende teenindamiseks vajalik maa. Õuemaa definitsiooni korras ei ole. Samas nähtub korra seletuskirjast, et tulenevalt asjaolust, et maatulundusmaa sihtotstarbe koosseisu arvatakse muude kõlvikute hulgas ka õuemaa, sh elamu õue alla jääv maa, ei ole võimalik määrata katastriüksusele elamumaa ja maatulundusmaa sihtotstarvet samaaegselt. Nimetatud lausest nähtub kohtu hinnangul, et määruse koostaja on pidanud õuemaad sama kasutusotstarbega maaks kui elamumaa, kuid elamumaaks ei saa seda määrata, kuivõrd elamumaa sihtotstarbele lisaks ei saa määrata kinnistule osaliselt maatulundusmaa sihtotstarvet. Samuti nähtub osundatud lausest, et

⁹⁴ Maakatastriseadus RT I 1994, 74, 1324 ... RT I, 29.06.2018, 26.

⁹⁵ Katastriüksuse moodustamise kord. Keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30, RT I, 17.08.2018, 11 ... RT I, 17.08.2018, 12.

⁹⁶ TrtHKo 24.09.2015, 3-14-53241, p 7.

õuema on elamu õue alla jääv maa. Seega sisaldab õuema elamu alust maad ja elamu juurde kuuluvat maad. Elamumaa koosneb aga korra § 6 p 1 alusel elamu ja selle juurde kuuluva majapidamis- ja abiehitise alusest ja neid ehitisi teenindavast maast. Seega koosnevad nii õue- kui elamumaa sisuliselt elamu alusest ja selle teenindamiseks vajalikust maast. Seejuures leiab kohus, et ka majapidamis- ja abiehitised tuleb lugeda olemasolevas kontekstis elamuteks, kui nad kuuluvad elamu juurde ja ei ole seotud tootmise või põllumajandusega. Samuti nõustub kohus põhimõtteliselt menetlusaluse isiku väitega, et seadusandja on maamaksuseaduses ja metsaseaduses kasutanud elamumaa ja maatulundusmaa õuema suhtes samasugust regulatsiooni (maamaksuseaduse § 11, metsaseaduse § 3 lg 3). Samuti rõhutatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskirjas, et õuema on olemuselt elamute juurde kuuluv maa. Järelikult õue- ja elamumaa mõisted kattuvad oma sisult ja kohtu hinnangul ei ole ühtegi mõistlikku põhjust, miks peaks olema ranna või kalda kaitse eesmärkidest tulenevalt erinevad piirangud õue- ja elamumaa suhtes. Nii maatulundusmaa sihtotstarbega maal õuema kõlvik kui ka elamumaa sihtotstarbega maa on ette nähtud inimelamiseks ning tulenevalt ainuüksi sihtotstarbest ei ole neil vahet kasutamise intensiivsuse, reostuse, inimreostuse ulatuse ja intensiivsuse või rannajoonele vaba liikumise ning juurdepääsu tagamise seisukohast. Eeltoodust tulenevalt leidis kohus, et LKS § 38 lg 4 p 1 nimetatud ehituskeelu välistus kehtib nii maatulundusmaa kõlvikuks olevale õuemaale, kui ka elamumaa sihtotstarbega maale, st elamumaa on 100% õuema, kuhu LKS § 38 lg 4 p 1 annab õiguse uue ehitise püstitamiseks, kui see ei paikne veekaitsevööndis.⁹⁷ Kusjuures katastrisse kantud katastriüksuse kõlvikuline jaotus õuema osas ei anna õigust katastriüksusele ehitamiseks.⁹⁸ Vastupidiselt kohtu seisukohale on Keskkonnaministeerium nõustunud Keskkonnaameti seisukohaga, et looduskaitseaduses toodud õuema mõistet ei saa võrdsustada elamumaa sihtotstarbega, vaid looduskaitseaduses toodu erandid (LKS § 33 lg 7, § 38 lg 4 p 1) kehtivad ainult õuema kõlviku olemasolul maakatastris.⁹⁹

Autori hinnangul elamumaa ja maatulundusmaa õuema eristamine looduskaitseadusest tuleneval eesmärgil ei ole põhjendatud ja nõustub Harju maakohtuga, et mõlemad on määratud elamu järgi, nii katastriüksuse elamumaa sihtotstarve, kui olemasoleva elamu teenindamiseks määratud õuema maatulundusmaa katastriüksusel. Kui aga praktikas jäetakse seisukoha juurde, et neid tuleb erinevalt käsitleda, siis loob see olukorra, kus kahel kõrvuti

⁹⁷ HMKo 02.05.2016, 4-15-11053, p 2.

⁹⁸ TlnHko 22.03.2018, 3-17-2114, p 18.

⁹⁹ Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet 06.02.2012 nr 13-1/482-2.

asetseval katastriüksusel võib elu- ja abihooneid rajada oluliselt erinevatele kaugustele vee piirist, mis aga ei ole põhjendatav ranna kaitse eesmärkidega.

1.4.6. Tiheasustusala

PlanS § 75 lg 1 p 27 kohaselt on üldplaneeringu ülesanne maareformi seaduse ja looduskaitseaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine. Maareformi seaduse¹⁰⁰ § 7 lg 4 kohaselt loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering puudub või maakonnaplaneeringu alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaanid, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaanid, skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Tiheasustusega aladeks on ka enne 2018. aasta 1. jaanuari maavanema poolt kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul tiheasustusega alaks määratud alad. LKS § 38 lg 1 p 3 kohaselt on tiheasustusalaks linna ja alevi ning aleviku ja küla selgelt piiritletav kompaktse asustusega ala, kus ehituskeeluvööndi ulatus mere rannal on 50 meetrit.

Tiheasustusala mõistet ja kompaktse hoonestusega ala mõistet on mitmetes seadustes kasutatud veidi erinevates sõnastustes ja eesmärkidel. Seda on uurinud M. Tee ja teinud ettepaneku metodika väljatöötamiseks, mille alusel vastav määratlus teha ja vajadusel ühtlustada seadusandluses mõisteid. Tööst selgub, et kokku kutsutud töörühm Eesti territooriumi haldus- ja asustusjaotuse terminoloogia ja õigusliku regulatsiooni korrastamiseks käsitles 2011-2012 teemat ning jõudis järeldusele, et probleemi lahendamiseks on tarvis vaadata komplekselt läbi ja ühtlustada eri seadustes ja eri tähendustes olevad mõisted: tiheasustusala, tiheasustatud ala, tiheasustusega ala, kompaktse hoonestusega ala, tihehoonestusega ja hajahoonestusega alad, selgelt piiritletava kompaktse hoonestusega territooriumi osa jne. Lisaks erinevate seaduste mõistete ja kriteeriumide ühtlustamisele on vajalik välja töötada ka haja- ja tiheasustuse määramise reeglid, metodika ja menetlus. Uuringu tulemused on sisendiks otsusele muudatuste sisseviimiseks tiheasustusalasisid käsitlevatesse õigusaktidesse. Samuti lähtutakse uuringu tulemustest tiheasustusalade määramise ja piiritlemise metodika ning menetluskäigu väljatöötamisel.¹⁰¹

¹⁰⁰ Maareformi seadus, RT 1991, 34, 426 ... RT I, 12.12.2018, 15.

¹⁰¹ M. Tee. Uuring tihe- ja hajaasustusala määramise võimaluste kohta. Leping nr 3-7/45. Versioon 1.2. Tartu 2012. - Kättesaadav arvutivõrgus:

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimisel jäi eelnõu koostajate selgituste kohaselt osa mõisteid vastupidiselt kaasatavate soovidele defineerimata. Näiteks üks olulisemaid selgitamata mõisteid planeerimisõiguses on tiheasustusala. Tiheasustusala kasutuselevõtt annaks paremini edasi mõtte maa-alast, kus detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Detailplaneeringu koostamise kohustus on eelkõige seotud kohaga, kus avalik võim peab ehitustegevust rohkem suunama, sest tegu on maa-alaga, kus on tihe asustus ja seetõttu on ka palju ehitisi. Et aga tiheasustusala kasutatakse juba teistes õigusaktides ning sellele on antud erisugune õiguslik sisu, siis ei olnud mõistlik tekitada juurde veel üht erisuguse sisuga samakujulist terminit.¹⁰²

Nii näiteks asus Keskkonnaamet Peetri kinnistu detailplaneeringu menetluses seisukohale, et kui planeeringuga kavandatakse lisaks olemasolevale Peetri talule 6 uut elamukrunti, rajatakse uute elamukruntide jaoks ühtne tee- ja tehnovarustuse võrgustik, on tegemist tiheasustusalaga. Keskkonnaamet selgitas, et lähtub tiheasustusala mõiste sisustamisel Harju maakonnaplaneeringust, mille kohaselt loetakse tiheasustusega aladeks muuhulgas kompaktsed hoonestusega, tänavate ja ühiste tehnovõrkudega aleviku- või külaosa ning ühepereelamute, aiamajade või suvilate gruppi, mis koosneb enam kui kolmest nimetatud hoonest, millede omavaheline kaugus on alla 100 meetri.¹⁰³ Tiheasustuse määratluse kohta on ka Norra planeerimis- ja ehitusseaduses sätestatud, et kahtluse korral, kas lugeda piirkonda tiheda asustusega alaks või mitte, on maavanemal otsustusõigus.¹⁰⁴

Keskkonnaameti seisukohast on tegemist tiheasustusalaga, kui ka suured krundid on kompaktselt üksteise kõrval ja ühendatud ühiste trassidega. Detailplaneeringulahenduses, kus kavandatakse krundi suurused vastavad üldplaneeringuga kehtestatud hajaasustuse krundi suurusele, kuid need on paigutatud kompaktselt üksteise kõrvale, nii et selle tulemusena moodustub ühtne, ühise teede- ja tehnovõrkudega hoonestatud ala jäi Keskkonnaamet seisukohale, et tegemist on tiheasustusalaga looduskaitseaduse mõistes.¹⁰⁵ Teises Laheranna piirkonna detailplaneeringu menetluses Keskkonnaamet märkis, et Jõelähtme Vallavolikogu kehtestas 29.06.2011 otsusega nr 202 Jõelähtme vallas Ihasalu külas Laheranna 2, 3 ja 4 ning

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Ruumiline_planeerimine/2012_uuring_tihe-ja_hajaasustusala_maaratlemise_voimaluste_kohta.pdf (22.04.2019), lk 13.

¹⁰² S. Mikli, A. Pelisaar. Mõistete ühitamisest planeerimis- ja ehitusõiguses: kodifitseerimise positiivsed ja negatiivsed küljed. Õiguskeel 2014/1. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sandra_mikli_ago_pelisaar_moistete_uhitamisest_planeerimis-ja_ehitusoiguses_kodifitseerimise_positiivsed_ja_negatiivsed_kuljed.pdf (22.04.2019).

¹⁰³ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 06.04.2016 nr 7-12/16/3042-2.

¹⁰⁴ H. Veinla, S. Mikli. Ehitamine rannal ja kaldal. [projekt] Justiitsministeeriumi Õiguspoliitika osakond. Tallinn 2011, lk 8 (koopia autori valduses).

¹⁰⁵ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 21.06.2012 nr HJR 6-5/12/14339-2.

nendega külgneva Jõesuu puhkeala maaüksuste detailplaneeringu, millega nähti planeeringualale ette 21 elamukrunti ja 4 ärimaa krunti ning arvestada juurde menetletava detailplaneeringu 81 elamumaa krunti, ei ole enam sisuliselt tegu hajaasustusega, sest sel juhul moodustuks kokku 102 elamumaa krundist koosnev uus elamupiirkond. Arvestades, et keskmiselt on leibkonna liikmete arv 2-3 inimest, siis asub planeeringualale hinnanguliselt elama ca 234 elanikku.¹⁰⁶ Samas on Keskkonnaministeerium Laheranna 2, 3 ja 4 ja nendega külgneva puhkeala maaüksuse detailplaneeringu ehituskeeluvööndi vähendamise otsuses asunud seisukohale, et tegemist on hajaasustuse moodustamisega, kuna elamukruntide suurus ja minimaalne vahekaugus vastab üldplaneeringus hajaasustuse tingimustele ja leidis, et Laheranna detailplaneeringu ala kuulumine väikeses osas rohelistesse võrgustikku ei tähenda seda, et sellel ala ei võiks toimuda ehitustegevust või inimasustust, kuna ei toimu metsamaa täisehitamist, säilitamist vajavate puude ja puudegruppidega on arvestatud jne.¹⁰⁷

Sellest kas kohalik omavalitsus ja Keskkonnaamet määratlevad maa-alasid tiheasustus- või hajaasustusalaks sõltub, kui kaugemale rannast võib maaomanik ehitamist kavandada. Selles osas ei ole selget arusaama, nagu näitab eeltoodud näide, kus kohaliku omavalitsuse hinnangul on tegemist hajaasustusega, kuna kruntide suurused vastavad üldplaneeringuga määratud hajaasustuse tingimustele, kuid Keskkonnaamet on seisukohal, et tegemist on tiheasustusega, kuna krundid paiknevad üksteise kõrval ja on ühiste teede ja ühistrassidega ühendatud kompaktselt alaks.

1.4.7. Varem väljakujunenud ehitusjoon

Looduskaitseaduse kohaselt ehituskeeluvööndis võib ehitada juhul, kui uus ehitus jääb tiheasustusalal varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas (LKS § 38 lg 4 p 1¹). Ringkonnakohus on 2015 aasta lahendis selgitanud, et LKS § 38 lg 4 p-s 1¹ kasutatud mõiste „varem väljakujunenud ehitusjoon“ on määratlemata õigusmõiste. Määratlemata õigusmõiste sisustamine on üks tegevusi õiguse rakendamisel, millest tulenevalt saab ja peab määratlemata õigusmõistet sisustama muuhulgas kohus. Kohus asus seisukohale, et pool sajandit tagasi hävinud hoonet ei saa võtta arvesse väljakujunenud ehitusjoone kindlaksmääramisel, sest tegemist ei ole enam tervikliku, kasutuses oleva ehitisega. Ehitusjoone kindlaksmääramisel tuleb lähtuda ehitusjoone kindlaksmääramise hetkel kasutuses olevatest ehitistest, mitte kunagise hoone vundamendist. Vastupidine lähenemine läheks vastuollu LKS § 38 lg 4 p 1¹

¹⁰⁶ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 15.11.2013 nr HJR 6-5/13/14339-7.

¹⁰⁷ Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus, 26.11.2008 nr 16-3/26507-5 (koopia autori valduses).

eesmärgiga, sest võimaldaks soodsate asjaolude kokkulangemisel ehitada ka sinna, kus käesoleval hetkel ühtegi kasutuses olevat terviklikku ehitist ei ole, kuid läheduses on säilinud mingi osa ehitisest. LKS § 38 lg 4 p 1¹ eesmärk on säilitada praegusel ajahetkel olemasolevat ehitusjoont. On ilmne, et aastakümneid tagasi võis ehitusjoon olla hoopis teistsugune, kuid LKS § 38 lg 4 p 1¹ eesmärk ei ole minevikus olnud ehitusjoone taasloomine.¹⁰⁸ Varem väljakujunenud ehitusjoont on võimalik määrata vaid tiheasustusalal. Hajaasustusalal ei ole väljakujunenud ehitusjoont, kuna seal paiknevad hooned hajusalt ja vahemaad on suured. Looduskaitseeadus ei ole otsesõnu sätestanud, kui kaugel peavad olemasolevad hooned teineteisest asuma, kas ehitised peavad asuma kõrval kinnistutel ja kas mõtteline joon peab kulgema sirgjooneliselt mille alusel oleks võimalik väljakujunenud ehitusjoont määrata.

Detailplaneeringu taotluse menetluses on Keskkonnaamet asunud seisukohale, et looduskaitseeaduse § 38 lg 4 p 1¹ sätestatu mõistes saab ehitusjoon kujuneda üksteisega lähestikku paiknevate õiguslikul alusel püstitatud hoonete baasil ehk teisisõnu, väljakujunenud ehitusjooneks tuleb lugeda seda mõttelist joont, mida saab tõmmata kinnistu kontaktvööndis, mõlemale poole küsitavat kinnistut õiguslikul alusel rajatud ehitiste vahele ja jõuab järeldusele, et seega paikneb Kadariku 2 maaüksus väljakujunenud ehitusjoonest veepiiri suunas. Keskkonnaamet on seisukohal, et merepoolsemal Ajataguse tee 37 katastriüksusele õiguslikul alusel rajatud elu- ja abihoone on teadaolevalt ümberehitatud endisaegsest, Nõukogude piirivalve poolt mahajäetud piirivalveobjektist. Tulenevalt endisaegsest kasutusotstarbest, on Ajataguse tee 37 katastriüksusel olevate hoonete asukoht Neeme küla ranna-alal erandlik. Nimetatud katastriüksusega vahetult külgnevad, st kontaktvööndis paiknevad kinnistud on olnud ja on jätkuvalt hoonestamata. Mõõname, et antud juhul on tegemist olukorraga, mida seaduse sõnastusest tulenevalt võib tõlgendada mitmeti, kuid tulenevalt asjaolust, et Ajataguse tee 37 katastriüksusel valitsevat situatsiooni tuleb pidada erandlikuks, siis Keskkonnaameti hinnangul on antud kohas otstarbekas väljakujunenud ehitusjooneks pidada Kadariku 2 katastriüksusest idasuunal paikneva asumi hoonestatud katastriüksustel olevate hoonete ette kujunevat mõttelist joont,¹⁰⁹ mida kujutab lisatud skeem.¹¹⁰

Eeltoodu on ilmekas näide antud normi sõnastuse ebaselgusest. Antud juhul sõltub, kas Kadariku 2 kinnistul ehitusõigust kavandades tuleb arvestada ehituskeeluvööndi vähendamise

¹⁰⁸ TrtRnKo 20.10.2015, 3-12-1070, p 11.

¹⁰⁹ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 10.09.2014 nr HJR 14-9/14/19141-2.

¹¹⁰ Käesoleva töö lisa 2 Väljavõte Maa-ameti geoportaalist, Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu ala, varem väljakujunenud ehitusjoone küsimus (skeem autori valduses).

vajadusega ja seetõttu koostada üldplaneeringut muutev detailplaneering või on tegemist LKS § 38 lg 4 p 1¹ sätestatud erandiga. Keskkonnaamet on asunud seisukohale, et nimetatud erandit saab rakendada muuhulgas vaid siis, kui planeeritava ehitise lähiümbruses paiknevad õiguslikul alusel püstitatud ehitised, need on kõik põhikaardile kantud ning need paiknevad veekogu piirist sarnasel kaugusel. Ehitiste mõiste sisustamisel tuleb lähtuda väljakujunenud praktikast, kus ehitusjoon moodustub olemasolevate hoonete, mitte väiksemate rajatiste või LKS § 38 lg 4 ja 5 nimetatud erandite alusel ehitatud ehitiste põhjal. Samuti ei ole Keskkonnaameti hinnangul tiheasustusosalal kohane kasutada väljakujunenud ehitusjoone mõistet piirkonnas, kus olemasolevad hooned paiknevad üksteisest 165 m kaugusel.¹¹¹ Autori hinnangul selline tõlgendus ei ole põhjendatav ranna kaitse eesmärkidega, kuivõrd LKS § 38 lg 4 p 1¹ ei välista p 5 toodud ehitisi väljakujunenud ehitusjoone aluseks võtmist. Samuti on meelevaldne hinnata sobimatuks ehitusjoone määramiseks üksteisest 165 m kaugusel asuvad ehitised, mida kinnitab järgmine näide Haabersti linnaosast, kus väljakujunenud ehitusjoon on määratud ca 400 m kaugusel üksteisest paiknevate elamute järgi. Selle detailplaneeringu menetluses on Keskkonnaamet asunud seisukohale, et varem väljakujunenud ehitusjoone regulatsioon laieneb ka detailplaneeringuga kavandatud kolmele korterelamumaa krundile määratud hoonestusalade osas ja seetõttu ehituskeeluvööndi vähendamist taotlema ei pea.¹¹² Tegemist on ranna ehituskeeluvööndiga, mille ulatuse määramisel lähtejooneks on 1 m samakõrgusjoon, kuna ala paikneb üleujutataval alal ja Haabersti linnaosa üldplaneering üleujutatava ala piiri pole määranud. Ala paikneb üldplaneeringuga määratud korterelamute alal. Varem väljakujunenud ehitusjoon on määratud kahe olemasoleva elamugruppi vahele¹¹³ Maa-ameti kaardirakenduse üleujutasala kihil nähtavale üleujutusosalale.¹¹⁴ Keskkonnaamet on siin asunud seisukohale, et planeeringuga kavandatakse elamuarendust ja detailplaneeringut on suures osas võimalik realiseerida ehituskeeluvööndi vähendamiseta, sest detailplaneeringu alal rakendub looduskaitseaduse § 38 lg 4 p 1¹ tulenev erand.

LKS § 38 lg 4 p 1¹ sõnastuse kohaselt võib väljakujunenud ehitusjoonest maismaa poole püstitada ühe uue ehitise. Sätte selline sõnastus hakkas kehtima 01.04.2007. Eelnõu seletuskirja kohaselt seaduses seni kehtinud sõnastus põhjustas praktikas olukorra, et

¹¹¹ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 18.04.2019 nr 6-2/19/4261-2.

¹¹² Keskkonnaamet, Tallinna keskkonnaamet 15.07.2015 nr HJR 14-9/15/12910-3.

¹¹³ Käesoleva töö lisa 3 Väljavõte Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute detailplaneeringu põhijoonisest. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://tpr.tallinn.ee/HeaderSearch?SearchString=rannam%C3%B5isa%20tee%2050a&SearchFormId=DetailProceeding_CombinedSearch_Form&ShowGroupFilter=all (22.04.2019), põhijoonis.

¹¹⁴ Käesoleva töö lisa 4 Väljavõte Maa-ameti geoportaali kihilt üleujutusosalad, Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute detailplaneeringu ala. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGIS?app_id=MA21&user_id=at&punkt=531814,6588869&zoom=1324.5568627459&LANG=1 (22.04.2019).

tiheasustusosalal, kus planeerimisseaduse kohaselt kehtib detailplaneeringu kohustus, tuleks koostada detailplaneering näiteks ka juhul, kui tiheasustusosalal olemasoleva elamu õuele kavatsetakse ehitada abihoonet või muud ehitist, milleks muidu detailplaneeringu koostamise vajadus puudub.¹¹⁵ Eeltoodust võib järeldada, et seadusandja mõte oli tiheasustusosalal olemasoleva elamu juurde ehitise rajamise võimaldamine ilma detailplaneeringut koostamata siis, kui tegemist on olemasoleva elamu juure uue ehitise rajamisega. Selline tõlgendus oleks kooskõlas ka HELCOM-i soovituselga 15/1.

Autor on seisukohal, et terve korterelamute grupi kavandamine ehituskeeluvööndisse lähtudes väljakujunenud ehitusjoonest maismaa poole ehitamisel, ei vasta seadusandja taatele. Ka LKS § 38 lg 5 normi sõnastus ei võimalda autori arvates tõlgendust, et väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas võiks rajada terve elamurajooni ehituskeeluvööndit vähendamata ja sellisele seisukohale ei ole võimalik jõuda ka seaduse eelnõu juurde lisatud seletuskirja põhjal. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas kavandada ehitist, mille püstitamiseks puudub detailplaneeringu koostamise kohustus.¹¹⁶ Lähtuvalt Haabersti linnaosa üldplaneeringu maaskutuspilaanist on tegemist korterelamumaaga,¹¹⁷ mis aga ei ole looduskaitseaduses toodud erand, et kui üldplaneering näeb vastava juhtotstarbe ette, siis ei tule taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist. Sellisel juhul ei või ehituskeeluvööndisse kavandada ka planeeringuga ehitisi ilma ehituskeeluvööndit vähendamata. Mille alusel on antud olukorras Keskkonnaamet võimalikus pidanud LKS § 38 lg 4 p 1¹ erandi rakendamist ja ei ole pidanud vajalikuks ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse esitamist, jääb autorile arusaamatuks.

Õigumõistete analüüs näitas, et tulenevalt nende ebaselgusest ja looduskaitseaduses piiritlemata jätmisest on nende erinev käsitus toonud kaasa praktika, mis ei ole ühetaoline ja arusaadav ka spetsialistile.

¹¹⁵ Looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seadus 927 SE. Seletuskiri, lk 17.

¹¹⁶ Samas, lk 17.

¹¹⁷ Haabersti linnaosa üldplaneeringu maaskutuspilaan. - Kättesaadav arvutivõrgus: [YP000020_232222_011_Maakasutusplaan.pdf](#) (22.04.2019).

2. Ehituskeeluvööndi määramine ja ettepanekud ehituskeeluvööndi käsitlemiseks

2.1. Ehituskeeluvööndi suurendamine

LKS § 40 lg 1 kohaselt võib ranna ja kalda ehituskeeluvööndit suurendada ja vähendada arvestades ranna või kalda kaitse eesmärke lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Vastavalt LKS § 40 lg 2 võib kohalik omavalitsus ehituskeeluvööndit suurendada üldplaneeringuga, mida võib otsustada kohalik omavalitsus ilma, et Keskkonnaametilt peaks selleks nõusolekut küsima. Ehituskeeluvööndi suurendamine jõustub, kui üldplaneeringu jõustumisel (LKS § 40 lg 6). Kehtestamise otsuses või selle lisaks olevas muus selgelt viidatud dokumendis, tuleb välja tuua need olulised asjaolud, mille kaalumisel leiti, et mingis konkreetses piirkonnas on vajalik suurendada ehituskeeluvööndit. Kui võrd seadusandja ei ole ehituskeeluvööndi suurendamise osas pidanud vajalikuks Keskkonnaametilt vastavat nõusoleku taotlemise vajadust, siis autori hinnangul selliselt suurendatud ehituskeeluvööndi vähendamine kuni looduskaitseaduse kohase ehituskeeluvööndini võiks olla kohaliku omavalitsuse pädevuses ja otsus jõustub planeeringu jõustumisega. Käesoleval ajal vastavalt LKS § 40 lg 3 ja lg 4 tuleb taotleda Keskkonnaameti nõusolekut iga planeeringu puhul, mis teeb ettepaneku ehituskeeluvööndi vähendamiseks, tegemata erandit juhuks, kui taotletakse üldplaneeringuga suurendatud ehituskeeluvööndi vähendamist.

Üldplaneeringuga ehituskeeluvööndi suurendamisel tuleb arvestada menetluslike aspektidega kaasamise osas. Juhul, kui kohalik omavalitsus otsustab üldplaneeringuga ehituskeeluvööndit suurendada, tuleb nende kinnistute omanikke teavitada intensiivsemat, kelle kinnistutele laieneb suurendatud ulatusega ehituskeeluvöönd, kui ainult planeeringu avalikustamisest. Nimetaud kinnistute õiguslik režiim muutub oluliselt, nii nagu ka juhul, kui üldplaneeringuga muudetakse maa-ala kasutamise juhtotstarvet. PlanS § 76 lg 2 kohaselt kaasatakse üldplaneeringu koostamisse isikud, kelle õigusi planeering võib puudutada. Olukorras, kus üldplaneeringuga on ehituskeeluvööndi ulatust suurendatud säilib maaomanikul võimalus taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga.

2.2. Ehituskeeluvööndi vähendamine

Seadusandja on omandiõiguse riive leevendamiseks andnud looduskaitseaduses sätestatud ranna ja kalda kaitse eesmärkide täitmisel võimaluse taotleda ehituskeeluvööndi vähendamist.

Vastav regulatsioon on sätestatud LKS § 40. LKS § 40 lg 3 kohaselt ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine võib toimuda Keskkonnaameti nõusolekul. Lõige 4 sätestab, et ehituskeeluvööndi vähendamiseks esitab kohalik omavalitsus Keskkonnaametile taotluse ja planeerimisseaduse kohaselt:

- 1) vastuvõetud üldplaneeringu;
- 2) kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu;
- 3) vastuvõetud detailplaneeringu, kui kehtestatud üldplaneering puudub.

Keskkonnaameti spetsialistid on seisukohal, et kui toimub üldplaneeringuga ehituskeeluvööndi ulatuse muutmise, st suurendamine-vähendamine, tuleks seda suurendamist-vähendamist vaadata pigem konkreetse asukohapõhise joonena, mitte puhvrina rannajoonest, mis garanteeriks, et kord antud ehituskeeluvööndi vähendamine jääks (vähemalt antud planeeringu kehtivusaja jooksul) samale asukohale kehtima, kui ka näiteks põhikaardi rannajoon muutub või muutub mingi muu ehituskeeluvööndi piiri määramise alus.¹¹⁸

Juhul, kui üldplaneeringu menetluses määratakse ehituskeeluvöönd, siis on maaomanikul võimalus PlanS § 82 lg 2 alusel esitada ettepanek üldplaneeringu menetluses ehituskeeluvööndi vähendamiseks oma kinnistu osas. Maaomanikul ei teki õigust nõuda kohalikul omavalitsuselt, et viimane kindlasti sellega peaks nõustuma ja esitama vastava taotluse Keskkonnaametile. Esitatud ettepanekuid planeerimismenetluses tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda ja kehtestamise otsuses põhjendada nendega arvestamist või mittearvestamist (PlanS § 89). Vastavalt PlanS § 142 lg 1 kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise on üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmise; üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, krundi minimaalsuuruse vähendamine, detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmise või muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmise (PanS § 142 lg 1 p-d 1-3). Eeltoodust nähtavalt ei sätesta planeerimisseadus otsesõnu, et looduskaitseaduse kohase ehituskeeluvööndi vähendamise ettepaneku tegemisel on detailplaneering üldplaneeringut muutev. Seda saab järelada PlanS § 75 lg 1 p 9 (üldplaneeringu ülesanne on määrata korduva üleujutusega ala piir mererannal ja märkida kõrgveepiir suurte üleujutusladega siseveekogul) koosmõjus p 12 sätestatuga (üldplaneeringu ülesanne on määrata ranna ja kalda ehituskeeluvööndi suurendamine ja vähendamine). Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt

¹¹⁸ E-kirjavahetus Keskkonnaameti Põhja regiooni spetsialistidega (26.02.2019, autori valduses).

otsustamaks, milliseid ülesandeid üldplaneeringus lahendada, tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ruumilisi vajadusi ning konkreetse üldplaneeringu eesmärki.¹¹⁹ Seega ei ole planeerimisseadus sätestanud absoluutse kohustusena üldplaneeringus käsitleda ehituskeeluvööndi teemat.

Ehituskeeluvööndi vähendamise otsustuse tegemine on ajalooliselt olnud Keskkonnaministeeriumi haldusalas. Alates 01.02.2009 on pädevaks asutuseks Keskkonnaamet. Varasemalt andis keskkonnaminister nõusoleku ehitusõiguse seadmiseks, kui kinnistu paiknes ehituskeeluvööndis. Keskkonnaministri otsused olid tihti väga napisõnalised ja puudus sisuline kaalumine.¹²⁰ LKS § 40 lg 3 kohaselt ehituskeeluvööndi vähendamine võib toimuda ainult Keskkonnaameti nõusolekul ja LKS § 40 lg 6 kohaselt ehituskeeluvööndi suurendamine ja vähendamine jõustub kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu jõustumisel.

Keskkonnaamet on rõhutanud, et planeeringu korraldajal tuleb tagada, et detailplaneeringu lahenduses on põhjendatud kehtivale üldnormile tehtavat erandit ranna ehituskeeluvööndi ulatuse vähendamiseks. See tähendab, et planeeringu korraldajal tuleb detailplaneeringu vastuvõtmise korralduses ja ka sellega vastuvõetud detailplaneeringu töös piirduda mitte üksnes konstateeringuga, et rannale ehitamisega ei kahjustata LKS § 34 loetletud ranna kaitsmise eesmärke, vaid juhul kui leitakse, et detailplaneeringu lahendusega ei kahjustata avalikke huve, siis vastavasisulise väite esitamise korral peab kaasnevas kaalutluses väljenduma ka sisuline põhjendus, kas ja kuidas sellel konkreetsel detailplaneeringualal rannale ehitamine toetab avalike huvide saavutamist. Avalik huvi siinkohal väljendub LKS § 34 nimetatud ranna kaitse-eesmärkide saavutamises detailplaneeringualal. Seega, ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendatuse kohta peab esimese otsuse vastu võtma kohalik omavalitsus, alles seejärel kaalutleb taotletava võimalikkust Keskkonnaamet, kelle roll on eelkõige valvata keskkonnakaitseliste huvide järele, muude avalike huvide eest peab seisma kohalik omavalitsus ise.¹²¹ Samuti on Keskkonnaamet rõhutanud, et ehituskeeluvööndi vähendamine on erandiks üldnormist, mille kohaselt on ehituskeeluvööndis ehitamine üldjuhul keelatud. Erandeid, sh ka ehituskeeluvööndi vähendamist, võib lubada vaid siis, kui see on avalike huvide seisukohast vajalik (mitte võimalik). Ehituskeeluvööndi vähendamine

¹¹⁹ Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE. Seletuskiri. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus>, (22.04.2019).

¹²⁰ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Kas riik ja kohalikud omavalitsused kaitsevad ranna- ja kaldaalale ehitisi kavandades avalikke huve? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 21. november 2007. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee> (22.04.2019), lk 2.

¹²¹ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 07.03.2017 nr 6-2/17/2126-2.

erandi näol on eelkõige põhjendatud olukordades, kus kinnistu piirid ei võimalda hoonestust rajada väljapoole ehituskeeluvööndit ning ehituskeeluvööndisse on võimalik ehitustegevust teostada ranna kaitse eesmärke kahjustamata.¹²²

2.2.1. Ehituskeeluvööndi vähendamine vööndi sees

Ehituskeeluvööndi vähendamisel detailplaneeringus on Keskkonnaamet pidanud võimalikuks mitte vähendada ehituskeeluvööndit kogu kinnistu ulatuses vööndina, vaid auguna vööni sees. Vastavalt PlanS § 126 on detailplaneeringu ülesanneteks mh krundi ehitusõiguse määramine ja ka ranna ehituskeeluvööndi vähendamine. Vastavalt LKS § 40 lg 1 ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib vähendada, arvestades ranna või kalda kaitse eesmärke ning lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Kuidas tuleb lähtuda taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest, seda ei täpsusta seaduse eelnõu seletuskiri, ega ka mõni teine õigusakt. Siinkohal on otsustajal Keskkonnaametil lai kaalutlusruum.

Keskkonnaameti praktika, mille kohaselt vähendatakse ehituskeeluvööndit vööndi sees auguna nn juustuaugu põhimõttel on autori arvates veelgi rohkem segadust tekitav ja seetõttu on maaomanikul raske aru saada, millisel kinnistu osal on ehitamine lubatud. Autor mõnab, et see võib olla põhjendatud kinnistutel, mis asuvad looduskaitsealadel ja mis omakorda jäävad ehituskeeluvööndisse. Näitena võib tuua Rammu saarel Kolga lahe maastikukaitse alal hävinud hoonete asukohas hoonestuse rajamise võimaldamiseks ehituskeeluvööndi vähendamine hoonestusala ulatuses, arvestades planeeritava hoonestuse maastikku sobituvaid mahte ja Rammu küla ajaloolise hoonestuse taastamise aspekti.¹²³ Antud asukohas ja tingimustel võib selline lahendus tunduda mõistlik, kuid selgusetuks jääb, kas see on olnud seadusandja mõte ja tahe, et olukorras, kus on vähendatud ehituskeeluvööndi ulatust rannal, kehtivad ehituskeeluvööndist tulenevad kitsendused kaugemal rannast, kui asukohas, kus ehituskeeluvööndit vähendati.

Teine näide kus ehituskeeluvööndit vähendati vööndi sees juba rajatud kaldakindlustuse ja treppide osas on Iru külas Äia tee 8 kinnistu detailplaneeringu puhul. Kinnistule rajati trepistik ja kaldakindlustus, kuna järsk kallast lagunes loodusjõudude mõjul ja oli ohtlik

¹²² Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 22.12.2017 nr 6-5/17/13466-2.

¹²³ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 22.04.2013 nr HJR 14-9/13/8038-2.

kinnistul viibijatele. Ehitiste seadustamiseks viidi läbi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetlus, milles taotleti ka Pirita jõe kalda ehituskeeluvööndi vähendamist. Antud juhul vähendati ehituskeeluvööndit auguna vööndi sees kuni varem väljakujunenud ehitusjooneni.¹²⁴ Selline lahendus illustreerib olukorda, kus ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus ei ole autori arvates mõistlik. Kalda kaitse eesmärkide täitmist oleks saanud hinnata ka oluliselt efektiivsemas menetluses, kui detailplaneeringu menetluses, kuid kehtiv looduskaitseeadus teist võimalust ette ei näe.

2.2.2. Looduslik häil ehituskeeluvööndis

Häil, kui mõiste on kasutusel metsaseaduses turberaie ühe alaliigina. MS § 30 lg 1 kohaselt jaguneb turberaie aegjärkseks, häil- ja veerraieks ning lõike 3 kohaselt häilraie korral raiutakse uuendamisele kuuluv mets häiludena korduvate raiejärkudena. Sisseraiutavate häilude arvu ja suuruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister metsa majandamise eeskirjaga. Mõiste „looduslik häil“ defineeritud õigusaktides ei ole

Keskkonnaamet on viimastel aastatel asunud seisukohale, et metsaalal olevale loodusliku häilu alale ehituskeeluvööndist tulenevad ehitamise piirangud ei laiene. Looduslikul häilul ehituskeeluvööndist tulenevate piirangute olemasolu tuvastamisel on Keskkonnaamet andnud planeeringu menetluses hinnangu ja leidis, et kui on tegemist olukorraga, kus kinnistu ranna piiranguvööndis asuva metsa sees on looduslikke häile ja lagendikke sel juhul rakendub ehituskeeld vaid metsaga kaetud alale, mitte lagendikele või muu kõlvikuna, nt põõsastikuna/harvikuna tähistatud ja metsa tunnustele mittevastavale alale. Teisisõnu, Kordoni katastriüksusel olevatel looduslikele häiludele või harvikule, jt lagealadele metsakõlviku sees, mis ei vasta metsaseaduses toodud metsa tunnustele, on õigusaktidest tulenevalt korrektne ranna ehituskeeluvööndi ulatuseks konkreetses kohas lugeda LKS § 38 lg 1 tiheasustusaladele jt kompaktselt hoonestatud aladele vastavat ulatust.¹²⁵

LKS § 38 lg 2 kohaselt laieneb ehituskeeld rannal metsamaal MS § 3 lg 2 tähenduses ranna piiranguvööndi piirini. MS § 3 lg 2 kohaselt on metsamaa maa, mis vastab vähemalt ühele järgmistest nõuetest: on kantud maakatastrisse metsamaa kõlvikuna; on maatükk pindalaga vähemalt 0,1 ha, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 m ja puuvõrade liitusega

¹²⁴ Käesoleva töö lisa 5 Väljavõte Äia tee 8 kinnistu detailplaneeringust. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=172455&Root=172455> (23.04.2019), põhijoonis.

¹²⁵ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 17.07.2014 nr HJR 14-9/14/15054-2.

vähemalt 30%. Keskkonnaamet on planeeringu¹²⁶ menetluses märkinud, et kuigi planeeringualale on teostatud geodeetiline mõõdistus, paikneb Maa-ameti põhikaardi kohaselt metsast vaba lagendik võrreldes mõõdistusega mõnevõrra maismaa suunas. Selleks, et geomõõdistatud lagendikule ei laieneks MS § 3 lg 2 tulenev metsa mõiste ning seeläbi ei paikneks antud asukoht LKS § 38 lg 2 tähenduses ehituskeeluvööndis, on enne planeeringu kehtestamist vajalik korrigeerida maakatastrisse kantud metsamaa kõlviku piire vastavalt geomõõdistuse tulemustele.¹²⁷

Projekteerimistingimuste väljastamise menetluses on Keskkonnaamet märkinud, et katastrimõõdistuse andmed on käesolevaks hetkeks kantud maakatastrisse, kuid rohumaa kõlvik ei kajastu Maa-ameti põhikaardil. Paikvaatluse käigus tuvastas Keskkonnaamet, et Kullaranna kinnistu kirdeosas paikneb lagendik. Tulenevalt lumeoludest ei olnud võimalik hinnata, kas lagendikul esinev taimestik on iseloomulik looduslikule rohumaaale. Arvestades aga, et looduslik rohumaa on kantud maakatastrisse ning antud asukohas ei esine puittaimestikku, ei vasta Kullaranna kinnistu kirdeosa MS § 3 lg 2 toodud metsamaa tunnustele, mistõttu antud metsavabal alal ei laiene ka LKS § 38 lg 2 toodud erand. Samas kirjas juhtis Keskkonnaamet tähelepanu ka asjaolule, et antud rannikupiirkonnas on Maa-ameti mullastiku kaardirakenduse andmetel sooldunud primitiivne muld, mis annab tunnistust korduvalt üleujutatavast alast. Seega on Kullaranna kinnistul võimalik ehitustegevust kavandada metsast vabale alale tingimusel, et see paikneb 1 m samakõrgusjoonest vähemalt 100 meetri kaugusel (LKS § 35 lg 4).¹²⁸

Nagu eeltoodust näha kasutab Keskkonnaamet loodusliku häilu olemasolu hindamisel Maa-ameti põhikaarti, kuhu on kantud iga maaüksuse kõlvikuline koosseis. Põhikaart on aluseks isegi juhul, kui katastriplaan on registreeritud, kuid muudatus ei ole veel Maa-ameti põhikaardile kantud. Elamumaa, mis paikneb mereranna piiranguvööndis ja millel on märgitud metsamaa kõlvik, on võimalik raiuda lagedaks, kuna MS § 3 lg 3 kohaselt seda maad metsamaaks ei loeta. Keskkonnaministeerium vastuses selgitustaotlusele asus seisukohale, et kui tiheasustusosalal elamumaal, mis paikneb rannal või kaldal on tegemist metsamaa kõlvikuga, siis ulatub ehituskeeluvöönd piiranguvööndi piirini ja puude raiele metsaseadust ei kohaldata ja puude raie üle otsustamine on viidud kohaliku omavalitsuse tasandile (LKS § 45¹²⁹). Sõltumata kas tegemist on maatulundus- või elamumaaga rannal või

¹²⁶ Käesoleva töö lisa 6 Väljavõtte Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringust.

¹²⁷ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 19.01.2017 nr 7-9/17/446.

¹²⁸ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 19.02.2018 nr 7-9/18/1259-3.

¹²⁹ LKS § 45. Puude raie tiheasustusosalal.

kaldal ulatub ehituskeeluvööndi ulatus piiranguvööndi piirini, kui tegemist on metsaseaduse mõistes metsamaaga. Sama olukord on ka hajaasustuses paikneva elamumaaga, kus ehituskeeluvöönd MS § 3 lg 2 kohase metsa olemasolul laieneb piiranguvööndini piirini.¹³⁰

Hajaasustuses elamumaal võib maaomanik puid raiuda ilma selleks kohalikult omavalitsuselt luba taotlemata (MS § 3 lg 3), siis ongi võimalik, et rannaäärse elamumaa omanik võib sellel kasvava metsamaa kõlviku kas lagedaks raiuda või sinna vähemalt nn loodusliku häilu raiuda, millele ei laiene ehituskeeluvööndi piirangud. Autori hinnangul ei ole korrektne hinnata metsa sisse tekitatud lagedat ala looduslikuks rohumaaks või looduslikuks häiluks, kuna puude raiumine metsamaal ei tähenda automaatselt, et enam ei ole tegemist metsamaaga. Metsamaa kõlviku hindamisel on asjatundjad seisukohal, et ka siis kui puud on raiutud, on tegemist metsamaa potentsiaaliga maaga. St küps mets raiutakse ja istutatakse uued puud ja toimub metsa majandamine. Vastupidine olukord võimaldaks metsa maha raiumisel taotleda koheselt ka selle kasutuse sihtotstarve muutmist näiteks elamumaaks, kuna metsamaa kõlvikut enam ei ole. Antud Keskkonnaameti tõlgendus on toonud kaasa olukorra, kus maaomanik on enne ehitamiseks vastava loa taotlemist raiunud metsa nn loodusliku häilu, maamõõtja¹³¹ on koostanud uue katastriplaani, mis on maakatastris registreeritud ja seejärel on maaomanik esitanud uue mõõdistuse koos projekteerimistingimuse taotlusega kohalikule omavalitsusele. LKS § 37 lg 2 ei tee vahet, millise sihtotstarbega maal mets kasvab, kas haja- või tiheasustusalal. Vastavalt LKS § 37 lg 2 ranna ja kalda piiranguvööndis asuvate metsade kaitse eesmärk on vee ja pinnase kaitsmine ja puhketingimuste säilitamine. Ranna piiranguvööndis on keelatud lageraie. Kalda piiranguvööndis ei tohi lageraielangi pindala olla suurem kui kaks hektarit, välja arvatud maaparandussüsteemi eesvoolu veekaitsevööndis maaparandushoiutööde tegemisel. Ranna ja kalda piiranguvööndis valik- ja turberaie tegemisel tuleb arvestada metsaseaduse lisas sätestatud tingimustega.

Keskkonnaameti viimaste aastate praktika loodusliku häilu või muule metsatunnustele mittevastava ala käsitlesele põhjendusi analüüsid on autor arvamusel, et see käsitus on väljunud ranna äärse piiranguvööndis metsamaal ehituskeelu mõttest, kuna seaduses sätestatud eesmärgist on võimalik mööda minna.

¹³⁰ Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus 30.08.2017 nr 8-2/17/5287-2.

¹³¹ Töö autori jaoks tõusetub ka küsimusi, et millisel alusel litsentseeritud maamõõtja metsa värskelt raiutud lagendiku looduslikuks häiluks, õuemaaks, ehitise aluseks maaks või looduslikuks rohumaaks uuel katastriplaani märgib, kuid see ei ole selle töö eesmärk selgitada.

2.3. Usalduse kaitse muutunud õiguslikus olukorras

Looduskaitseaduse rakendussätted ei sisalda norme, mis sätestaksid erinevused planeeringutele, mis on kehtestatud enne looduskaitseaduse jõustumist. Seetõttu on praktikas tekkinud küsimus, kuidas on võimalik realiseerida kehtivat detailplaneeringut, mille kehtestamisel on järgitud kehtestamise ajal kehtinud õigusakte, kuid õiguspärase ehitusloa väljastamine ei ole võimalik arvestades muutunud õiguslikku olukorda.

Näitena võib tuua Jõelähtme valla Rannaveski detailplaneeringu, mis kehtestati 1998 aastal, st enne kui 01.04.2007 jõustus looduskaitseaduses korduvalt üleujutatava ala määratlus. Detailplaneeringuga määrati planeeringuala elamumaa kruntideks jagamine, ehitusõigus elamute rajamiseks, juurdepääsuteede ja tehnovõrkude lahendused. Maakorralduslikke toimingid tehti aastal 2003, kui planeeringuala jagati elamumaa kruntideks. Rajatud on puurkaev ja osaliselt trasse, kuid ükski elamu ei ole käeolevaks ajaks ehitusluba saanud. Planeeringu elluviimine on täna suures ulatuses võimatu, kuivõrd elamukruntide hoonestusalad ja erateed paiknevad ehituskeeluvööndis tulenevalt üleujutatava ala määratlusest, kus korduvalt üleujutatava ala olemasolul on ehituskeeluvööndi ulatuse lähtejooneks 1 m samakõrgusjoon, kui korduvalt üleujutatava ala piir ei ole määratud üldplaneeringus. Kuigi kohalik omavalitsus on antud asukohas elamute rajamist pidanud võimalikuks ja kehtestanud detailplaneeringu ei ole võimalik ehitusluba väljastada minemata vastuollu looduskaitseadusega.¹³²

Ehitamist oma kinnistule on käsitletud, kui oma omandi vaba kasutamist ja käsutamist. Riigikohtunik Indrek Koolmeister on seisukohal, et ehitusõigust saab vaadelda nii objektiivse õiguse kompleksharuna ja ka maatükki selle võimaliku hoonestamise seisukohast iseloomustavate näitajate (krundi ehitusõigus), aga samuti kui isikule kuuluvat õigust rajada ehitist talle kuuluvale maale. Ehitusõigus ei ole käsitletav iseseisva põhiõigusena. Õigus ehitada seondub omandiga maale ja on üks maa kasutamise võimalikke otstarbeid. Selline ehitusõigus võib olla piiratud nii teiste isikute õigustega, kui ka avalikes huvides. Ehitamisele piirangute seadmine avalikes huvides eeldab, et need avalikud huvid tugineksid seaduses fikseeritud legitiimsetele eesmärkidele ning oleksid põhjendatud. Ohutus-, elu- ja

¹³² Käesoleva töö lisa 7 Väljavõte Maa-ameti geoportaali kitsenduste kihilt, Rannaveski detailplaneeringu ala. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU204&user_id=at&punkt=565508.6594125&zoom=1206.26789415604&setlegend=UUS204_2_kpo=1,FUUKAT202_204=0,FUUKAT203_204=1&LANG=1 (22.04.2019).

looduskeskkonna-, miljö-, muinsuskaitse- ja teiste piirangute üldiselt mõistetav vajalikkus ehitusõiguse kasutamisel ei tähenda aga seda, et sellised piirangud ja nende kohaldamise alused saaksid olla põhiosas diskretsioonilised ja asuda väljaspool õiguslikku regulatsiooni. Ehitusõiguse kasutamise komplitseeritud õiguslik mehhanism hõlmab muuhulgas planeeringuid, loasüsteemi, järelevalvet ja on sellisena isiku suhtes piisavalt koormav.¹³³

Looduskaitseseaduses toodud erandite rakendamine ehituskeeluvööndi määramisel ja seal ehitamise lubamine sõltub ainult Keskkonnaameti kaalutlustest, mille tulemusena kas ehitustegevust lubatakse või luba selleks ei anta. Keskkonnaameti seisukoht on siduv planeerimismenetluses, kui taotletakse ehituskeeluvööndi vähendamist. Keskkonnaameti seisukoha sidusus on sarnane ka neil juhtumitel, kui ehituskeeld ei laiene ehitamisele, kuid selle väljaselgitamiseks, kas ikka on tegemist just vastava olukorraga, annab Keskkonnaamet oma seisukoha.

Iga järgmine toiming, sh ehitusloa-, ehitusteatiselise menetlus või vabaehitus peab vastama kehtivatele õigusaktidele. Riigikohus on selgitanud, et kasutusloa andmisel ei kontrolli haldusorgan mitte üksnes ehitise vastavust ehitusprojektile, vaid ka ehitise nõuetelevastavust laiemalt. Seega tuleb haldusorganil juhul, kui kasutusloa menetluse ilmneb, et ehitisluba on välja antud õigusvastaselt, kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust. Kui kasutusloa andmise võimatus on tingitud kohaliku omavalitsuse veast ehitusloa andmisel, mis ei pidanud ehitise omanikule olema enne ehitustööde alustamist arusaadav, siis võib kohalikul omavalitsusel tekkida kohustus hüvitada ehitise omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju.¹³⁴

Isegi juhul, kui kohalik omavalitsus peab võimalikuks ehitusloa väljastamist, kuna ka ehitustehniliselt on võimalik Rannaveski detailplaneeringualal ehitada, ei teki isikul, kellele ehitisluba väljastati või kelle huvides ehitamine on, õiguspärast ootust ehitamise õiguspärasuse osas, kui kohalik omavalitsus lubab ranna või kalda ehituskeeluvööndis ehitamist vastuolus LKS § 38 lg 9 sätestatule. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole alust pidada seda sätet ka põhiseadusvastaseks. 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

¹³³ I. Koolmeister. Ehitusõigus: ühekülgne järelevalve. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljö”. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-planeerimis-ja-ehitus%C3%B5iguse-konverents-%E2%80%9Emiljonid-ja-milj%C3%B6%C3%B6%E2%80%9D> (22.04.2019).

¹³⁴ RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 11.

ootuse riivet ei saa pidada ka eaproportsionaalseks, 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.¹³⁵

Autor nõustub Tallinna Halduskohtu järeldusega, et ükski õigusakt ei kohusta isikut kontrollima tema suhtes soodustava haldusakti õiguspärasust, olenemata selle isiku haridusest, vanusest, soost, varalisest ja sotsiaalsest seisundist jne. Niisuguse kohustuse kehtestamine oleks ka absurdne, sest see käsiks umbusaldada riiki ja kohalikke omavalitsusi ning nende ametnikke, mis viiks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuse paralüüsimise kaudu üleüldise seadusetuseni. Samuti ei pruukinud isik olla teadlik ranna ja kalda kaitse seaduse § 9 lg 3 p 2 nõudest, kuna ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse esitamist ja planeeringu kehtestamist sai teha vallavalitsus, mitte füüsiline isik. Seetõttu ei pidanud kohus planeeringu alusel väljastatud ehitusloa tühistamist ei sobivaks, vajalikuks, ega ka mõõdukaks.¹³⁶ Isegi, kui isik oli teadlik ehituskeeluvööndi olemasolust ja oli seda ka kohtuistungil tunnistanud, jõudis Tallinna Ringkonnakohus järeldusele, et olukorras, kus kohalik omavalitsus on väljastanud ehitusloa ranna ehituskeeluvööndisse elamu püstitamiseks, on maaomanikul üsna keeruline tuvastada, kas kohalik omavalitsus on käitunud õiguspäraselt. Veelgi enam, kohus on asunud seisukohale, et isegi õiguslase kõrghariduse ja vandeadvokaadi kutsenimetuse olemasolul ei saa teha järeldust, et isik pidi olema teadlik tema suhtes antud haldusakti õigusvastasusest ega saa tugineda usaldusele haldusakti kehtima jäämise suhtes, kuivõrd ehitamise valdkond on niivõrd spetsiifiline, et ehitusloa saanud vandeadvokaadi jaoks ei olnud ilmne, et tegemist on õigusvastase haldusaktiga.¹³⁷ Usalduse kaitse põhimõtte ja halduse seaduslikkuse põhimõtte asuvad konkureerima alles siis, kui haldusakti kehtetuks tunnistamine võib kahjustada kellegi õigusi, ning võib osutada võimalikuks, et viimane peab esimese ees taanduma.¹³⁸

Looduskaitse seaduse rakendussätted ei käsitle neid planeeringuid, mis olid enne 01.04.2007 vastu võetud ja kehtestatud. Seega ei näinud seadusandaja ette võimalust teha juba kehtestatud planeeringute osas erandit. Autori hinnangul on üheks võimaluseks sellises olukorras läbi viia

¹³⁵ TrtRnKo 20.10.2015, 3-12-1070, p 25.

¹³⁶ TlnHKo 13.04.2004, 3-245/2004 (3-1355/2003), (koopia autori valduses).

¹³⁷ TlnRnKo 14.04.2005, 2-3/103/05, lk 10, (koopia autori valduses).

¹³⁸ A. Aedmaa. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. - Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 346.

uus planeerimismenetlus, kuid see on kulukas ja aeganõudev nii maaomanikule, kui kohalikule omavalitsusele ja tulemus ei ole ette aimatav. Kuigi on asunud seisukohale, et detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse aluseks, ei olnud planeerimisseaduses kuni 01.07.2015 käsitletud detailplaneeringu kehtivust, st ükski õigusakt ei kohustanud isikut otsekohe detailplaneeringut realiseerima asuma. Vesteldes Rannaveski detailplaneeringuala maaomanikega selgus, et nende eesmärgiks oli tulevikus ehitama hakata ehk siis planeeringuga krunt mere ääres oli nn pensionisambaks. Samas on Rannaveski planeeringut osaliselt realiseerima asunud, moodustatud on elamumaa krundid ja väljaehitatud osa trasse. Kuigi antud detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud rohkem, kui 20 aastat ei ole ajaline faktor peamine, mille tõttu võiks kaaluda detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist. Viru poja kaasuses asus ringkonnakohus seisukohale, et kuigi detailplaneering ei paku üldjuhul pikaajalisi linnaplaneerimise lahendusi, ei saa tugineda planeeringu kehtetuks tunnistamine üksnes ajafaktoril. Oluline on ka faktiline ja õiguslik olukord.¹³⁹ Tänaasel päeval on Rannaveski detailplaneeringuala maaomanikel võimalus taotleda ka uue detailplaneeringu algatamist ja selles teha ettepanek ehituskeeluvööndi vähendamiseks, kuid Keskkonnaamet on kohtumisetel asunud seisukohale, et on väga vähe tõenäoline, et antud asukohas nõustutakse ehituskeeluvööndi vähendamisega, mis omakorda tähendab, et elamumaale ehituskeeluvööndis tegelikult ehitada ei ole võimalik. Isikud on kulutanud raha detailplaneeringu koostamise eest maksmiseks ja ka osaliseks realiseerimiseks, kuid elamut ehitada enam ei saa.

Muutunud õiguslikus olukorras on kohalikul omavalitsusel võimalus ka kehtestamise otsus kehtetuks tunnistada vastavalt haldusmenetluse seaduse¹⁴⁰ (edaspidi ka HMS) § 66 lg 2 p 2, mille kohaselt haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatavalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Sellise õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine on üldjuhul lubamatu, selle vajaduse võib tingida muutunud õiguslik olukord.¹⁴¹ Õiguskindluse põhimõte nõuab, et asutus oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord antud haldusaktile ja lubadusele saaks ka tulevikus tugineda. Õiguspärane ootus on isikul tekkinud usk, et asutus käitub

¹³⁹ TlnRnKo 16.06.2009, 3-08-1434, p 9.

¹⁴⁰ Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 13.03.2019, 55.

¹⁴¹ A. Aedmaa, lk 351.

tulevikus teatud viisil, iseäranis, et asutus juhindub ka tulevikus oma varasematest otsustest. Kui seaduses sätestatud aegumistähtjad puuduvad, võib haldusorgan oma tegevuses olla andnud alust õiguspärase ootuse tekkimiseks. Õiguspärasest ootust võivad kahjustada ka haldusmenetluse ajal tehtud seadusemuudatused.¹⁴² Autori hinnangul võis maaomanikel tekkida usaldus, et Rannaveski detailplaneeringu alusel on võimalik taotleda ehitusluba, asjaolust, et alates 01.04.2007, kui hakkas kehtima üleujutatava ala selline käsitus, ei ole kohalik omavalitsus üldplaneeringu ülevaatamistel kordagi muutnud oma seisukohta juba kehtestatud Rannaveski detailplaneeringu osas. Haldusmenetluses isiku kahjuks õiguspärase haldusakti, milleks on detailplaneeringu kehtestamise otsus, kehtetuks tunnistamiseks on vajalik et oleks olemas mingi oluline avalik huvi, mis on kaalukam isiku õiguspärasest ootusest haldusakti kehtimajäämise suhtes.¹⁴³ Kuna detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ei ole käeoleva töö põhiteema, siis autor sellel pikemalt ei peatu.

2.4. Ettepanekud seaduste muutmiseks

Ehituskeeld piirab omandi vaba kasutamist ja käsutamist. Omandiõigus on üks põhiõigustest. Omand peab olema kaitstud meelevaldse avalik-õigusliku sekkumise eest, millega takistatakse põhjendamatult omandi rahumeelset kasutamist.¹⁴⁴ R. Alexy on asunud seisukohale, et demokraatlikes põhiseadusriikides etendavad põhiõigused kesksel osal. Eesti põhiseadus tõstab põhiõigused esile juba puht väliselt. Kaheksale üldisele sättele, mis määravad eelkõige kindlaks Eesti iseseisvuse, sõltumatus ja jagamatuse, riigivõimu seotuse põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega, võimude lahususe ning riigikeele, järgneb enne riigikorralduse norme põhiõiguste peatükk, mis määratleb 48-s paragrahvis põhiõigused.¹⁴⁵ Omandipõhiõiguse funktsiooniks on tagada põhiõiguse kandjale vabadussfäär omandiõiguse ja omandiga sarnanevate varaliste õiguste valdkonnas ning võimaldada tal selle kaudu kujundada oma elu ise omal vastutusel.¹⁴⁶ Riigikohus on sedastanud, et kuna Põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärgi, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole Põhiseadusega vastuolus.¹⁴⁷ Põhiseadusest tulenevalt on looduse kaitse igapäevase kohustus, seetõttu tuleb leida omandiõiguse teostamisel ja looduskaitse vahel mõistlik tasakaal.

¹⁴² A. Aedmaa, lk 290.

¹⁴³ A. Aedmaa, lk 356.

¹⁴⁴ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. - Tallinn: Juura 2004, lk 478.

¹⁴⁵ R. Alexy, Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001/eriväljaanne, lk 5.

¹⁴⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 32/1.

¹⁴⁷ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 27.

Käesolevas alapunktis teeb autor ettepanekud, mis tooksid kaasa mõnevõrra erineva käsitluse ehituskeeluvööndist. Looduskaitseaduse kohaselt on võimalik erandina ehituskeeluvööndi vähendamine läbi planeerimismenetluse. Võttes aluseks ühe mere äärse omavalitsuse kogemuse võib tõdeda, et antud erand ei ole enam ammu erand vaid iga rannaäärne detailplaneering teeb ettepaneku ehituskeeluvööndi vähendamiseks, ehk siis taotleb erandit nii looduskaitseaduse, kui ka planeerimisseaduse mõistes.

Kas aga igas olukorras on mõistlik läbi viia planeerimismenetlus ilmestab järgmine näide, kus hajaasustuses olevale elamumaa kinnistule on seaduslikul alusel, arvestades looduskaitseaduse tingimusi, rajatud hoone 100 m kaugusele mererannast, samal kinnistul 200 meetri sees on mets metsaseaduse tähenduses, kus ehituskeeluvöönd laieneb piiranguvööndini (200 m). Maaomanikul on soov püstitada metsa (mis ei ole õuemaad) 180 m kaugusele merest alla 20 m² ehitisealuse pinnaga abihoone küttepude ladustamiseks, mille püstitamiseks kohaliku omavalitsuse luba ega nõusolekut vaja ei ole (ehitusseadustiku¹⁴⁸ Lisa 1 Tabel ehitusteatis, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta). Looduskaitseaduse kohaselt uut hoonet ehituskeeluvööndisse püstitada ei tohi ja kas sellise abihoone püstitamine oleks võimalik, tuleks välja selgitada üldplaneeringut muutva detailplaneeringu käigus, kus Keskkonnaamet annab oma seisukoha ehituskeeluvööndi vähendamise võimalikkuse osas.

Teise näite kohaselt ei ole võimalik Pirita jõe kaldal 50 m ehituskeeluvööndis laste kiike või mängumaja püstitada, kuna nende püstitamine on ehitamine ehitusseadustiku mõistes. Tegemist on üldplaneeringuga määratud tiheasustusalaga, kus elamumaa krundid on suurusega 2000 m² - 3000 m² ja millest ca pool on jõe osa ehk veekogu maa, elamumaad on kitsad siilud ja ehituskeeluvööndist väljapoole on püstitatud elamud, kogu jõepoolne osa on ehituskeeluvöönd, kus igasugune ehitamine on keelatud, st ka kiigepostide ja mängumaja püstitamine või oma pere tarbeks vundamendiga kasvuhoone püstitamine. Juhul, kui maaomanik siiski soovib nt vundamendiga kasvuhoonet rajada, siis tuleb koostada üldplaneeringut muutev detailplaneering. Keskkonnaamet on selgitanud, et kui seiklusraja või sportimise väliala loomiseks kavandatakse rajatiste paigaldamist/rajamist, mis vastab ehitusseadustiku mõistes ehitustegevusele, on see ehituskeeluvööndis keelatud.¹⁴⁹ Samas kui LKS § 38 lg 4 p 1 kohaselt ehituskeeld ei laiene hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse. Seadusandja on teinud vahet

¹⁴⁸ Ehitusseadustik, RT I, 05.03.2015, 1 ... RT I, 01.02.2019, 5.

¹⁴⁹ Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 18.04.2019 nr 6-2/19/4261-2.

tiheasustusala ja hajaasustsuala osas, kuid millistel kaalutlustel, seda looduskaitseaduse seletuskiri ja praktika ei selgita.

Ehituskeeluvööndisse alla 20 m² ehitisealuse pinnaga kuuri, kui valmistoote püstitamise osas on kohus asunud seisukohale, et isegi siis, kui hoonele on alla paigutatud rattad või jalased, st ei ole teostatud kaevetöid, on tegemist EhS § 3 lg 1 kohase ehitisega ja kuna LKS § 38 lg 3 kohaselt uute hoonete ja rajatiste püstitamine on ehituskeeluvööndis keelatud, siis ka antud valmistoote paigutamine ehituskeeluvööndisse on keelatud.¹⁵⁰ Kas tegemist on ehitamisega ehitusseadustiku mõistes, selles osas on Riigikohus asunud seisukohale, et selleks et otsustada, kas mingi inimtegevuse tulemusena valminud asi, millel on katus, siseruum ja välispiirded, on ehitis või mitte, tuleb EhS § 2 lg 1 (RT I 2002, 47, 297) kohaselt tuvastada objekti aluspinnasega ühendatuse kohtkindlus. Viidatud norm ei ole ühetähenduslik ja selle mõistmiseks tuleb tõlgendada selle sisu. Sõnaühend “kohtkindel” koosneb kahest sõnast, millest esimene tähistab paika, aset, platis, teine aga iseloomustab selle koha stabiilsust, konstantsust, muutumatust. Järgides tõlgendatava seaduseteksti üldkeelelist tähendust, leiab Riigikohus, et ka kividele püstitatud aiamaja võib olla ehitis EhS § 2 lg 1 mõttes, sest selle koht on omaniku poolt kindlaks määratud ja see püsib tänu ehitise raskusele muutumatuna seni, kuni omanik selle abivahendite abil ei muuda. Taolise ehitise püstitamine on vaieldamatult ehitamine EhS § 2 lg 6 mõistes.¹⁵¹

Ehituskeeluvööndis ka ühe elamu püstitamiseks tuleb läbi viia üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetlus, mis on koormav ja ressursimahuks nii kohalikule omavalitsusele, kui maaomanikule ning iga kord ei ole isegi võimalik mõistlikul viisil ette näha, kas soovitud tulemus ka saavutatakse, st kas Keskkonnaamet nõustub ehituskeeluvööndi vähendamise. Seetõttu teeb autor ettepanekud, mille eesmärgiks on nii menetluse lihtsustamine, kui eelkõige ehituskeeluvööndi olemasolu tuvastamise selguse saavutamine, et anda maaomanikule ja seaduse rakendajale selgus, millest üldse lähtuda. Siinkohal nõustub autor õiguskantsleriga, kelle hinnangul sellise aja- ja ressursimahuka menetluse läbiviimine on kohati liigselt koormav nii maaomanikule, kohalikule omavalitsusele, kui ka Keskkonnaametile.¹⁵²

Õigusselgus on autori hinnangul ehituskeeluvööndi määramise menetluses peamine. Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate

¹⁵⁰ TrtMKo 17.04.2017, 4-17-322, lk 4, lk 5.

¹⁵¹ RKKKo 19.06.2009, 3-1-1-44-06, p 9.

¹⁵² Õiguskantsler 13.04.2016.

õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte), kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).¹⁵³ Juba 2002 aastal on Riigikohus leidnud, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Üksikisik peab saama - kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga - asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu.¹⁵⁴ Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nimetab seda õigust ühes lahendis põhiõiguseks heale haldusele.¹⁵⁵

Õiguskantsler on tõdenud, et ehituskeeluvööndi laiuse määramist tõlgendatakse erinevalt, mis ei pruugi tagada omandipõhiõigust kaitsvat praktikat. Seadmata kahtluse alla vajadust kaitsta rannaalaid kui looduskeskkonna väärtuslikku osa, on võimalik saavutada optimaalne tasakaal maaomaniku huvide ja loodusväärtuste kaitse vahel kohasemas menetluses, kui kehtiv seadus seda praegu ette näeb.¹⁵⁶ Järeldusele, et normid rannale ja kaldale ehitamiseks ei ole ühtsed ja selged, on jõudnud ka Riigikontroll aastal 2007. Riigikontroll andis keskkonnaministrile soovitusi, et tuleks koostada ehituskeeluvööndi ulatuse määramise kohta juhend, mis aitaks ühtlustada omavalitsuste, maavalitsuste ja keskkonnateenistuste praktikat.¹⁵⁷ Vastavat juhendit tänaseni veel kahjuks ei ole.

Menetluskorra lihtsustamine eeldab ehituskeeluvööndi vähendamise otsustamist puudutavate normide tervikuna üle vaatamist.¹⁵⁸ Ka kohalikud omavalitsused on pidanud normides sisalduvate mõistete täpsustamist oluliseks ühtse menetluspraktika kujunemisel.¹⁵⁹

2.4.1. Menetluse lihtsustamine

Õiguskantsler on ettepanekutes keskkonnaministrile märkinud, et nii Saaremaa kohalikud omavalitsused, kui Hiiu Maavalitsus ei pea ehituskeeluvööndi vähendamise menetlust piisavalt arusaadavaks ja hõlpsalt rakendatavaks menetluseks ja on teinud ettepanekud

¹⁵³ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

¹⁵⁴ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

¹⁵⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 23.

¹⁵⁶ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁵⁷ Riigikontroll 21.11.2007, lk 26.

¹⁵⁸ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁵⁹ Riigikontroll 21.11.2007, lk 3.

lihtsustada ehituskeeluvööndi vähendamise menetlust. Nende hinnangul on näiteks võimalik menetlust lihtsustada, kui Keskkonnaamet langetaks oma põhimõttelise otsuse ehituskeeluvööndi vähendamise lubatavuse osas juba planeerimismenetluse alguses, enne planeeringu vastuvõtmist. Mõistagi on selle eelduseks, et ka kohalik omavalitsus peab ehituskeeluvööndi vähendamist võimalikuks ja mõistlikuks ning algatab selleks vajaliku planeeringu.¹⁶⁰ Tavapärase praktika kohaselt ehituskeeluvööndi vähendamist taotleva detailplaneeringu puhul on, et veel enne kui detailplaneering vastu võetakse, küsitakse eelnevalt Keskkonnaameti kooskõlastust detailplaneeringu lahendusele. Keskkonnaamet annab kooskõlastuse või kooskõlastuse tingimused, kuid ehituskeeluvööndi vähendamine on eraldi menetlus ja selles osas saab Keskkonnaamet anda oma seisukoha peale detailplaneeringu vastuvõtmist ja avalikustamist. Õiguskindluse põhimõtte nõuab, et asutus oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord antud haldusaktidele ja lubadustele saaks ka tulevikus tugineda.¹⁶¹ Seetõttu Keskkonnaameti eelotsustuse andmine võib nii maaomanikule, kui kohalikule omavalitsusele anda asjatu lootuse, et ehituskeeluvööndi vähendamine on põhimõtteliselt võimalik esitatud lahenduse puhul, seetõttu ei pea autor sellisel viisil menetluse lihtsustamist eesmärgipäraseks. Menetluse lihtsustamine ei peaks olema eesmärgiks vaid õigusaktide rakendamise selgus, mis omakorda võib kaasa tuua ka menetluse lihtsustumise.

Ehituskeeluvööndi määramise selgusele aitaks kaasa õiguskantsleri teine ettepanek ehituskeeluvööndi ja üleujutatava ala liitmiseks selliselt, et ehituskeeluvöönd hõlmab juba ka korduva üleujutusega ala. LKS § 35 lg 2 järgi arvestatakse nii piiranguvööndi, ehituskeeluvööndi kui ka veekaitsevööndi laiust põhikaardile kantud veekogu piirist. See tähendab, et erinevate vööndite üksteisele liitmist seadus ette ei näe. Üleujutusala ja ehituskeeluvööndi üksteisele liitmisel oleks ehituspiirangutega ala seaduses sätestatust oluliselt laiem.¹⁶² Õiguskantsleri seisukohast lähtuvalt teeb autor järelduse, et looduskaitseseaduses tuleks sätestada, et ka üleujutuse esinemisel ei ole ehituskeeluvööndi ulatus rohkem kui 200 m. Autori hinnangul see ettepanek lihtsustaks menetlust ja oleks kooskõlas ka järgmiste ettepanekutega.

¹⁶⁰ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁶¹ A. Aedmaa, lk 290.

¹⁶² Õiguskantsler 30.11.2017.

2.4.2. Üldplaneeringuga looduskaitseaduse kohaste vööndite lähtejoone määramine

Järgnev ettepanek on tehtud arvestusega, et Keskkonnaamet jääb oma tänase praktika juurde mille kohaselt vastavalt LKS § 35 lg 4 korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd koosnevad üleujutatavast alast ja looduskaitseaduse §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusest ning käsitleb neid kui liidetavaid alasid, ehk üleujutusala piir on vööndite ulatuse arvestamise lähtejooneks. Seda juhul, kui üldplaneering on üleujutatava ala piiri määranud. Juhul, kui üldplaneering ei ole üleujutatava ala piirimääranud jääb lähtejooneks 1 m samakõrgusjoon. Autori hinnangul on Keskkonnaamet oma praktikat kujundades üleujutatava ala puhul lähtunud LKS § 35 lg 5 analoogiast. Lõike 5 kohaselt üle viie meetri kõrgusel ja tavalisele veepiirile lähemal kui 200 meetrit oleva kaldaastangu olemasolul koosnevad ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd kaldaastangu alla kuni veepiirini jäävast alast ja looduskaitseaduse §-des 37–39 sätestatud vööndi laiusest. Selle sätte puhul on seadusandja väga selgelt välja toonud, et vööndite alad on tavalisest veepiirist kuni astangu ülemisest servast arvestatud vööndi piirini. Eeltoodu tähendab, et vööndi ulatus võib kõige suurema ulatuse juhul ulatuda ca 400 meetrini. Antud sätte rakendamisel võib veekaitsevööndi ulatus olla kaugemal kui 200 m tavalisest vee piirist, kuhu ehitisi rajada ei tohi ka tiheasustusala väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas. Autori hinnangul ei ole see aga kooskõlas veeseaduse¹⁶³ mõttega, mille § 29 lg 1 sätestab, et vee kaitsmiseks hajureostuse eest ja veekogu kallaste uhtumise vältimiseks moodustatakse veekogu kaldaalal veekaitsevöönd. Antud olukorras asuks veekaitsevöönd vee piirist kaugemal, astangu ülemisel serval, kui veeseadus sätestab.

Vööndite arvestamise lähtejoone teemat analüüsid joudis autor järeldusele, et kehtiv looduskaitseadus ei võimalda üheselt määrata lähtejoont asukohtades, kus tegemist on looduskaitseaduses toodud eranditega, seda nii korduvalt üleujutatava ala määramisel, kui astangu ja ka metsamaa olemasolul rannal. Töö esimeses osas analüüsitud õigusmõistete sisustamisest tulenevalt teeb autor ettepaneku planeerimisseaduses sätestada kohustus kohalikule omavalitsusele määrata korduvalt üleujutatava ala piir üldplaneeringus, et vältida erinevaid tõlgendusi, kas antud asukohas tuleb arvestada 1 m samakõrgusjoonega või on kohustus teostada uuringud, mille tulemusena selgitatakse välja korduvalt üleujutatava ala piir. Korduvalt üleujutatava ala olemasolu üheks aluseks on Maa-ameti kaardirakendusest

¹⁶³ Veeseadus, RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 22.02.2019, 32.

leitav Eesti mullastiku kaart,¹⁶⁴ mille alusel täna saab kohalik omavalitsus otsustada, kas tegemist on korduvalt üleujutatava alaga või mitte ja kas vööndite lähtejooneks tuleb võtta 1 m samakõrgusjoon. Punktis 1.4.2. toodud näide selgitas, et ka mullastiku kaardi olemasolul ei ole rakendajatel olnud selles osas ühene arusaamine ja praktika. Üldplaneeringus kajastatud korduvalt üleujutatava ala piir oleks lähtejooneks looduskaitseaduse kohaste vööndite määramisel.

Samuti tuleks kohustusena planeerimisseaduses sätestada, et üldplaneeringusse tuleb kanda üle 5 m kõrgused looduslikud astangud, mille olemasolul vööndite ulatuse lähtejooneks on astangu ülemine serv. Neid ettepanekuid on võimalik rakendada Maa-ameti kaardirakenduse alusel. Juba tänasel päeval on võimalik Maa-ameti kaardirakendustest saada infot üleujutatavate alade kohta. Üldplaneeringu koostamisel tuleb vastav kaardikiht kanda üldplaneeringusse. Samuti on Maa-ameti kaardirakendustes kajastatud looduslikud astangud alates 2 meetrisest kõrgustevahest. Maa-amet on selgitanud, et tehniliselt on võimalik looduskaitseaduse kohane vähemalt 5 meetri kõrgune astang ka eraldi välja tuua, nagu seda on tehtud käesoleval ajal Muhu vallas ja põhjarannikul Kundast Narva-Jõesuuni.¹⁶⁵ Üle 5 m kõrguse astangu kajastamine üldplaneeringus võimaldaks nii rakendajal, kui maaomanikul selgemini aru saada, kus paikneb lähtejoon vööndite määramiseks ja seega oleks ka vööndite ulatus selgemini määratletud.

Vastavalt PlanS § 92 on kohalikul omavalitsusel kohustus üldplaneeringud üle vaadata iga viie aasta tagant, mille käigus tuleb mh välja selgitada: planeeringukohase arengu tulemused ja planeeringu edasise elluviimise võimalused; planeeringu vastavus planeerimisseaduse eesmärgile; planeeringu elluviimisel ilmnenud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused; planeeringutest ja õigusaktidest tulenevate muudatuste planeeringusse tegemise vajadus; kehtivad detailplaneeringud, et tagada nende vastavus üldplaneeringule, ning vajaduse korral algatada nende muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus. Ülevaatamise tulemusena on võimalik üldplaneeringusse sisse viia muudatused ehituskeeluvööndi lähtejoone osas ja muutunud põhikaardi tavaline veepiir. Üleujutatav ala ja kaldaastang tõenäoliselt ei ole looduslikult ajas sedavõrd muutuvad, kuid vajadusel tuleb ka nende muutused üldplaneeringusse kanda.

¹⁶⁴ Eesti mullastiku kaart, mis on ainulaadne maailmas ja selle uuendamine on väga kallis ettevõtmine, mille tõttu ka selle uuendamine ei ole riigil plaanis. E-kirjavahetus Maa-ameti ruumiandmete osakonna juhatajaga (13.02.2019, autori valduses).

¹⁶⁵ Samas.

Teine alternatiiv ülejuatava ala määramisel vastavalt õiguskantsleri ettepanekule on, et ehituskeeluvöönd juba sisaldab endas ka üleujutatavat ala, st ehituskeeluvööndit ja üleujutusala tuleb käsitleda paralleelsetena, mitte liituvatena, arvestab nii ehituskeeluvööndi ja üleujutusala määramise eesmärke kui ka kinnistu omaniku omandipõhiõigust ning sellest lähtuvat võimalikku soovi oma kinnistule midagi ehitada. Seetõttu saab ja tuleb LKS § 35 lg 4 rakendamisel eelistada tõlgendust, mis toob kaasa vähem omandipiiranguid. Ehituskeeluvööndi ja üleujutusala paralleelne käsitus lähtub ka ajaloolisest tõlgendusmeetodist (Kuni 09.05.2004 kehtinud ranna ja kalda kaitse seaduse § 9 lg 6 järgi laienes üleujutatavatel aladel ehituskeeld kõrgveepiirini juhul, kui kõrgveepiir ulatus kaugemale kui ehituskeeluvööndi 100 m või 200 m), mil ehitamine oli keelatud ehituskeeluvööndis ja sellest välja jääval üleujutataval alal.¹⁶⁶ Sellise tõlgenduse korral ei oleks ka veekaitsevöönd rannast nt 200 m kaugusel vaid ikka ranna ääres, kus veeseaduse mõistes selle mõjuala peakski olema.

Eeltoodut kokkuvõttes on autor seisukohal, et üldplaneeringuga vööndite lähtejoone sätestamine vastab nii looduskaitseaduse kui ka planeerimisseaduse eesmärkidele. Ehituskeeluvööndi lähtejoon tuleks määrata üldplaneeringus selliselt, et ulatus tavalisest veepiirist oleks vastavalt kas 100 m, tiheasustusalal 50 m või erandite rakendumisel mitte rohkem, kui 200 m. Samuti on autori hinnangul igal juhul lausa hädavajalik koostada juhendmaterjalid looduskaitseaduse kohaste vööndite määramise kohta, nii nagu on ettepaneku teinud ka Riigikontroll keskkonnaministrile¹⁶⁷ ja regionaalministrile, et toetada ja soodustada (nt juhendite koostamise või koolitamise abil) omavalitsustes ranna- ja kaldaalade osas täpsema mõõtkavaga (1:10 000) üldplaneeringute koostamist. Seejuures käsitleda rannana vähemalt 3 km laiust rannariba kooskõlas HELCOM-i soovitusena nr 15/1. See aitaks täpsustada nendel aladel kehtivaid piiranguid, selgemalt määratleda ranna- ja kaldaala kui olulist avalikku huvi teeniva ning ka tugeva arendussurve all oleva piirkonna arengueesmärke, selgitada keskkonnamõjusid ning lihtsustaks omavalitsuste edaspidist tööd.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁶⁷ Riigikontroll 21.11.2007, lk 26.

¹⁶⁸ Riigikontroll 21.11.2007, lk 15.

2.4.3. Ehituskeeluvööndi vähendamisest loobumine

Töö autor nõustub õiguskantsleriga, kes kirjutas keskkonnaministrile väljendas seisukohta, et on küsitav kas ehituskeeluvööndi vähendamiseks on looduskaitseaduse kohaselt valitud kõige lihtsam menetluskord, sest näiteks ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus üldplaneeringu koostamise kaudu on pigem kohmakas ja nõuab menetlusosalistelt palju ressursse ning reaalselt ehituskeeluvööndi laiuse määramist tõlgendatakse erinevalt, mis ei pruugi tagada omandipõhiõigust kaitsvat halduspraktikat. Õiguskantsler ei sea kahtluse all vajadust kaitsta ranna alasid kui looduskeskkonna väärtuslikku osa, kuid on seisukohal, et on võimalik saavutada optimaalne tasakaal maaomaniku huvide ja loodusväärtuste kaitse vahel kohasemas menetluses, kui kehtiv seadus seda praegu ette näeb.¹⁶⁹

Autor teeb ettepaneku loobuda üldse ehituskeeluvööndi vähendamisest. Ettepaneku kohaselt võiks käsitleda ranna ja kalda ehituskeeluvööndit nt sarnaselt tuleohutust tagava tuleohutuskujaga,¹⁷⁰ millel on kindel vahemaa, kuid kinnistuomanike kokkuleppel ja tuleohutust tagavate meetmete rakendamisel võib kuja olla ka väiksem, st on määratud tingimused tuleohutuskujas ehitamiseks. Ehituskeeluvöönd võiks olla muutmatu suurus ja üldjuhul oleks uute ehitiste ehitamine endiselt keelatud. Tagamaks siiski ehituskeeluvööndis teatud tingimustel ehitamise lubamist, tuleks Keskkonnaametil igal konkreetsel juhul anda tingimused, mille täitmisel on võimalik ehituskeeluvööndis ehitada. Tingimuste andmise kriteeriumid on samad, mis looduskaitseaduses sätestatud planeeringuga ehituskeeluvööndi vähendamisel ning lähtuks ranna ja kalda kaitse eesmärkidest. Sellisel juhul ei tuleks ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada ei vööndina, ega ka vööndi sees nn juustuaugu põhimõttel ning aja- ja ressursimahukat planeerimismenetlust läbi viima ei pea. Puudutatud isikuid kaasata ja konkreetseid mõjusid hinnata (sh keskkonnamõjusid) on võimalik igas kohaliku omavalitsuse läbiviidavas loa menetluses. Nii projekteerimistingimuste (EhS § 31 lg 1 - Pädev asutus otsustab keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse ja projekteerimistingimuste andmise menetluse korraldamise avatud menetlusena), ehitusloa (EhS § 42 lg 2 - Pädev asutus otsustab keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse), kui ka kasutusloa (EhS § 54 - Pädev asutus otsustab keskkonnamõju hindamise algatamise vajaduse eelkõige juhul, kui ehitise kasutamise otstarbe muutmisega võib kaasneda oluline

¹⁶⁹ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁷⁰ Tuleohutuskuja - on tule leviku takistamiseks kehtestatud minimaalne ehitistevaheline kaugus (EPN 10.1.1998:5). Ehitiste tuleohutuskuja on Eestis sätestatud siseministri 30.03.2017 määruses nr 17 "Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele", mille § 22 lg 2 kohaselt hoonetevaheline kuja peab olema vähemalt kaheksa meetrit. Kui hoonetevaheline kuja on vähem kui kaheksa meetrit, piiratakse tule levikut ehituslike abinõudega.

keskkonnamõju ja seda ei ole varem hinnatud) menetluses tuleb pädeval asutusel hinnata keskkonnamõju hindamise algatamise vajadust. Seetõttu tuleks ehitamisel ehituskeeluvööndis sätestada alati loa kohustus.

Olulise keskkonnamõjuga objektide kavandamiseks jääks ikka planeeringu koostamise kohustus koos keskkonnamõju strateegilise hindamise vajaduse kaalumisega, mis viiakse läbi avaliku menetlusena ja seeläbi oleks tagatud tõhusalt avalikkuse kaasamine.

Kokkuvõte

Ehituskeeluvööndisse ehitamise soovil peab iga maaomanik arvestama seadusest tulenevate piirangutega, kui kavandab mere ääres ehitamist. Üldjuhul seadus ei võimalda mereranna ehituskeeluvööndis ehitada võimaldades seda vaid erandkorras. Seega on vajalik, et mere rannal ehitamise reeglid oleksid õigusaktides sõnastatud selgelt. Ranna ja kalda kaitseks on avalik võim pidanud vajalikuks kehtestada normid, mis piiravad omandipõhiõigust looduse kaitsmise eesmärgil ja avalikes huvides. Üheks selliseks avaliku võimu poolt kehtestatud piiranguks on üldine ehituskeeld koos mõnede eranditega, kui seadusjärgne kinnisomandi kitsendus. Selle leevendamiseks on seadusandja kehtestanud normid, mille alusel on võimalik taotleda ka ehituskeeluvööndi vähendamist. Käeolev töö selgitas välja, kas kehtiv ehituskeeluvööndi määramist reguleeriv normistik on sõnastatud selgelt ja võimaldab selle ühetaolist rakendamist ning kas oleks sellele alternatiivne või otstarbekam reguleerimise võimalus.

Töö esimeses osas käsitleb autor ranna alade kaitseks sätestatud õigusnormide kujunemist rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. Ranna alade kaitseks, sh sealsete elupaikade, linnustiku ning loomastiku kaitseks ning tulevastele põlvetele säilitamiseks on sõlmitud liikmesriikide vahel olulisi kokkuleppeid ja võetud vastu suuniseid strateegiate ning siseriikliku õiguse kujundamiseks. Eestis koostatud keskkonnalased strateegiad juhivad suuresti rahvusvahelises koostöös sõlmitud kokkulepetest. Säστεv ja jätkusuutlik areng on kaasaegse euroopaliku mõttelaadi tunnusjoon. Rahvusvahelise koostöö soovitudest tulenevalt on ka Eestis kehtestatud ranna ehituskeeluvööndi ulatuseks üldjuhul 100-200 m. Rahvusvahelisest koostööst ei tulene otseselt norme ja Euroopa Liidu õigusaktid ei sätesta täpseid kohustusi riikidele ranna ehituskeeluvööndi määramise osas vaid jätavad vastavad meetmed riikide valida. Eesti on ehituskeeluvööndi määramist reguleerivad normid sätestanud eelkõige looduskaitseaduse kuuendas peatükis. Looduskaitseaduses sätestatud õigusmõiste „tavaline veepiir“, „korduva üleujutusega ala“, „kaldaastang“, „metsamaa kõlvik“, „õuema“, „tiheasustusala“ ja „varem väljakujunenud ehitusjoon“ analüüs näitas, et need on mitmeti mõistetavad ning vajavad täpsustamist. Ehituskeeluvööndi määramist reguleerivad õigusnormid looduskaitseaduses on ebaselged ja mitmeti mõistetavad ning nende erinev käsitus seaduse rakendaja poolt on toonud kaasa praktika, mis ei ole ühetaoline ja arusaadav ka maaomanikule. Praktikad aitaks ühtlustada siinjuures kindlasti Keskkonnaministeeriumi juhtimisel koostatav juhendmaterjal. Autor leiab, et nii nagu ka õiguskantsler on öelnud, et seadmata kahtluse alla vajadust kaitsta rannaalasid kui

looduskeskkonna väärtuslikku osa, on võimalik saavutada optimaalne tasakaal maaomaniku huvide ja loodusväärtuste kaitse vahel kohasemas menetluses, kui kehtiv seadus seda praegu ette näeb.¹⁷¹

Autor nõustub K. Relve seisukohaga, et igasugune inimtegevus toob kaasa muutusi keskkonnas, ei ole aga kaugeltki kindel, milliseid neist muutustest tuleks pidada negatiivseteks mõjutusteks ning milline peab olema negatiivse mõjutuse suurusjärk, et saaks rääkida kahju tekkimisest. Keskkonda mõjutavate tegevuste tagajärjed võivad ilmnedas alles aastate või aastakümnete, vahel isegi aastatuhandete pärast. Teadusliku ebakindluse tõttu on keskkonnaõiguses kesksel kohal ettevaatusprintsip. Teadusliku ebakindluse tõttu on keskkonnaasjades eksimine tavaline, kuid ettevaatusprintsipi kohaselt võib eksida üksnes suurema ohutuse suunas.¹⁷² Sellest mõttest lähtuvalt ja kooskõlas õiguskindluse ning omandiõiguse printsiipidega tuleb sätestada selged ja põhjendatud piirangud ranna ala ehitamise piiramiseks sh ehituskeeluvööndi määramise alused.

Ehituskeeluvööndi määramisel on olulise tähtsusega vööndi ulatuse määramise lähtejoon, mille määramine kehtiva õiguse kohaselt ei ole selge. Lähtejoone asukohast sõltub, kui kaugelt kinnistul looduskaitseadusest tulenev ehituskeeluvöönd ulatub, millest omakorda sõltub, kas ja millisele osale kinnistust on võimalik ehitist püstitada. Autori hinnangul peavad lähtejoone määramise alused olema selgelt sätestatud, et vältida õigusselgusetust ja ebaühtlast praktikat.

Töö teises osas teeb autor ettepanekud seaduste muutmiseks arvestades ca 7 aasta pikkust praktilist kogemust kohalikus omavalitsuses planeeringute menetlemise valdkonnas. Kokkuvõtvalt jõudis autor järeldusele, et kohalike omavalitsuste poolt tehtud ettepanek lihtsustada menetlust selliselt, et Keskkonnaamet annaks oma põhimõttelise seisukoha juba planeeringumenetluse algstaadiumis, ei ole põhjendatud. Autor jõudis järeldusele, et menetluse lihtsustamine ei saa olla omaette eesmärgiks vaid just normi selgus tuleb tagada õigusselguse põhimõttest lähtuvalt.

Töö autor on teinud ettepaneku planeerimisseaduses sätestada kohustusena määrata vööndite lähtejoon üldplaneeringus või ranna- ja kaldaala eriplaneeringus, mis omakorda tähendab, et neis planeeringutes tuleb määrata ka korduvalt üleujutatava ala piir ja ka üle 5 meetri kõrguse

¹⁷¹ Õiguskantsler 13.04.2016.

¹⁷² Relve, Juridica 2004/1, lk 26.

kaldaastangu asukoht. Vastav tehniline lahendus on olemas Maa-ametil ja vastavad andmed on võimalik kajastada üldplaneeringutes. Andmete muutumisel on võimalik need planeeringute ülevaatamisel kajastada ka üldplaneeringutes või ranna- ja kaldaala eriplaneeringus. Võõndite lähtejoone kajastamine üldisemas planeeringus teeb võõnditega arvestamise selgemaks ka maaomanikule ja haldusorganile.

Töö teises osas jõuab autor järeldusele, et ressursimahuka planeerimisprotsessi läbiviimine ehituskeeluvõõndi vähendamiseks ei ole paljudel juhtudel mõistlik ja ökonoomne. Kõige radikaalsemaks ettepanekuks on ehituskeeluvõõndi vähendamisest üldse loobuda ja sätestada, et ehituskeeluvõõndis ehitamiseks annab tingimused Keskkonnaamet. Vastavate tingimuste täitmisel on võimalik ehitada ka ehituskeeluvõõndis. Keskkonnaameti tingimuste andmise kriteeriumid oleks ikka samad, mis on sätestatud kehtivas looduskaitseaduses planeeringuga ehituskeeluvõõndi vähendamisel tulenevalt looduskaitseaduse §-st 34. Sellisel juhul ei vähendata ranna ja kalda ehituskeeluvõõndit ei võõndina, ega ka võõndi sees auguna nn juustuaugu põhimõttel ning aja- ja ressursimahukat planeerimismenetlust läbi viima ei pea. Puudutatud isikuid kaasata ja konkreetseid mõjusid hinnata sh keskkonnamõjusid on võimalik igas kohaliku omavalitsuse poolt läbiviidavas loa menetluses. Seetõttu tuleks ehitamisel ehituskeeluvõõndis sätestada alati loa kohustus. Juhul, kui tegemist on objektiga, millel on oluline keskkonnamõju, siis sellise objekti kavandamiseks on endiselt planeeringu koostamise kohustus.

Juba aastal 2007 jõudis Riigikontroll järeldusele, et rannale ja kaldale kehtestatud ehitamise piirangud ei ole ühtsed ega selged. Seaduses sätestatud ehituskeeluvõõndi vähendamise kriteeriumeid on rakendatud vastuoluliselt ja läbipaistmatult ning näiliselt sarnastes olukordades on tehtud vastandlikke otsuseid. Keskkonnaminister on teinud korduvalt keeluvõõndi vähendamise otsuseid sisulisi põhjendusi esitamata. Lisaks eelnevale on tiheasustusala, kompaktse hoonestusega ala ja ehituskeeluvõõndi ulatuse mõisted seadustes ebamäärased, mistõttu rakendatakse rannale ja kaldale ehitamist reguleerivaid seaduste piiranguid eri Eesti osades erinevalt ja valikuliselt.¹⁷³ Möödunud on rohkem kui 10 aastat, aga küsimused on ikka samad. Põhimõtted ja mõisted looduskaitseaduses ei ole oluliselt muutunud, kuid jõustumisest alates, millest on juba rohkem kui 24 aastat möödas, ei ole ka kujunenud välja ühetaolist praktikat, mille alusel võiks maaomanik teataval määral ette aimata halduse otsustusi oma mereäärsele kinnistule ehitiste kavandamisel.

¹⁷³ Riigikontroll 21.11.2007, lk 2.

Building Exclusion Zone and Derogations from its Designation

Summary

More than a quarter of a century has passed since the start of ownership reform in the Republic of Estonia. We have also become owners of real estate located at the seaside. The landowner's desire to build a residential building on his or her seaside immovable, or even better, water boundary with a private beach and a sauna, seems quite reasonable. This is where private and public interest, interest in construction and nature conservation and free access to the shore collide. Shores and banks themselves are not natural features protected by Estonian environmental law, but public authorities have considered it necessary to enact legislation that limits the basic right of ownership for the protection of nature and public interest in order to protect the shores and banks. One such restriction imposed by the public authorities is the building ban as an immovable property ownership restriction pursuant to law. The legislator has enacted legislation to allow the building exclusion zone to be reduced in order to alleviate the restrictions on ownership.

In a short period of time, environmental law has become a fully fledged branch of law that is no longer just one area of general administrative law, but an independent phenomenon in the modern legal system.¹⁷⁴ Environmental, construction and planning law are closely connected. The connection is particularly evident when planning to obtain building permission in an area of conservation value provided by law. One such area is certainly the sea coast and the banks of internal water bodies.

The choice of the topic of this thesis was motivated by the lack of clarity regarding the law applicable to the determination of the extent of a building exclusion zone and construction in a building exclusion zone. In practice, the regulations of legal institutes and disciplines have been implemented in many ways, and it is therefore difficult for the landowner to understand and reasonably foresee the activities of the administrative authority in designating the shore building exclusion zone and authorizing construction on it. Since the building ban in the building exclusion zone is a restriction on the right of ownership, the clarity of appropriate legislation is very important. Given the volume of this work, the author covers the topic based on the landowner's expectation of using his or her property in a certain way, for example erecting a residential or auxiliary building, for which a building permission must be obtained,

¹⁷⁴ Veinla, *Juridica* 2004/1, pg 11.

and related practical problems that have arisen, particularly those related to the sea coast. The comprehensibility of legislation to the average person has been in question for a long time. The author attempts to find an answer to the question of whether the current regulation of the designation and reduction of the building exclusion zone is optimal and understandable to a reasonable person.

The author finds that the designation of building exclusion zone on the sea shore under current law is too complicated due to its ambiguity. The aim of the thesis is to highlight this complexity and to find answers to the question of whether the relevant regulation of the Nature Conservation Act should be clearer, or how to govern the restrictions related to construction on the sea shore so that they are equally understandable to landowners as well as the administrative authorities conducting proceedings. For example, according to the Nature Conservation Act, the width of the building exclusion zone on the shore of the Baltic Sea is 100 meters. Is this knowledge sufficient to build a cottage 100 meters from the water boundary? But what about a forest area, where the building exclusion zone extends to the limited management zone (200 meters), but is this always the case? So, is it allowed to build after the limited management zone of 200 meters? Does a natural gap help to avoid building exclusion zone restrictions? What is a natural gap and can it appear overnight? When analyzing the Nature Conservation Act and the positions of the Environmental Board, it becomes evident that, together with some exceptions, the building exclusion zone on the shores of the Baltic Sea can even extend to 400 meters. Can an average, reasonable person perceive and understand such restrictions in legislation? In the practice of the Environmental Board, it is common to reduce the building exclusion zone as a hole within the zone of the so-called hole in the cheese principle. The question is whether such practice is in accordance with the purpose of the building exclusion zone and the ideas of the legislator. Throughout the thesis, real-life examples of concepts and the applications of legislation are principally based on the administrative practice of Jõelähtme rural municipality.

The author has formulated two hypotheses based on the aim of the thesis. Firstly, that regulations in the Nature Conservation Act for designating a construction exclusion zone are unclear and ambiguous, and, secondly, that implementation of a resource-intensive planning process to reduce the building exclusion zone is not always purposeful and optimal.

The author of the thesis is involved in planning proceedings at the local government level on a daily basis, and a number of questions have arisen regarding the implementation of legislation

related to the building exclusion zone, to which neither competent authorities nor judicial practices provide clear answers. Therefore, this subject is extremely topical, especially for the landowner and the implementer, the local government. The author's opinion is that greater clarity of legislation effectively contributes to its uniform implementation by the administrative authority and would provide landowners with clarity on how to use their land in accordance with the law, while also ensuring that public interests are taken into account. The provision of unclear regulations by the legislator has led to a situation where landowners, as well as the local government, as an implementer of the law, have little or no clarity about how and on what basis it is possible to organize construction activities on shores and banks of bodies of water. The National Audit Office and the Chancellor of Justice have drawn attention to the possibilities for interpreting this regulation in various ways.

This thesis is divided into two parts. In the first part, the author covers the development of the legal framework needed for protection of shores and banks, the definition and purpose of building exclusion zone, as well as providing an explanation of the meaning of legal concepts related to the designation of building exclusion zones. According to the international cooperation organizations' and European Union law, the protection of shores and banks is an important environmental objective. Important agreements have been concluded between Member States and binding legislation has been adopted to protect shores and banks including their habitats, birds and fauna, and sustainable development is a feature of the modern European mindset. Environmental protection objectives guaranteed by the European Union and national law largely shape the regulation of construction in sensitive areas.

One of the most important exceptions is the definition of the established building line in densely populated areas. The wording of the Act and the explanatory memorandum to the draft Act do not specify whether the intention of the legislator here is to allow the erection of a building in the form of a new building between existing buildings or even the construction of a group of apartment buildings. Here, the author comes to the conclusion that addressing these problems lacks clarity on how to implement the legislation, which has led to different administrative practices and uncertainty for landowners. As a conclusion, it can be stated that the harmonization of similar legal concepts in different legal acts would significantly contribute to and facilitate the implementation of the regulation related to the designation of a building exclusion zone. An example is the definition of an area of repeated flooding and how to take it into account when determining the extent of zones under the Nature Conservation Act. According to the practice of the Environmental Board, the extent of the zones must be

considered from the boundary of the flooded area. The second approach, outlined by the Chancellor of Justice, is that a building exclusion zone already includes a flooded area, i.e. the extent of the zones must be considered from a normal water boundary, but building is not permitted in the flooded area.

In the second part, the author addresses issues that raise a number of questions regarding the designation of a building exclusion zone and proposes simplifying and clarifying the proceedings. In practice, the most acute problems have arisen in reference to determining the building exclusion zone in a repeatedly flooded area and where the bank terrace is higher than 5 meters. Therefore, one of the most important aspects in designating a building exclusion zone is to identify the baseline for determining the extent of building exclusion zone, limited management zone, and water protection zone under the Nature Conservation Act. Administrative authorities apply different meanings to the undefined legal concepts discussed in the first and second parts of the thesis; the Environmental Board has a wide margin of discretion with limited judicial control. The wide margin of discretion left by the legislator has led to differences and inconsistency in practice which, in turn, damages legal certainty.

The author disagrees with the proposal by the local governments stated in the National Audit Office report to simplify the proceedings to make the preliminary ruling on the possibility of reducing the building exclusion zone in essence already by the earliest possible stage of the planning proceedings, i.e. already by the initiation. The landowner and the local government may be given unreasonable hope by making a preliminary ruling on the obtaining of the building permission, while at the end of the proceedings the building permission will not be given after all. Simplification of the proceedings should not be an objective in itself, but should aim at clarity and comprehensibility of both the proceedings and legislation.

The author proposes to provide in the law (e.g. the Planning Act) that setting of the baseline for determining the extent of the zones would be a mandatory part of the comprehensive plan. This would provide both the landowner and implementer with a common understanding of the extent and location of the zones. This is on the assumption that the current practice of determining the extent of the zones stays unchanged. The second proposal to amend the current law is more radical and according to this it would be necessary to call off the reduction of the building exclusion zone and to provide that conditions for construction in the building exclusion zone will be set by the Environmental Board and that, upon meeting these conditions, construction in building exclusion zone would be possible. The conditions of the

Environmental Board would be based on the current § 34 of the Nature Conservation Act, i.e. the objective of protection of shores and banks would not change, but the content of the decision of the competent administrative authority would be to determine the conditions for construction in the building exclusion zone without reducing the zone itself. The shore and bank building exclusion zone should not be reduced either as a zone or within the zone based on the so-called cheese hole principle and the time-consuming and resource-intensive planning proceedings does not need to be carried out. Involving the persons concerned and assessing specific impacts (including environmental impacts) is possible in any proceedings of approval or authorization of the local government. In the case of an object with significant environmental impact, the obligation to compile a plan remains.

The author has used historical, comparative and analytical methods to write the thesis. The historical development of legal regulations has been outlined and the legislation in force at different times has been compared in historical order. Relevant judicial practice as well as correspondence between the Environmental Board, the Ministry of the Environment and the local government in building exclusion zone reduction proceedings, and in issues related to constructing in, and the designation of, the building exclusion zone were analyzed. The state's environmental strategies, transnational cooperation agreements and European Union environmental directives and legal material have been analyzed to determine the objectives of shore and bank protection. The author has also reviewed previous theses and analyses of different institutions, including reports of the National Audit Office and the positions of the Chancellor of Justice. The author has studied the respective regulations of Finland and Latvia, where the objectives of shore and bank protection are similar due to European Union law and international acts. The proceedings for reducing a building exclusion zone are a part of national nature conservation regulation and therefore it was not possible to find international sources or other materials in a foreign language directly related to this topic.

Analyzed court and administrative judgments on the designation and reduction of building exclusion zone demonstrated that no common practice has been established to rely upon. One possible solution to reduce legal uncertainty would be to develop appropriate guidance material under the leadership of the Ministry of the Environment.

The author believes that, in carrying out land reform, the state had the opportunity to leave the shore and bank area to be administered by the state or local government to a larger extent, because there is an important public interest, i.e. protecting natural values. The author finds

that, just as the Chancellor of Justice has stated, without questioning the need to protect natural diversity and the sensitivity of the shores and banks against external impacts, the legislator should also consider the interests of the landowner. The author states that, as the shores and banks were considered so important to preserve almost unchanged at state level, and were placed under protection as Natura 2000 areas, any restrictions in the rest of the areas must be thoroughly considered and justified.

The National Audit Office concluded already by 2007 that the construction restrictions imposed on the shores and banks are not uniform and clear. The criteria for reducing the building exclusion zone provided by law have been implemented in a contradictory and opaque manner and conflicting decisions have been made in seemingly similar situations. The Minister of the Environment has repeatedly made decisions to reduce the exclusion zone without giving substantive reasons. In addition to this, the definitions of densely populated areas, built-up areas and the extent of the building exclusion zone are vague in the law, which is why the restrictions in laws regulating construction on shores and banks are applied differently and selectively in different parts of Estonia. More than 10 years have passed, but the questions remain the same. The principles and concepts of the Nature Conservation Act have not changed significantly. Since its entry into force more than 24 years ago, there has also been no uniform practice whereby the landowner could, to some extent, foresee administrative decisions when planning construction works on his or her property located on the sea shore.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. - Tartu: Taru Ülikooli kirjastus 2004.
2. Alexy, R., Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001/eriväljaanne.
3. Common Recommendations for Spatial Planning of the Coastal Zone in the Baltic Sea Region. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://vasab.org/wp-content/uploads/2019/03/Recommendations_Spatial_Planning_Coastal_Zone_1996.pdf (22.04.2019).
4. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Kas riik ja kohalikud omavalitsused kaitsevad ranna- ja kaldaalale ehitisi kavandades avalikke huve? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 21. november 2007. - Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee> (22.04.2019).
5. Eesti keele seletav sõnaraamat. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=v%C3%B6%C3%B6nd> (22.04.2019).
6. Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21". - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/saastev_eesti_21.pdf (22.04.2019).
7. Eesti õiguskeele sõnaraamat ÕS 2018. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (22.04.2019).
8. HELCOM. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.helcom.fi/> (22.04.2019).
9. HELCOM. Recommendation 15/1. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2015-1.pdf> (22.04.2019).
10. Koolmeister, I., Ehitusõigus: ühekülgne järelevalve. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljöö”. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-planeerimis-ja-ehitus%C3%B5iguse-konverents-%E2%80%9Emiljonid-ja-milj%C3%B6%C3%B6%E2%80%9D> (22.04.2019).
11. Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region 2030. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://vasab.org/wp-content/uploads/2018/06/vasab_ltp_final-2.pdf (22.04.2019).
12. Lõhmus, U., Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. Õiguskeel 2015/4. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus_pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf (22.04.2019).

13. Madise, Ü., jt (koostajad) Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 4.tr. - Tallinn: Kirjastus Juura 2017.
14. Maruste, R., Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. - Tallinn: Juura 2004.
15. Relve, K., Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. - Juridica 2004/1, lk 20-31.
16. Veinla, H., Huvide kaalumine Eesti ja Euroopa Liidu looduskaitseõiguses: võrdlev analüüs. - Juridica 2006/2, lk 123-131.
17. Veinla, H., Printsipiide roll kaasaegses keskkonnaõiguses: ettevaatusprintsipi näitel. - Juridica 2004/1, lk 11-19.
18. Veinla, H., Mikli, S. Ehitamine rannal ja kaldal. [projekt]. - Justiitsministeeriumi Õiguspoliitika osakond. Tallinn 2011 (koopia autori valduses).
19. Mikli, S., Pelisaar, A. Mõistete ühitamisest planeerimis- ja ehitusõiguses: kodifitseerimise positiivsed ja negatiivsed küljed. Õiguskeel 2014/1. - Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sandra_mikli_ago_pelisaar_moistete_uhitamisest_planeerimis- ja_ehitusõiguses_kodifitseerimise_positiivsed_ja_negatiivsed_kuljed.pdf
 (22.04.2019).
20. Normitehnika käsiraamat. - Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikogus_menetletavate_eelnoude_normitehnika_eeskiri_17.01.2019.pdf (22.04.2019).
21. Ruumiline planeerimine. - Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ruumiline_planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf (22.04.2019).
22. Saaremäel-Stoilov, K., Õigusselguse põhimõte Riigikohtu praktikas. Õiguskeel 2008/1. - Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/katrin_saaremael-stoilov_oigusselguse_pohimote_riigikohtu_praktikas.pdf (22.04.2019).
23. Tee, M., Uuring tihe- ja hajaasustusala määratlemise võimaluste kohta. Leping nr 3-7/45. Versioon 1.2. Tartu 2012. - Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Ruumiline_planeerimine/2012_uuring_tihe- ja_hajaasustusala_maaratlemise_voimaluste_kohta.pdf (22.04.2019).

24. The changing faces of Europe's coastal areas. EEA Report No 6, Copenhagen 2006. -
Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_6
(22.04.2019).
25. Vabariigi digitaalse suuremõotkavalise mullastiku kaardi seletuskiri. Tallinn: Maa-
amet 2001. - Kättesaadav arvutivõrgus:
http://geoportaal.maaamet.ee/docs/muld/mullakaardi_seletuskiri.pdf (22.04.2019).
26. VASAB. History. <https://vasab.org/home/about/history/> (25.04.2019).

Kasutatud seaduste eelnõude seletuskirjad

27. Looduskaitseaduse eelnõu 279 SE, seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseadus> (22.04.2019).
28. Looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi
seaduse muutmise seadus 927 SE, seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5366492-2219-3234-bc3d-ea3a3335c600/Looduskaitseaduse%20ning%20keskkonnam%C3%B5ju%20hindamise%20ja%20keskkonnajuhtimiss%C3%BCsteemi%20seaduse%20muutmise%20seadus>
(22.04.2019).
29. Metsaseadus, eelnõu 833 SE I, seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a836fd90-294e-3d0f-b035-24b207ceaaef/Metsaseadus> (22.04.2019).
30. Muudatusettepanekute loetelu looduskaitseaduse eelnõule, 07.04.2004 II lugemine
279 SE-1. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseadus> (22.04.2019).
31. Muudatusettepanekute loetelu looduskaitseaduse eelnõule, 14.04.2004 II lugemise
jätkamine 279 SE II-2. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c92b4504-6071-319f-a001-11b5130a27d5/Looduskaitseadus> (22.04.2019).
32. Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE, seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (22.04.2019).

33. Ranna ja kalda kaitse seaduse eelnõu, Seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b1ed155a-a745-3ca1-b9b0-7049b181a865/Ranna%20ja%20kalda%20kaitse%20seadus> (22.04.2019).

Kasutatud kirjavahetus

1. E-kirjavahetus Maa-ameti ruumiandmete osakonna juhatajaga (13.02.2019, autori valduses).
2. E-kirjavahetus Keskkonnaameti Põhja regiooni spetsialistidega (26.02.2019, autori valduses).
3. Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus, 26.11.2008 nr 16-3/26507-5. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=511421&asutus_id=1 (23.04.2019, koopia autori valduses).
4. Keskkonnaministeerium, Keskkonnaamet 06.02.2012 nr 13-1/482-2. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=602939&asutus_id=1 (23.04.2019).
5. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 21.06.2012 nr HJR 6-5/12/14339-2. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=359005&asutus_id=1 (23.04.2019).
6. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 22.04.2013 nr HJR 14-9/13/8038-2. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=410308&asutus_id=1 (23.04.2019).
7. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 15.11.2013 nr HJR 6-5/13/14339-7. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=444146&asutus_id=1 (23.04.2019).
8. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 10.09.2014 nr HJR 14-9/14/19141-2. Kättesaadav arvutivõrgus:

- https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=489217&asutus_id=1 (22.04.2019).
9. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 17.07.2014 nr HJR 14-9/14/15054-2.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=494027&asutus_id=1 (23.04.2019).
10. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 14.10.2014 nr HJR 14-9/14/19141-4.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=494027&asutus_id=1 (23.04.2019).
11. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 17.12.2014 nr HJR 6-8/14/23151-4.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=505209&asutus_id=1 (23.04.2019).
12. Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus, 25.02.2015 nr 13-1/15/602-2.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=666502&asutus_id=1 (23.04.2019).
13. Keskkonnaamet, Tallinna keskkonnaamet 15.07.2015 nr HJR 14-9/15/12910-3.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://sadr.keskkonnaamet.ee/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=539363&asutus_id=1 (23.04.2019).
14. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus, 06.04.2016 nr 7-12/16/3042-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=31117&Root=31117> (23.04.2019).
15. Õiguskantsler, Keskkonnaministeerium 13.04.2016 nr 6-1/151125/1601576.
Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/ehituskeeluvondiga_seotud_kusimused.pdf (22.04.2019).
16. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 07.11.2016 nr 7-9/16/11034-3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=73723&Root=73723> (23.04.2019).

17. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 07.03.2017 nr 6-2/17/2126-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=103591&Root=103591> (23.04.2019).
18. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 19.01.2017 nr 7-9/17/446. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=92467&Root=92467> (23.04.2019).
19. Keskkonnaministeerium, Jõelähtme Vallavalitsus 30.08.2017 nr 8-2/17/5287-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kem.envir.ee/Display.aspx?ID=36143&Root=36143> (23.04.2019).
20. Õiguskantsler, Luunja Vallavalitsus 30.11.2017 kiri nr 7-5/171251/1705491. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ehituskeeluvõndi%20laiuse%20arvutamine.pdf (22.04.2019).
21. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 22.12.2017 nr 6-5/17/13466-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=171225&Root=171225> (23.04.2019).
22. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 19.02.2018 nr 7-9/18/1259-3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=182940&Root=182940> (23.04.2019).
23. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 01.06.2018 nr 7-13/18/3306-5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=207961&Root=207961> (23.04.2019).
24. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 05.03.2019 nr 6-2/19/2872-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=264657&Root=264657> (23.04.2019).
25. Keskkonnaamet, Jõelähtme Vallavalitsus 18.04.2019 nr 6-2/19/4261-2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=274485&Root=274485> (22.04.2019).

Kasutatud õigusaktid

26. Aizsargjoslu likums. Inglise keelne versioon kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42348> (22.04.2019).
27. Asjaõigusseadus, RT I 1993, 39, 590.
28. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon, 11.05.1994. RT II 1994, 13, 41.
29. Eesti Keskkonnastrateegia aastani 2030. 14.02.2007, RT I 2007, 19, 96.
30. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.
31. Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus. Keskkonnaministri 05.12.2013 määrus nr 171, RT I, 09.01.2018, 12.
32. Ehitusseadustik RT I, 05.03.2015, 1 ... RT I, 01.02.2019, 5.
33. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 23. juuli 2014 (2014/89/EL), millega kehtestatakse mereruumi planeerimise raamistik. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&qid=1549801898268&from=ET> (22.04.2019).
34. Euroopa Ühenduse nõukogu 2. aprill 1979 direktiiv (79/409/EMÜ) loodusliku linnustiku kaitse kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20081223:ET:PDF> (22.04.2019).
35. Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 13.03.2019, 55.
36. Katastriüksuse moodustamise kord. Keskkonnaministri 14.08.2018 määrus nr 30, RT I, 17.08.2018, 11 ... RT I, 17.08.2018, 12.
37. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, RT II 2001, 18, 89.
38. Looduskaitse seadus, RT I 2004, 38, 258 ... RT I, 14.11.2018, 8.
39. Luonnonsuojelulaki. - Kättesaadav arvutivõrgus: <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=527%2F2014#L5P36> (22.04.2019).
40. Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus, RT II 1995, 11, 57.
41. Maakatastriseadus RT I 1994, 74, 1324 ... RT I, 29.06.2018, 26.
42. Maankäyttö- ja rakennuslaki. - Inglise keelne versioon kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf> (22.04.2019).
43. Maareformi seadus, RT 1991, 34, 426 ... RT I, 12.12.2018, 15.

44. Metsaseadus, RT I 2006, 30, 232 ... RT I, 13.03.2019, 61.
45. Planeerimisseadus, RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.
46. Planeerimisseadus, RT I, 26.02.2015, 3 ... RT I, 12.12.2018, 16.
47. Ranna ja kalda kaitse seadus RT I 1995, 31, 382.
48. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC). OJ L 148, 6.6.2002, lk 24-27.
49. Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused. Keskkonnaministri 20.12.2013 määrus nr 76, RT I, 29.12.2013, 13.
50. Treaty on European Union (92/C 191/01). OJ C 191, 29.7.92, lk 1-112.
51. Veeseadus, RT I 1994, 40, 655 ... RT I, 22.02.2019, 32.
52. Üleriigiline planeering 2030+. - Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_2030.pdf (22.04.2019).

Kasutatud kohtulahendid

53. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.
54. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
55. RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03.
56. TlnHKo 13.04.2004, 3-245/2004 (3-1355/2003), (koopia autori valduses).
57. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.
58. TlnRnKo 14.04.2005, 2-3/103/05, (koopia autori valduses).
59. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06.
60. TlnRnKo 16.06.2009, 3-08-1434.
61. RKKKo 19.06.2009, 3-1-1-44-06.
62. TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198.
63. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10.
64. TrtHKo 24.09.2015, 3-14-53241.
65. TrtRnKo 20.10.2015, 3-12-1070.
66. TrtHKo 12.11.2015, 3-15-762.
67. TlnRnKo 28.01.2016, 3-12-1411.
68. HMKo 02.05.2016, 4-15-11053.
69. TlnHKo 13.02.2017, 3-15-2493.

70. TlnHKo 21.03.2017, 3-16-2496.
71. TrtMKo 17.04.2017, 4-17-322.
72. TlnHKo 22.03.2018, 3-17-2114.

Kasutatud muud allikad

73. Haabersti linnaosa üldplaneeringu maakasutusplaan. - Kättesaadav arvutivõrgus:
[YP000020_232222_011_Maakasutusplaan.pdf](#) (22.04.2019).
74. Ihasalu küla Kajaka kinnistu detailplaneering. - Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15109>
(22.04.2019).
75. Neeme küla Mardi 7, Mardi 13 ja Mardi 14 maaüksuste detailplaneering. -
Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15318>
(22.04.2019).
76. Neeme küla Metsamarja põik 6b ja Ojaotsa maaüksuste detailplaneering. -
Kättesaadav arvutivõrgus:
<https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15698>
(22.04.2019).
77. Väljavõte Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringust. Kättesaadav
arvutivõrgus:
<https://service.eomap.ee/joelahtmevald/#/planeeringud/planeeringud/15696> ,
JN5_Ihasalutee38-40_pohijntehnvrg.pdf (22.04.2019). Väljavõte Maa-ameti
geoportaali kihilt üleujutusosalad, Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute
detailplaneeringu ala. kättesaadav arvutivõrgus:
https://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=MA21&user_id=at&punkt=531814,6588869&zoom=1324.5568627459&LANG=1 (22.04.2019).
78. Väljavõte Maa-ameti geoportaali kitsenduste kihilt, Rannaveski detailplaneeringu ala.
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGis?app_id=UU204&user_id=at&punkt=565508,6594125&zoom=1206.26789415604&setlegend=UUS204_2_kpo=1,FUUKAT202_204=0,FUUKAT203_204=1&LANG=1 (22.04.2019).
79. Väljavõte Maa-ameti geoportaalist, Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu ala, varem
väljakujunenud ehitusjoone küsimus (skeem autori valduses).

80. Väljavõte Maa-ameti geoportaali mullastiku kaardist, Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringu ala. Kättesaadav arvutivõrgus:

https://xgis.maaamet.ee/maps/XGis?app_id=MA29&user_id=at&LANG=1&WIDTH=1300&HEIGHT=757&zlevel=10,567632.83,6597996.065&setlegend=HMAKAT29=1,FMAKAT02_29=0,FMAKAT03_29=1,HMAKORGUS29=1 (22.04.2019).

81. Väljavõte Rannamõisa tee 50a ja 52c kinnistute detailplaneeringu põhijoonisest.

Kättesaadav arvutivõrgus:

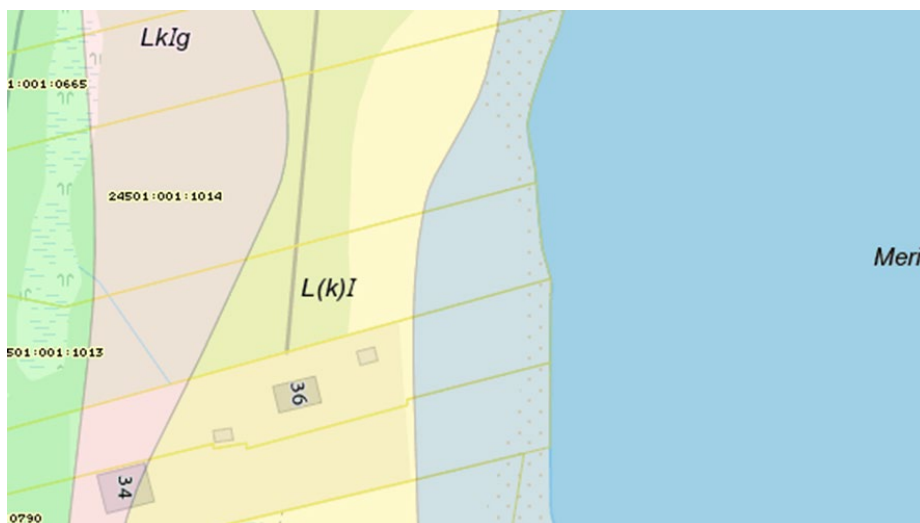
https://tpr.tallinn.ee/HeaderSearch?SearchString=rannam%C3%B5isa%20tee%2050a&SearchFormId=DetailProceeding_CombinedSearch_Form&ShowGroupFilter=all, põhijoonis (22.04.2019).

82. Väljavõte Äia tee 8 kinnistu detailplaneeringust. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://dhs-adr-kea.envir.ee/Display.aspx?ID=172455&Root=172455>, põhijoonis (23.04.2019).

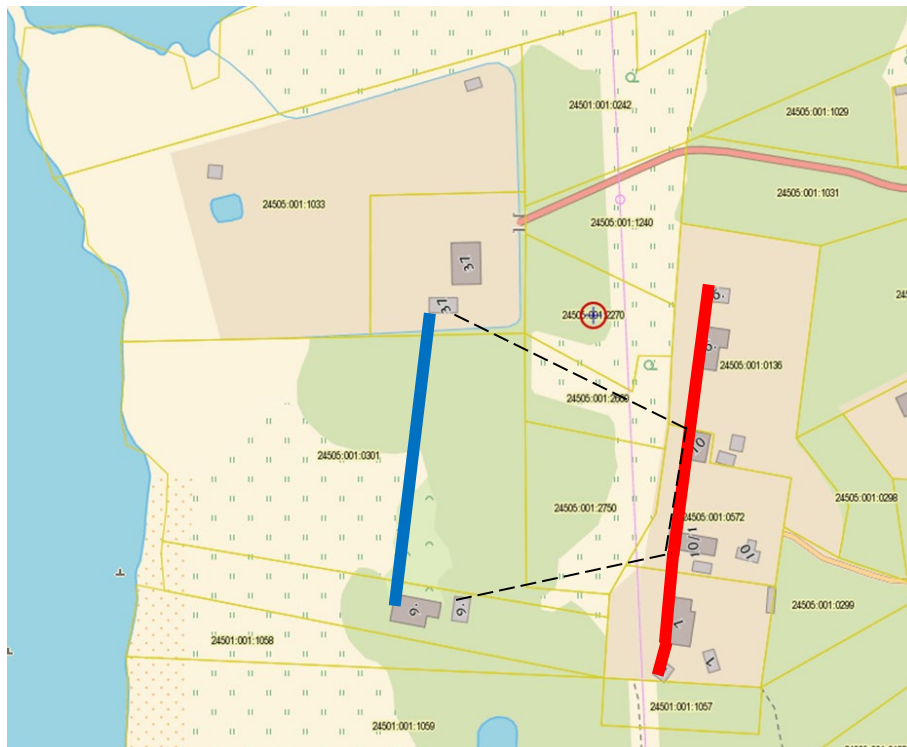
Lisa 1




Väljavõte Maa-ameti geoportaali mullastiku kaardist, Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneeringu ala



Lisa 2

Väljavõte Maa-ameti geoportaalist, Kadariku 2 kinnistu detailplaneeringu ala, varem väljakujunenud ehitusjoone küsimus



-  variant 1 - varem väljakujunenud ehitusjoon
-  variant 2 - varem väljakujunenud ehitusjoon
-  Keskkonnaameti seisukoha järgi varem väljakujunenud ehitusjoon

