

Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal

Kas riik ja kohalikud omavalitsused kaitsevad ranna- ja kaldaaladele ehitisi planeerides avalikke huve?

Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal

Kas riik ja kohalikud omavalitsused kaitsevad ranna- ja kaldaaladele ehitisi planeerides avalikke huve?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontroll hindas, kas ranna- ja kaldaaladele ehitamine on korraldatud selliselt, et see tagaks avalike huvide tõhusa kaitse, välistaks looduskeskkonna kahjustamise ning ebaseadusliku ehitamise võimalused.

Mida me auditeerisime?

Auditeeritavateks olid kohalikud omavalitsused, Keskkonnaministeerium, Siseministeerium (sh maavalitsused) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Miks on see audit oluline?

Eestis on palju looduslikuna säilinud ranna- ja kaldaalad. Need alad on rahvuslik rikkus, mis on olulised väärtuslike elupaikadena ja loomade liikumisteede, puhkevõimaluste ja looduslike alade ruumilise kättesaadavuse ning ka veekeskkonna kaitse tagamiseks. Suur osa rannast ja kaldast kuulub ka Euroopa Liidu Natura 2000 kaitsealade võrgustiku koosseisu. Eesti riik on keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013 võtnud eesmärgiks, et looduslikus seisundis rannaalade hulk ei väheneks võrreldes 2005. aastaga. Selle eesmärgi saavutamiseks ning ranna ja kaldaga seotud väärtuste kaitse tagamiseks võib nendele aladele ehitada vaid erandkorras.

Võrreldes paljude teiste Euroopa riikidega on Eesti ranna- ja kaldaalad paremas seisus ning seda seisut tuleks säilitada. Näiteks Suurbritannia valitsus on otsustanud kulutada järgmise 10 aasta jooksul hinnanguliselt 50 miljonit naelsterlingit selleks, et luua kogu ranniku ulatuses avalikkusele juurdepääs ja puhkevõimalused.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditeerimise tulemusel leidis Riigikontroll, et ranna ja kalda loodusväärtused ning muud avalikud huvid ei ole erahuvid ega ebaseadusliku ehitamise eest piisavalt kaitstud ning ranna- ja kaldaväärtusi võidakse kahjustada ulatuses, mida on hiljem kulukas või võimatu taastada. Probleem tuleneb sellest, et ranna- ja kaldaalale ehitiste planeerimisse pole avalikkus piisavalt kaasatud ning ehitamist lubatakse ilma sellise erandi vajadust ja mõjusid kaalumata. Kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve ranna- ja kaldaalale ehitamise üle ei ole tõhus ning ebaseaduslikule ehitamisele ei järgne mõjusat karistust.

Olulisemad tähelepanekud rannale ja kaldale ehitamise ning planeerimise puuduste kohta on järgmised

- **Rannale ja kaldale ehitamise kavandamisel ei selgita kohaliku omavalitsused alati välja avalikke huve ega arvesta tegevuse keskkonnamõju.** Paljudel omavalitsustel puudub arengut ühtselt suunav üldplaneering, seetõttu pole detailplaneeringute koostamisel võimalik era- ning avalikke huve võrrelda ega vältida avalike huvide kahjustamist. Ehituskeeluvööndi vähendamise seotud

detailplaneeringute koostamisel ei kaalu omavalitsused ise erandi tegemise põhjendatust ega analüüsi tegevuse keskkonnamõjusid. Detailplaneeringute koostamise menetlus on erahuvide poole kaldu, selles ei osale avalikkus sama intensiivselt kui üldplaneeringu koostamisel ning paljude ehitistega kaasnevat koosmõju pole võimalik hinnata. Seetõttu tekib detailplaneeringutega üldplaneeringu korduval muutmisel oht, et ranna ja kalda looduslik keskkond asendatakse järk-järgult tehiskeskkonnaga ning nii maismaa- kui ka veekeskkonnale tekitatakse loodusväärtusi kahjustav koormus.

- **Rannale ja kaldale kehtestatud ehitamise piirangud ei ole ühtsed ega selged.** Seaduses sätestatud ehituskeeluvööndi vähendamise kriteeriumeid on rakendatud vastuoluliselt ja läbipaistmatult ning näiliselt sarnastes olukordades on tehtud vastandlikke otsuseid. Keskkonnaminister on teinud korduvalt keeluvööndi vähendamise otsuseid sisulisi põhjendusi esitamata. Lisaks eelnevale on tiheasustusala, kompaktse hoonestusega ala ja ehituskeeluvööndi ulatuse mõisted seadustes ebamäärased, mistõttu rakendatakse rannale ja kaldale ehitamist reguleerivaid seaduste piiranguid eri Eesti osades erinevalt ja valikuliselt.
- **Maavalitsuste järelevalve detailplaneeringute üle ei ole tõhus.** Vaatamata seadusest tulenevale kohustusele ei saada omavalitsused kõiki üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid maavanemale järelevalve tegemiseks. Seetõttu pole tagatud riigi kontroll selle üle, et avalikkusega koostöös paika pandud üldplaneeringulahendusi muudetak vaid siis, kui see on vajalik ning kui see ei ohusta maakonnaplaneeringutes kinnitatud rohevööndite ja -koridoride säilimist.
- **Järelevalve ebaseaduslike ja omavoliliste ehitiste üle on puudulik ning omavalitsused teevad ehituslubade väljastamisel menetlusvigu.** Paljudes omavalitsustes ei kontrollita süstemaatilisel, kas ehitatakse loa alusel ja loas antud tingimuste piires. Seetõttu ei avastata ega menetleta rikkumisi piisavalt vara, kus rikkumisele eelnenud olukorra taastamine oleks võimalik ning ka põhjendatud. Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja Keskkonnainspektsiooni tehtav järelevalve ei kompenseeri omavalitsuste tegematajätmissi. Paljud soovimatud ehitised kerkivad rannale ja kaldale kohalike omavalitsuste poolt tehtud menetlusvigade tõttu. Kohalikud omavalitsused ei suuda tagada kõigi menetlusnormide järgimist ning väljastavad ehituslube, mis ei ole kooskõlas seadusega. Maavalitsused omavalitsuse ehitusdokumentide üle järelevalvet ei tee, mistõttu rikkumised jäävad avastamata. See võimaldab rannale ja kaldale kerkida ehitistel, mida seal olla ei tohiks.
- **Ebaseaduslikule või omavolilisele ehitamisele ei järgne reaktsiooni, mis väljendaks riigi sallimatust ebaseadusliku tegevuse suhtes.** Võrreldes ehitushindadega on trahvid ja sunnirahad liiga väikesed, mistõttu need ei aita ebaseaduslikku ehitamist vältida ega ka peatada. Omavoliliste ja ebaseaduslike ehitiste seadustamine on lihtne, mistõttu paljudel juhtudel alustatakse ehitamist enne loa väljastamist või ei taotleta üldse ehitusluba. Omavolilise ehitise lammutamist nõutakse vaid üksikutel juhtudel ning enamasti seadustatakse ehitised tagantjärele. Juba valminud ehitisele loa

andmisel ei hinda kohalikud omavalitsused, kas rannale ja kaldale ehitamine oleks olnud lubatav ka juhul, kui isik oleks toiminud seadust järgides. Seadustamise lihtsus süvendab karistamatuse tunnet.

Regionaalministri, keskkonnaministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri ja omavalitsuste esindajate vastused:

Regionaalminister on tehtud tähelepanekutega nõus ning mitmeid soovitusi kavatsetakse arvestada planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks moodustatud komisjoni töös. Minister peab eriti oluliseks tõhustada maakonna tasandil planeeringute järelevalvet ning muuta rannaalade planeerimise korraldust selliselt, et ehituskeeluvööndit saaks vähendada ainult üldplaneeringu alusel. Oluliseks peetakse ka seda, et planeerimisprotsessi integreeritaks strateegilise keskkonnamõju hindamine.

Keskkonnaminister nõustub auditi tähelepanekutega ning on auditiaruandes välja toodud puuduste kõrvaldamiseks valmis ellu viima mitmeid Riigikontrolli ettepanekuid. Erinevalt regionaalministrist ei pea keskkonnaminister põhjendatuks lubada ehituskeeluvööndi vähendamist ainult üldplaneeringu alusel. Oluline lahendus oleks muuta omavalitsused planeerimis- ja ehitusjärelevalves kompetentsemaks; vaadata üle looduskaitseadusest tulenevad piirangud rannale ja kaldale ehitamiseks ning kaasata rohkem avalikkust ruumilise planeerimise protsessi.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister analüüsis oma vastuses soovitude täitmise võimalust ning on valmis tegema omapoolseid täiendavaid analüüse ning muutma mitmest ettepanekust tulenevalt ka ehitusseadust. Alustatud on ka ehitisregistri parendamist. Ministri hinnangul puudub tal pädevus töötada välja lahendusi, mis aitaksid omavalitsustel tagada ehitusjärelevalvega tegelevate isikute olemasolu, kuna see on regionaalministri pädevuses. **Riigikontroll** juhib siiski tähelepanu vajadusele otsida selles valdkonnas lahendusi ministrite koostöös.

Suur osa auditeeritud **valdadest** on järeldustega nõus ning mitmed vallad selgitasid hetkeolukorra põhjusi. Paljud omavalitsused pidasid olukorra lahendamisel eriti oluliseks täpsustada seaduse mõisteid ning koolitada omavalitsusi ja koostada neile juhendmaterjale planeerimise, ehitamise ja keskkonnamõju hindamise nõuete vallas.

Riigikontroll palus seisukohta ka **Maaomavalitsuste Liidult**, kes oli tehtud järeldustega nõus ning ei esitanud auditiaruandes tehtud soovitudele omapoolseid täiendusi.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Avalike huvide kaitse rannale ja kaldale ehitamise planeerimisel	8
Omavalitsused ei kaitse avalikke huvisid piisavalt	8
Paljudel omavalitsustel puudub avalikest huvidest lähtuv üldplaneering	8
Avalikkuse osalusel paika pandud planeerimisraamistikku muudetakse kergekäeliselt	11
Detailplaneeringutega tekitatud keskkonnamõju ei selgitata välja	13
Riigi huvi ranna- ja kaldaalade vastu ei ole selgelt määratud	18
Ehituskeeluvööndi vähendamise kriteeriumid ei ole läbipaistvad ja selged	18
Ehitamise piirangud on seadustes mitmeti tõlgendatavad	21
Maavalitsuste järelevalve detailplaneeringute üle vajab tõhustamist	23
Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus ebaseadusliku ehitamise vältimiseks	29
Ebaseaduslikke ja omavolilisi ehitisi ei avastata piisavalt vara	29
Kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve on puudulik	29
Riiklik järelevalve rannal ja kaldal toimuva ehitamise üle ei kompenseeri kohalike omavalitsuste järelevalve puudumist	32
Paljud ebaseaduslikud ehitised kerkivad rannale ja kaldale kohalike omavalitsuste tehtud menetlusvigade tõttu	33
Ehitisregister ei toeta ehitusjärelevalve tegemist	34
Ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise eest karistamine pole mõjus	37
Ebaseadusliku tegevuse eest määratavad trahvid ja sunnirahad on liiga väikesed ega toimi preventiivse meetmena	37
Ebaseaduslike ja omavoliliste ehitiste seadustamine on lihtne	38
Riigikontrolli soovitusel ning regionaalministri, keskkonnaministri ja majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused	42
Auditi iseloomustus	48
Lisa A. I fookusgrupi memo	52
Lisa B. II fookusgrupi memo	58

Valdkonna ülevaade

Rand ja kallas

Rand – Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks.

Kallas – maismaavöönd, mis ääristab merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ning mida kasutatakse erinõuete kohaselt ja kaitstakse looduskaitseadusega.

Randa ja kallast kaitstakse, et säilitada sealsed looduskooslused, piirata inimtegevuse kahjulikku mõju, suunata asustamisel ranna või kalda eripära arvestama ning tagada seal vaba liikumine ja juurdepääs.

Ranna ja kalda looduslik seisund

Kas teadsite, et

Eesti mererannast kuulub ligikaudu pool Euroopa Liidu Natura 2000 kaitsealade võrgustiku koosseisu.

Pärnu jõgi on peaaegu kogu ulatuses Natura 2000 võrgustiku ala.

Peipsi ja Lämmijärve kaldaalast ligikaudu 20% ja veealast ligi 45% on Natura 2000 võrgustiku ala.

1. Eesti rannajoone pikkuseks on 3780 kilomeetrit. Sellele lisanduvad ligikaudu 1500 järve ja 31 000 km kogupikkusega vooluveekogu kaldad.¹ Ranna- ja kaldaaladega on seotud olulised avalikud huvid (sh keskkonnanaitse) ning ka erahuvid. Lisaks väga mitmekesisele loodusele on rannikualad tähtsaks peatuspaigaks rändlindudele ja talvitumispaigaks veelindudele. Ranna ja kalda seisundist sõltub otseselt ka veekeskonna kvaliteet; alade tundlikkuse tõttu ohustab seda näiteks tekkiv reovesi. Peale looduskaitse väärtuse on rand ja kallas ka oluliseks puhkealaks. Seetõttu on oluline hoida nendele aladele ehitamine tavapärasest suurema tähelepanu all.
2. Riigikontroll analüüsis planeerimist ja ehitamist ranna ja kalda maismaavööndis alates veepiirist kuni piirini, milleni laienevad looduskaitseadusest tulenevad kasutamise kitsendused. Selleks hinnati kohalike omavalitsuste tegevust ranna ja kaldaga seotud üld- ja detailplaneeringute koostamisel ning ehitamise korraldamisel. Lähemalt vaadeldi valimisse kuulunud 15 valda. Samuti uuriti riigi tegevust planeeringute ja ehituslubade kooskõlastamisel ja nende üle järelevalve tegemisel.
3. Looduskaitseaduse järgi on ranna ja kalda piiranguvöönd 50–200 meetrit sõltuvalt veekogust. Ökosüsteemide kaitsmise eesmärgil käsitlevad mitmed rahvusvahelised kokkulepped ranna mõistet ka laiemalt. Näiteks on Läänemere Keskkonnakaitse Komisjoni soovitus² kohaselt rannaalaks kolme kilomeetri laiune ala keskmisest ehk tavalisest veepiirist maismaa suunas ning ala 100 kuni 300 meetri laiuselt keskmisest veepiirist mere suunas.
4. Eesti rannaalade avatus ning ranna ja kalda mitmekesine looduslik kooslus ja looduslik seisund on säilinud suures osas seoses okupatsiooni-aja kasutuspiiranguga, mistõttu jäi inimõju neile minimaalseks. Meie ranna- ja kaldaalad on seetõttu paremas seisus võrreldes mitmete teiste Euroopa riikidega, kus aastakümnetepikkuse arendustegevuse tulemusel tekkinud tihe asustus tekitab probleeme nii loodusele kui ka inimestele ning avalik juurdepääs nendele aladele on suuresti piiratud.
5. Teiste riikidega sarnaste probleemide vältimiseks on Eesti ranna- ja kaldaalad üleriigilise planeeringu (Eesti 2010) kohaselt osa nn rohelisest võrgustikust, millega soovitakse tagada keskkonna loodusliku iseregulatsiooni säilimist, väärtuslike looduskoosluste kaitset ja loomade liikumisteede säilimist, looduslähedase majandamise, elulaadi ja rekreatsiooni võimaldamist ning looduslike alade ruumilist kättesaadavust, väärtuslike maastike säilimist ning asustuse ja maakasutuse suunamist. Suur osa rohelise võrgustiku aladest kuulub ka Euroopa Liidu Natura 2000 kaitsealade võrgustiku koosseisu.

¹ EE 2002. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, nr 11, lk 125

² HELCOMi soovitus 15/1

6. Pärast Eesti taasiseseisvumist võeti ranna- ja kaldaalad senisest oluliselt rohkem kasutusele ja asuti neil usinasti ehitama. Ehitussurve on järjest kasvanud, eelkõige seoses valglinnastumisega, sealhulgas olulises osas ka rannaaladel.³ Täpset ülevaadet aastatel 2004–2006 rannale ja kaldale kerkinud uusehitistest ei olnud Riigikontrollil võimalik saada, kuna ehitisregister asjakohase päringu tegemist ei võimalda. Alates 2004. a jaanuarist kuni septembrini 2006 on Keskkonnainspektsioon menetlenud 76 rannale või kaldale ebaseadusliku ehitamise juhtumit.

Ranna ja kalda kaitse ning planeerimis- ja ehitustegevuse korraldus

Eesti õigusaktid

7. Rannale ja kaldale ehitamiseks planeeringute koostamist ja ehitamist reguleerivad **planeerimisseadus**, **looduskaitseadus** ja **ehitusseadus** koos alamaktidega. Planeerimisseadus reguleerib eri tasandite planeeringute koostamist ning määrab menetluse eest vastutajad ning planeeringute järelevalve korra. Looduskaitseadus sätestab eritingimused ja -menetluse juhuks, kui ehitist planeeritakse rannale või kaldale. Ehitusseadus näeb ette nõuded ehitistele, nende projekteerimisele, ehitamisele ja kasutamisele ning kehtestab riikliku järelevalve ja ehitusjärelevalve korralduse. Lisaks eelnevale käsitleb rannale ja kaldale ehitamist ka **keskkonnajärelevalve seadus**, määrates Keskkonnainspektsiooni ülesanded, ning **keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus**, nõudes keskkonnamõjude välja selgitamist.

Euroopa Liidu ja muud rahvusvahelised nõuded

8. Säätva ruumilise arengu edendamiseks tehakse koostööd ka Euroopa Liidu ja muul rahvusvahelisel tasandil. Koostööst on valminud mitmeid valitsustevahelisi kokkuleppeid ja soovitusi. Näiteks kutsub Euroopa Liidu sidusa rannikukorralduse strateegia (*Integrated Coastal Zone Management Strategy*) liikmesriike üles koostama rannikukorralduse arengukavad ning määrama selle elluviimise eest vastutava riigiasutuse. Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni täitmiseks välja töötatud soovitusel peaks rannale ehitamist lubama vaid siis, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning vähem tundlikkusse kohta ehitada pole võimalik.⁴ Ka Läänemeremaade ruumilise arengu ja visiooni ning strateegiate (VASAB) koostöövõrgustiku soovitusel Läänemere rannikualade planeerimiseks rõhutavad nende alade loodusliku seisundi säilitamise olulisust. Kõigi viidatud dokumentides sisalduvate põhimõtete elluviimine on eesmärgiks võetud nii Eesti keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013, Eesti looduskaitse arengukavas aastani 2035 kui ka Eesti keskkonnastrateegias aastani 2030.

Avaliku huvi kaitsmise vahendid

9. Avalike huvide kaitsmine rannal ning kaldal on riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanne. Säätav ja tasakaalustatud ruumiline areng eeldab nii majandusliku, sotsiaalse kui ka looduskeskkonna arvestamist planeerimisprotsessis ning lisaks lühiajaliste huvide rahuldamisele ka **pikaajalist planeerimist**. Võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvide väljaselgitamiseks ja arvestamiseks näeb planeerimisseadus ette **avalikkuse osalemise** reeglistiku.

³ Säätva arengu näitajad. Eesti Statistikaamet; Tallinn: 2006, lk 76–77

⁴ HELCOMi soovitus 15/1

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laius on

- mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaaudel 200 m;
- mererannal, Peipsi järve, Lämmijärve ja Võrtsjärve rannal 100 m;
- linnas ja alevis ning aleviku ja küla selgelt piiritleval kompaktsel hoonestusega alal 50 m (v.a seaduses sätestatud erandid);
- üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 50 m;
- allikal ning kuni kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 25 meetrit;
- korduva üleujutusega veekogude ehituskeeluvöönd koosneb üleujutatavast alast ja seaduses sätestatud vööndi laiusest.

10. Looduskaitse seadus näeb ranna ja kalda kaitsmiseks ette kitsendused nende kasutamisel: piiranguvöönd, ehituskeeluvöönd ja veekaitsevöönd. Selle auditi seisukohast on kõige olulisem **ehituskeeluvööndi** ja selle vähendamise küsimus. Ehituskeeluvööndi peamine eesmärk on kaitsta ranna ja kalda looduslikku kooslust liigse arendussurve eest ning tagada elanikkonnale alade avatus.

11. Lisaks eri seadustest tulenevatele kitsendustele näeb planeerimis- seadus avalike huvide kaitsmiseks ette **mitmeastmelise planeerimis-süsteemi**, kus üldisem planeering peab olema aluseks suurema täpsusastmega planeeringu koostamisel. Maakonna tasandil on selle auditi jaoks olulisimaks rohevõrgustikke ja väärtuslikke maastikke paika panevad teemaplaneeringud „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Valla või linna territooriumi arengusuundade ja -tingimuste käsitlemisel on olulisimaks dokumendiks üldplaneering.

12. Ranna või kalda ehituskeeluvööndisse ulatuvat ehitamist võib planeerida vaid juhul, kui saadakse nõusolek ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Nõusolekut on võimalik taotleda üldplaneeringu või detailplaneeringu koostamise käigus. Ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendatust peab esiteks kaaluma kohalik omavalitsus ning pärast omavalitsuse nõustumist kujundavad oma seisukohad keskkonnaminister ja maavanem. Kui detailplaneering on kooskõlastatud ja kehtestatud, annab edaspidised ehitamiseks vajalikud nõusolekud või load kohalik omavalitsus.

13. Rannale ja kaldale planeeringute koostamise ja ehitamisega seotud eri tasandi ülesanded on jaotunud mitme erineva ametkonna vahel.

14. **Kohalik omavalitsus** korraldab valla või linna haldusterritooriumil kogu planeerimistegevust, sealhulgas erinevate huvide tasakaalustamist ning planeerimis- ja ehitusjärelevalvet. Kohalike omavalitsuste ülesandeks on üld- ja detailplaneeringute ning ehitusprojektide ja -lubade menetlemine. Ehitusjärelevalve hõlmab nii lubade väljastamist kui ka hilisemat kontrolli loale vastava tegevuse üle.

15. **Siseministeriumi** ülesandeks on planeerimistegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve.

16. Siseministeriumile alluvate **maavalitsuste** ülesandeks on sama tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas, sealhulgas ka maakonnaplaneeringu ja maakonna teemaplaneeringute koostamine ja kehtestamine. Lisaks teeb maavanem järelevalvet ka kohalikes omavalitsustes vastu võetud üld- ja detailplaneeringute üle.

17. **Keskkonnaministerium** koordineerib tegevust kaitsealadel. Üld- ja detailplaneeringute koostamisel on keskkonnaministri pädevuses anda nõusolek ranna või kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Kui planeeritava alal asub kaitstav loodusobjekt, kooskõlastatakse detailplaneering kohaliku **keskkonnateenistusega**. Kohalik omavalitsus või maavanem võib ka muudel juhtudel nõuda planeeringule keskkonnateenistuse kooskõlastust.

18. **Keskkonnainspektsiooni** ülesandeks on teha ranna või kalda kasutamise või kaitsenõuete täitmise üle järelevalvet ja menetleda rikkumisi kohtuvaliselt.

19. **Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium** puutub ranna ja kalda kaitse korraldamisega kokku ehitusnõuete reguleerijana ning ehitisregistri pidamise kaudu, samuti seoses riikliku ehitusjärelvalve tegemisega (MKMi valitsusasutuse **Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni** ülesanne).

Avalike huvide kaitse rannale ja kaldale ehitamise planeerimisel

Avalik huvi väljendab kõigi inimeste ühist huvi. Õigusaktid avalikku huvi täpselt ei defineeri.

20. Rannale või kaldale ehitamise planeerimine pakub huvi kohalikule kogukonnale, inimestele väljastpoolt kogukonda, kohalikule omavalitsusele või riigile. **Avaliku huvi** objektiks on peamiselt juurdepääs veekogule ning võimalus kasutada ranna või kalda puhkevõimalusi, samuti säilitada sellel asuva loodus- ja kultuuripärandi või ka traditsioonilise maakasutuse väärtusi. Rannaalade osas võib riigil lisaks keskkonnakaitselistele huvidele olla ka strateegilisi huve, nt seoses riigikaitsega, maavaradega või ka rahvusvaheliste kohustustega. Erinevate avalike huvide kaitsmine saab toimuda vaid riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ning avalikkuse koostöös.

21. Avalikku huvi saab tõhusalt kaitsta siis, kui see on selgelt ja üheselt väljendatud. Riigi kaitstav avalik huvi rannal ja kaldal väljendub arengukavadest/strateegiatest, nendest lähtuvalt välja töötatud õigusaktides, maakonnaplaneeringutes (sh teemaplaneeringutest) ning kooskõlastustes, mida antakse kohaliku omavalitsuse algatatud planeerimisdokumentidele. Kohaliku tasandi avalik huvi väljendub kõige selgemini üldplaneeringus. Seda eeldusel, et üldplaneeringu koostamisse on kaasatud rohkesti ja sisuliselt kohalikke elanikke.

Omavalitsused ei kaitse avalikke huvisid piisavalt

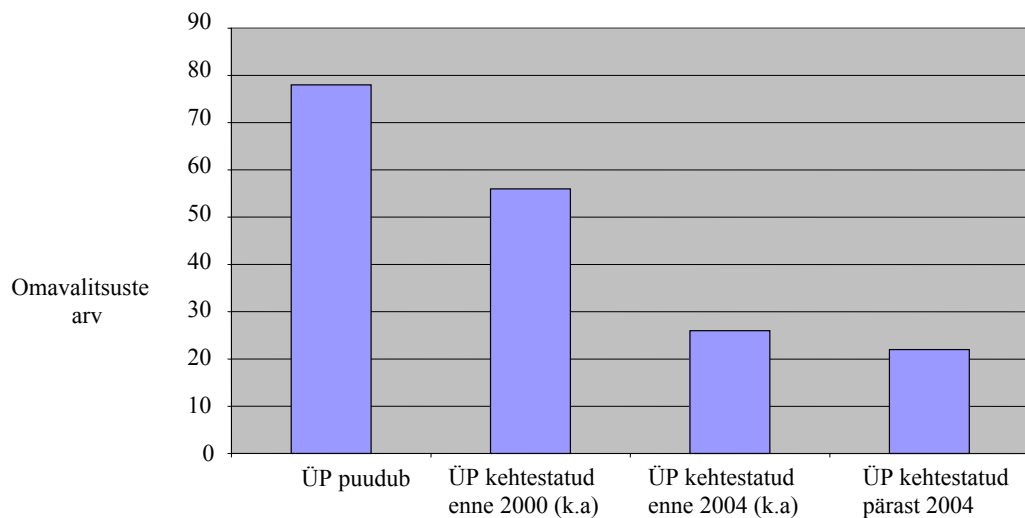
Paljudel omavalitsustel puudub avalikest huvidest lähtuv üldplaneering

22. 2003. aasta 1. jaanuaril kehtima hakanud planeerimisseaduse kohaselt pidid kõik vallad kehtestama üldplaneeringu hiljemalt 1. juuliks 2007. Üldplaneeringus peaksid väljenduma sellised ranna ja kaldaga seatud avalikud huvid nagu juurdepääs kallasrajale, puhkekohad, lautrikohad, sadamakohad. Ka peaksid üldplaneeringus kajastuma need rannad ja kaldad, mille äärde lubatakse luua tihe- või hajaasustuse põhimõttel elamualad, ning need, kus looduskaitsete väärtuste või avalikkuse suure huvi tõttu ehitamist ei lubata ning mis säilitatakse looduslikus seisundis. Asustustiheduse ja säilitatava looduskeskkonna ulatuse määramisel peab liigse keskkonnamõju tekkimise vältimiseks lähtuma muu hulgas ka keskkonnamõju strateegilisest hinnangust. Üldplaneeringus peavad sisalduma kohaliku elanikkonnaga ning eri riigiasutustega põhjalikult läbi arutatud järgmiste aastate planeerimise arengusuunad, mis kogumis moodustavadki avaliku huvi.

Üldplaneeringud puuduvad

23. Riigikontrolli küsitatud 182 maaomavalitsusest oli kehtiv üldplaneering olemas vaid 57%-l. Veidi rohkem kui pooled üldplaneeringutest on kehtestatud enne 2000. aastat, s.o ajal, kui arendusurve oli oluliselt väiksem kui praegu (vt joonis 1). Küsitlusele vastanud omavalitsustest oli ranna või kaldaalade üldplaneering olemas 15 vallal ning koostamisel 8 vallal. Auditi valimisse kuulunud 15 vallast oli 2006. aasta seisuga kogu valda kattev kehtiv üldplaneering olemas 7 vallal.

Joonis 1. Üldplaneeringud (ÜP) kohalikes omavalitsustes



Allikas: Riigikontroll

24. Auditi valimisse kuulus mitu valda, kus suurele arendussurvele vaatamata pole suudetud üldplaneeringut kehtestada. Näiteks Ülenurme vallas on rajatud ulatuslikke tiheasustuse piirkondi, millest osa on jõudnud ka jõgede kallastele. Kohalikud elanikud püüdsid vähemalt ühel korral vaidlustada kaldaalale kortermajade lubamist, kuid protestiga jäädi hiljaks. Otepää vallas on ehitusloa taotluste arv viimaste aastate jooksul mitmekordistunud, kuid osaline üldplaneering on olemas vaid Pühajärve piirkonna kohta. Ridala vallas ehitatakse praeguseks juba rohkem kui Haapsalu linnas, surve on kasvanud eelkõige just rannaaladele. Valla sõnul on arendajate soovidele raske vastu seista, kuid tuge on saadud olemasolevatest osa üldplaneeringutest ning ka maakonnaplaneeringust. Ka Võru vallas on viimastel aastatel tekkinud arendajatel soov rajada kallastele uusi tiheasustusalasid. Valla hinnangul on see seotud elamuehituseks sobivate maade puudusega Võru linnas.

25. Valdade hinnangul takistab üldplaneeringute koostamist pädevate spetsialistide vähesus või ka puudumine; samuti raha nappus. Viimasel aastal on mõnes vallas üldplaneeringu menetlemine veninud ka seetõttu, et planeerimisseaduses sisalduva üldplaneeringu kehtestamise tähtajaga seoses on tekkinud planeeringute koostajate puudus. Kuusalus ja Harkus on uute üldplaneeringute menetlemine oluliselt veninud vaidluste tõttu riigiga seoses reformimata riigimaade planeerimisega ning olemasoleva karjääri laiendamisega.

26. Üldplaneeringu puudumise tõttu pole tugeva arendussurve tingimustes kindlust, et ehitatud keskkond kujuneb elanikele ootuspäraselt, avalikke huve eelistatakse erahuvidele ning looduskeskkonnale ei tekitata pöördumatut kahju. Omavalitsused ei saa aktiivse arendussurve korral ranna- ja kaldaaladel toimuvat ehitustegevust pikaajaliselt suunata, sest neil puudub arengusuundadest ühtne ja terviklik arusaam ning dokument, mille abil avalike huvide kaitset põhjendada. Tekkiv elukeskkond ei pruugi lõppkokkuvõttes kedagi rahuldada.

Üldplaneeringud ei ole ajakohased

27. Lisaks üldplaneeringuteta valdadele on palju selliseid omavalitsusi, kus üldplaneering on küll olemas, kuid selle lahendused pole enam ajakohased. Seetõttu tekib nendes omavalitsuses tihti vajadus üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta. Kuna vananenud üldplaneeringud ei suuna enam tegelikku arengut, kujuneb elukeskkond ikkagi arendajate soovidest lähtuvalt ning vähese avalikkuse osalusega. Üldplaneeringute ajakohasuse tagamiseks ning planeeringukohase arengu elluviimise võimaluste selgitamiseks kehtestab planeerimisseaduse § 29 kohustuse planeeringud üle vaadata. Omavalitsus peab üldplaneeringu üle vaatama kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi. Ajakohasuse tagamiseks peaks ülevaatamine olema sisuline ning avalikkuse kaasamisel sooritatav menetlus.

28. Kohalike omavalitsuste küsitluse kohaselt otsustas 12% vastanud omavalitsustest ülevaatamise tulemusel üldplaneeringut muuta ning 16% omavalitsustest alगतada uue üldplaneeringu koostamise. Peaaegu pooltes omavalitsustes jäeti ülevaatamise tulemusel planeering olemasoleval kujul kehtima, mis võib tähendada kas seda, et valla areng on toimunud üldplaneeringu kohaselt, või ka seda, et sisulist ülevaatamist ja ajakohastamist ei toimunud. Näiteks auditi valimisse kuulunud tugeva arendussurvega valdades nagu Harku, Jõelähtme, Kuusalu, Tahkuranna ja Audru hinnati olemasolevad üldplaneeringulahendused aegunuks vaatamata sellele, et ülevaatamise otsused tehti 2006. aastal.

29. Aegunud planeeringulahendusi muudetakse pidevalt detailplaneeringutega. Näiteks Harku valla sõnul muudavad peaaegu pooled detailplaneeringud 1996. aastal valminud üldplaneeringut. Jõelähtme valla hinnangul on 2003. aastal valminud üldplaneeringut muudetud umbes 10% detailplaneeringute koostamistega seoses.

30. Paljudes valimisse sattunud suure arendussurvega valdades on rannaaladel paiknevad perspektiivsed elamualad täis planeeritud, kuid surve kasvab jätkuvalt. Maa-ameti sõnul on paljudes omavalitsustes probleemiks, et era- või munitsipaalomandis olevad rannad ja kaldad on lubatud elumaju täis planeerida ning puhkealad ja juurdepääse kallasradadele püütakse luua riigimaade (sh reformimata maa) arvelt. Detailplaneeringupõhise planeerimise probleemi käsitletakse järgmises peatükis.

Ranna- ja kaldaalade üldplaneeringu eelised

31. Ranna- ja kaldaalaga seotud avalikku huvi on täpsemalt ja selgelt võimalik kirjeldada üldplaneeringust väiksema mõõtkavaga ranna- või kalda üldplaneeringutes. Ainult ranna- ja kaldaalad puudutava planeeringu koostamisel tajub avalikkus paremini konkreetse ala suhtes kehtivaid huvisid ning on sellest tulenevalt ka agaram neid väljendama. Ranna ja kalda üldplaneeringud aitaksid erahuve tasakaalustada konkreetse piirkonnaga seoses ning määrata nii ehituskeeluvööndi, juurdepääsud, puhkekohad, rohekoridorid kui ka muud avalikud huvid oluliselt täpsemas ulatuses. Suurem täpsusaste ja põhjalikum läbikaalutus tagavad ka selle, et üldplaneeringu lahendusi pole vaja niipea muutma hakata.

32. Auditi valimisse kuulunud ranna või kalda üldplaneeringuid omavate valdade hinnangul on selline dokument aidanud tõrjuda ebasobivaid arendusprojekte. Samuti on see lahendanud ka mitmeid seaduste ebatäpsustest tulenevaid probleeme – näiteks pani Noarootsi vald rannaalade üldplaneeringus täpselt paika korduva üleujutusega ala piirid.

33. Ranna- ja kaldaaladel avaliku huvi kaitsmine ei ole vaid riigi kohustus. Terviklikud planeerimislahendused saavad tekkida vaid kohalike omavalitsuste endi initsiatiivil.

Avalikkuse osalusel paika pandud planeerimisraamistikku muudetakse kergekäeliselt

Detailplaneeringute koostamisel ei selgu avalikud huvid

34. Erinevalt üldplaneeringust tellib detailplaneeringu eraisik ning see koostatakse tema huvides. Seetõttu peavad detailplaneeringu lahendused arvestama varem välja selgitatud ning üldplaneeringus fikseeritud avalikke huve. Üldplaneeringu lahendusi tohiks muuta vaid alles siis, kui asja on kaalutud ja avalik arutelu korraldatud sama põhjalikkusega kui üldplaneeringu koostamisel. Erandeid, sh ka ehituskeeluvööndi vähendamist, võib lubada vaid siis, kui see on avalike huvide seisukohast vajalik (mitte võimalik).

35. Auditi käigus selgus, et detailplaneeringute põhjal tekkiva elukeskkonna kujundamisel on avalikkuse osa väike. Detailplaneeringute aruteludel ei osaleta sama intensiivselt nagu üldplaneeringu aruteludel, ei toimu laiapõhjalist diskussiooni, kus eri huvid vastanduksid ning vastastikku tasakaalustuksid. Kohalike omavalitsuste küsitlusest selgus, et kolmandate isikute osalus ranna või kaldaga seotud detailplaneeringute avalikel väljapanekutel on väike. Ka valimiga hõlmatud valdade vaatlusest selgus, et planeeringu koostamisega otseselt mitteseotud isikud olid osalenud vaid üksikutel planeeringuaruteludel, enamasti olid nendeks kinnistunaabrid.

36. Planeerimiseaduse kohaselt erineb üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine üldplaneeringuga kooskõlas oleva detailplaneeringu menetlemisest selle poolest, et esimene tuleb saata järelevalve tegemiseks maavanemale. Tegelikuses ei erine lahenduste väljatöötamine tavalisest detailplaneeringu koostamise protsessist – sellega ei kaasne laiemat avalikustamist ega põhjalikumalt selgitustööd. Informeerides avalikkust üldplaneeringut muutvast detailplaneeringust, ei selgitata, milles seisnevad muudatused ning mida need endaga kaasa toovad. Inimesed ei oska seetõttu oma huve seostada ajalehtedes või info-tahvlitel muu teabe hulgas avaldatud üldsõnalise ning formaalse kirjeldusega. Üldplaneeringu pideva muutmise korral ei saagi eeldada, et on olemas n-ö valveavalikkus, kes reageerib iga teavitamise peale. Planeeringu koostamisel peab avalikke huve kaitsma kohalik omavalitsus, mitte kohalikud elanikud.

37. Massilise detailplaneeringupõhise planeerimise negatiivsed tulemused ranna- ja kaldaaladele ilmnevad näiteks Viimsi vallas, kus heitvee kogumissüsteemide ülekoormatuse tõttu jõuab reovesi merre ning kohalikud elanikud võitlevad aktiivselt allesjäänud rohealade säilitamise eest.

38. Riigikontrolli hinnangul ei piisa avalikkuse suuremaks kaasamiseks sellest, kui teavitatakse põhjalikult detailplaneeringutest. Kohalikel elanikel peab säilima usaldus, et nende huvid on kaitstud üldplaneeringuga ning nad ei pea looduslike ranna ja kaldaalade säilimiseks kriitiliselt hindama iga kehtestatavat detailplaneeringut. Avatud menetluse eesmärk ei ole mitte kodanikujärelevalve, vaid kodanike kaasamise võimaldamine, ulatuslik avalike huvide väljaselgitamine saab aga toimuda vaid üldplaneeringu koostamise faasis.

Üldplaneeringu muutmise, sh ehituskeeluvööndi vähendamise ei põhjendata

Kaalutusõigus – õigus ning kohustus võtta iga otsuse tegemisel arvesse kõiki antud küsimuses olulisi asjaolusid.

39. Üldplaneeringu muutmine ja ehituskeeluvööndi vähendamine on seaduse järgi erand ning lubatud vaid põhjendatud vajaduse korral. Ehitada on üldjuhul lubatud üldplaneeringus selleks ette nähtud kohtadesse ja sellega tuleb arvestada juba kinnisvara ostmisel. **Kaalutusõigusest** lähtuvalt peavad kohalikud omavalitsused hindama arendajate plaane kriitiliselt võimalikult vara ning vajaduse korral keelduma üldplaneeringuga selgelt vastuolus olevate detailplaneeringute algatamisest. Üldplaneeringu muutmise põhjendused ning otsuseni jõudmise käik peavad olema kontrollitavad ja kirjeldatud planeeringu menetlemise otsustes (nii algatamise, vastuvõtmise kui ka kehtestamise puhul). Kui planeeringuga kaasneb taotlus vähendada ehituskeeluvööndit, peab ka selle erandi vajadus olema otsuses põhjendatud.

40. Erahuvide väljenduvad avalikest huvidest jõulisemalt ja konkreetsemalt. Lisaks delegeerivad omavalitsused detailplaneeringu koostamise õiguse üldjuhul eraisikule, mis kallutab kogu protsessi veelgi rohkem erahuvide realiseerimise poole. Kaalutlusel põhinevas planeerimisprotsessis tekib avalikkuse vähese osaluse ja puuduvate spetsialistide tõttu seega oht, et avalikke huve ei kaitsegi keegi.

41. Ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendatuse kohta peab esimese otsuse vastu võtma kohalik omavalitsus. Sellele järgneb keskkonnaministrilt nõusoleku taotlemine. Auditeerimisel selgus, et Keskkonnaministeriumile esitatud taotlustes puudus enamasti põhjendus, miks vald tahab keeluvööndit vähendada. Sellest võib järeldada, et omavalitsused ei näe endal ehituskeeluvööndi vähendamise otsuse tegemisel olulist rolli ega kaalu seda eelnevalt läbi. Probleeme tekitab see muu hulgas ka seetõttu, et Keskkonnaministeriumi roll on eelkõige valvata keskkonnaministeriumi huvid järele, muude avalike huvid eest peab seisma omavalitsus ise. Üldplaneeringu muutmist ehituskeeluvööndi vähendamiseks ei tohi võimaldada vaid põhjusel, et isik saaks talle kuuluval krundil ehitada. Piiratud ehitusõigusega alal krundi omandanud isik ei saa omandiõiguse puutumatusel tuginedes eeldada, et avalikes huvides seatud piirangut peab olema igal juhul võimalik tema kasuks muuta.

42. Ka detailplaneeringute vastuvõtmise ning kehtestamise otsustes ei olnud auditeeritud valimi ulatuses enamikus haldusaktides üldplaneeringu muutmise sisulisi põhjendusi ning otsustest ei nähtunud, et omavalitsused oleksid tingimuste seadmisel kasutanud oma kaalutusõigust. Osaliselt on see tingitud sellest, et omavalitsused ei näe põhjendamiseks vajadust, kuna otsuseid ei vaidlustata eriti tihti. Teiseks põhjuseks on vähesed teadmised haldusmenetlusest, sh kaalutusõiguse kasutamisest. Erandina võib välja tuua Mustjala valla, kus omavalitsus on pärast mitmete kohtumenetluste läbimist õppinud otsuste põhjendamist rohkem tähtsustama.



Ilma ehituskeeluvööndit vähendamata Tamula järve ehituskeeluvööndisse omavalitsuse nõusolekul ehitatud hoone.

Riigikontroll

43. Üldplaneeringu põhjendamatu ja pideva muutmise tulemusel võib kujuneda olukord, kus avalike puhkekohtadena kasutatavad alad ehitatakse täis ning inimesed, kes algselt plaanisid elada looduse keskel, leiavad end ühel hetkel tiheasumist. Hoonete lähiümbrus on hoonete omanike isiklikus ja intensiivses kasutuses, mistõttu avalik kasutamine (ka kallasraja läbimine) on ebameeldiv nii jalutajale kui ka hoonete omanikele. Seetõttu on eriti oluline, et detailplaneeringute koostamisel lähtutaks ning ka jäädaks üldplaneeringus paika pandud lahenduste juurde nii elamuehituseks ette nähtud alade, ehituskeeluvööndi, täisehitamis- mahtude kui ka ehitistevahelise kauguse osas. See on võimalik ainult siis, kui omavalitsus rangelt juhib ning kontrollib planeerimist. Kümne valimisse kuulunud valla hinnangul suudavad nad enamasti konsulteerimise ja selgitamise abil arendajaid veenda ebasobivate lahenduste algatamise taotlemisest loobuma.

Detailplaneeringutega tekitatud keskkonnamõju ei selgitata välja

Keskkonnamõju ei analüüsita piisavalt

44. Detailplaneeringu koostamisel tuleb arvestada, kuidas planeeritav tegevus keskkonda mõjutab, ning näha ette meetmed negatiivse mõju vähendamiseks. Planeerimisseaduse kohaselt peab selleks detailplaneeringus seadma keskkonnatingimused ning suure keskkonnakoormusega tegevuste puhul läbima keskkonnamõju hindamise menetluse. Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku aladel võib detailplaneeringu kehtestada vaid juhul, kui otsustaja on objektiivse teabe põhjal veendunud, et ala soodne seisund säilib. Kohalikul omavalitsusel on võimalik keskkonnatingimusi seada või keskkonnamõju hindamise vajaduse üle otsustada vaid siis, kui planeeringu koostamisel on tekkida võivaid mõjusid kirjeldatud ja analüüsitud. Kehtiv seadus lubab ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada ka detailplaneeringu alusel ning sellisena on tegu erandliku tegevusega tundlikul alal, kus tuleb keskkonnamõju eriti hoolikalt kaaluda.

45. Auditeerimise tulemusel selgus, et omavalitsused ei pööra ranna- ja kaldaalal puudutavate detailplaneeringute koostamisel ega kehtestamisel keskkonnamõjule tähelepanu, seda ka juhul, kui ehitamist planeeritakse kaitsealal või Natura 2000 võrgustikku kuuluva veekogu äärde. Riigikontroll analüüsis 25 detailplaneeringut, millega jagati rannal või kaldal asuv kinnistu enam kui kuueks elamukrundiks, kuid ühelgi juhul ei sisaldanud planeering ehitamise ega kasutamise kaasnevate mõjude ülevaadet ega ka asjakohaste keskkonnatingimuste seadmist planeeringu kehtestamisel. Nii eelmainitud kui ka väiksemaid alasid puudutavates detailplaneeringutes jäeti keskkonnaaspektid üldse käsitlemata või mainiti vaid jäätmete ning kanalisatsioonilahendusi. Tähelepanuta olid jäetud näiteks ehitamisega kaasnevad võivad pinnasekahjustused, maastikumuutused ning ka tallamiskoormus. Mitmetes planeeringutes oli ilma põhjendusi toomata järeltõttud, et ehitamisega ning ehitise kasutamisega olulist keskkonnamõju ei kaasne. Ka keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse vajalikkuse osas on vaid üksikutel juhtudel seisukoht võetud ning hindamismenetlus on korraldatud vaid kahel korral.

46. Analüüsi vähesuse üheks põhjuseks on ühelt poolt planeeringute koostajate tegematajätmised ning teiselt poolt asjaolu, et omavalitsused ei nõua selliste puuduste kõrvaldamist. Omavalitsuste vähene nõudlikkus tuleneb osaliselt vajalike spetsialistide puudumisest, mistõttu ei osata

antud teemale tähelepanu pöörata. Küsitlusele vastanud omavalitsustest 1/3-l puudus keskkonnaküsimuste eest vastutav spetsialist. Kuigi suurem osa vastanutest väitis tuginevat keskkonnateenistuse seisukohtadele, näitas valimi osas tehtud dokumendivaatlus, et enamik omavalitsusi ei pöördugi üldse abi saamiseks keskkonnateenistuste poole. Erandina võib välja tuua mõned Kuusalu, Harku, Ridala ja Võru vallas koostatud planeeringud, kus üksikutel juhtudel oli negatiivse keskkonnamõju tekkimise tõenäosust hinnanud omavalitsus ise või konsulteeritud keskkonnateenistuse või ka eksperdiga.

47. Kuna detailplaneeringutes ei kirjeldata sisuliselt ja ulatuslikult kõiki tegevusega kaasneda võivaid negatiivseid mõjusid, puudub otsusetegijatel (nii omavalitsustel kui ka keskkonnateenistustel) informatsioon, millest lähtuvalt seada ehitamise piiranguid või mille põhjal otsustada ulatuslikuma, strateegilise keskkonnamõju hindamise menetluse korraldamise vajalikkuse üle. Selline seaduse mittetäitmine on tekitanud probleeme näiteks Pärnumaal, kus ehitamise tõttu kaldaäärsete puude maha saagimise, kaldal raskeveokitega sõitmise ning pinnase ladustamisega kaasnes Pärnu jõe kaldal asuvas uuselurajoonis ulatuslik maalihe, mille tagajärjel lihkus maa kolme kinnistu ulatuses ligikaudu 80 m pikkuselt.

Üksikute detailplaneeringute puhul negatiivsed keskkonnamõjud ei ilmne

48. Kui ühe piirkonna ehituskeeluvööndit vähendatakse mitmel korral, ei piisa keskkonnamõjude analüüsimisest ainult detailplaneeringu tasemel. Ehitamise tegelik mõju ranna ja kaldaga seotud keskkonnale avaldub vaid siis, kui hinnatakse kõikide sellel alal toimuvate tegevuste koosmõjusid. Üksikute rannale või kaldale kavandatavate elamutega ei kaasne alati koormust, mis võiks ületada kaitsealuse liigi või koosluse või ka veekeskonna taluvusvõimet. Ka ei pruugi kaldale ehitatav üksikelamu kahjustada ala looduslikku ilmet. Kui esimese maja lähedale kerkib teine, kolmas või juba mitmekümnes elamu, on loodusele tekkiv koormus oluliselt suurem nii ehitamisega tekitatud kahju, tallamiskoormuse kui ka tekkiva reovee- ja jäätme hulga tõttu. Eri tegevuste koosmõju saab efektiivselt hinnata vaid üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus. Seetõttu on ka keskkonnakaitselisest aspektist oluline, et omavalitsused jääksid üldplaneeringus kinnitatud lahenduste juurde ega muudaks üldplaneeringut üksikjuhtumitest lähtuvalt.

49. Keskkonnamõjude hindamine ei kaitse mitte ainult looduse huve, vaid ka neid isikuid, keda negatiivsed keskkonnamõjud võivad häirida. Häädemeeste vallas toimuv vaidlus näitlikustab keskkonnamõjude kogumise hindamise vajalikkust. Vallal puudub kehtiv üldplaneering ning kohalik omavalitsus soovib rannaäärsele munitsipaalmaale rajada kámpinguala, mis rahuldaks vajadust avalike puhkekohtade järele. Kinnistunaabrid kardavad, et puhkeasumiga kaasneb müra, keskkonnareostus ning keskkonnakoormus oluliselt suuremal territooriumil, kui vaid planeeritav maa-ala. Seetõttu soovivad nad, et planeering koostataks ning keskkonnamõjud hinnataks suuremal alal. Kuna arendustegevus toimub ainult konkreetsetel maatükkidel, siis pole omavalitsus sellega nõustunud. Negatiivsete koosmõjude välja selgitamata jätmisele viitavad ka juba eelnevalt mainitud reoveeprobleemid Viimsi vallas. Probleemide osaliseks põhjustajaks võib olla see, et detailplaneeringuga moodustatava elamupiirkonna heitvee küsimust on püütud lahendada igale krundile oma kogumiskaevu või

imbväljaku planeerimisega, kuigi tegelikkuses oleks tiheda asustuse juurde tulnud kavandada tsentraalne kanalisatsioonivõrk.

50. Lisaks koosmõtjude hindamisele on üldplaneeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine detailplaneeringu mõju hindamisest oluliselt objektiivsem. Kui üldplaneeringu keskkonnamõju hindamise tellijaks on alati omavalitsus, siis detailplaneeringu alusel toimuvat tegevust hindab arendaja tasustatud ekspert. Mitmed auditeeritud nägid detailplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise olulise puudusena, et selle tulemused soosivad üldjuhul pigem arendajat.

51. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Tugevdada järelevalvet üldplaneeringute koostamise üle ning analüüsida üldplaneeringute koostamata jätmise põhjusi. Rannal ja kaldal avalike huvide parema kaitse tagamiseks soovitame järgmist.
 - Tagada, et maavanemad kontrolliksid, kas omavalitsused täidavad PIS § 29 kehtestatud üldplaneeringute perioodilise ülevaatamise kohustust. Selleks et tegemist oleks ka sisulise ülevaatamise ja ajakohastamisega, soovitame töötada omavalitsustele välja üldplaneeringu ülevaatamise metoodika.
 - 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 HELCOMi 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 arengueesmärgi, selgitada keskkonnamõjusid ning lihtsustaks omavalitsuste edaspidist tööd.
- Tagada maavalitsuste planeeringute järelevalve kaudu, et ranna ja kalda osas muudetak üldplaneeringut ainult juhul, kui omavalitsus on selle vajadust põhjendanud. See aitaks kontrollida, et omavalitsused on avalike huvide kaitstuse eelnevalt läbi kaalunud.
- Soodustada koolituste korraldamise või juhendite koostamise kaudu omavalitsustes praktikat, et ranna- ja kalda piiranguvõõndit puudutavate detailplaneeringute menetlemisel viidaks läbi tavapärasest intensiivsem teavitamismenetlus ka juhul, kui planeeringuga ei kaasne ehituskeeluvõõndi vähendamist. Sellisest detailplaneeringust informeerimise korral tuleb teates kirjeldada ka kavandatava tegeliku sisu ning sellest tulenevaid piiranguid ranna- või kalda avalikule kasutamisele.
- Soovitada nendes omavalitsustes, kus üldplaneeringu koostamine viibib inim- või rahalise ressursi puudumise tõttu, kaaluda ranna- ja kaldaalade üldplaneeringu koostamist koostöös teiste omavalitsustega.

Regionaalministri vastus: Seisuga 01.10.2007 on kehtestatud üldplaneering olemas 127 omavalitsusel, üldplaneering on koostamisel 98 omavalitsuses, millest 29 omavalitsust prognoosivad üldplaneeringu kehtestada 2007. aasta lõpuks. Peamisteks põhjusteks üldplaneeringu koostamise viibimisel nimetavad omavalitsused keskkonnamõtjude hindamise kulukust ja menetlusel praktilise kogemuse puudumisest tekkivaid takistusi, inimressursi (planeeringu- või arenguspetsialisti) puudumist omavalitsuses ja planeeringu kooskõlastamise venimist ametiasutustes.

Vastavalt planeerimisseaduse paragrahvile 29 on omavalitsusel kohustus vaadata üle planeeringud ja esitada maavanemale ülevaade kuue kuu jooksul pärast kohaliku omavalitsuse volikogude korralisi valimisi. Kehtestatud planeeringute ülevaatamisega selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused, planeeringute edasise elluviimise võimalused, planeeringute põhilahenduste muutmise või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus ja muud planeeringute elluviimisega seotud küsimused.

Ettevalmistamisel on planeerimisseaduse muutmise eelnõu, kus lisaks senikehtivale regulatsioonile kavandatakse sätestada täiendavalt nõue, et kui planeeringu elluviimisel on ilmnenud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale, tuleb omavalitsusel kavandada ka täiendavalt meetmeid oluliste negatiivsete mõjude vähendamiseks. Peamiseks indikaatoriks üldplaneeringu asjakohasuse suhtes on üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute osakaal. Seaduses esitatud nõuetest on võimalik ka sisuliselt järeldada, kas planeering on ajakohane või mitte ning kas on vaja algatada uus üldplaneering.

Metoodikas „Soovitused üldplaneeringu koostamiseks“ (Tallinn 2000) on muu hulgas soovitatud omavalitsustel koostada planeeringu elluviimise tegevuskava või rakenduskava, mille täpsemat kirjeldust sisaldab 2004. aastal väljaantud metoodika „Soovitused planeeringuprotsessi ülesehitamiseks“, ning määratleda ka ajaperiood, mille vältel on otstarbekas tegevus- või rakenduskava üle vaadata.

Perioodil 2000–2002 viidi läbi neljas omavalitsuses (Leisi, Pühalepa, Kõrgessaare ja Vihula valdades) rannaalade pilootprojekt, projekti tulemusi tutvustati nii üle-eestilisel seminaril kui ka maakondades toimunud seminaridel. Lisaks omavalitsustele osalesid projektis aktiivselt ka maakondade keskkonnateenistused.

Planeeringuala määramisel on praeguse kogemuse baasil olnud otstarbekas lähtuda siiski looduslikest piiridest ja omavalitsuse vajadustest, millest tulenevalt ei saa alati lähtuda HELCOMi poolt soovitatud 3 km vööndist.

Maavalitsuste planeeringuspetsialistide korralistel koolitustel on ühe teemana alati käsitletud planeeringute järelevalvega seonduvat ning juhitud tähelepanu asjaolule, et planeeringuotsused peavad olema põhjendatud ja kaalutletud, viidates ka senistele Riigikohtu lahenditele.

Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõus kavandatakse sätestada kohustus, et detailplaneeringu koostamisel ranna või kalda piiranguvööndisse looduskaitseaduse tähenduses tuleb läbi viia vähemalt üks avalik arutelu ning selle planeeringu koostamise tellijaks ei

tohi olla eraõiguslik isik. Nimetatud täiendus aitab kaasa avalike huvide arvestamisele rannaala planeerimisel.

Senises praktikas on mitme omavalitsuse üldplaneeringuna kehtestatud Võrtsjärve kaldaala planeering kõigis Võrtsjärvega piirnevates omavalitsustes, mis oli omavalitsuste kokkuleppena formuleeritud piirkonna arengukavas. Saaremaal on Keskkonnainvesteeringute Keskuse rahastamisel ja Saaremaa Omavalitsusliidu tellimusel koostatud rannaala tsoneering, mida enamik Saaremaa omavalitsusi (erandiks on Pihtla ja Orissaare vald) ei ole planeeringuks vormistanud ega nõuetekohaselt menetlenud. Eelnevast järelduvalt peab initsiatiiv tulema eelkõige omavalitsustest, mis tagab planeeringu kehtestamise ja edasise elluviimise.

Nõuandeid planeeringu liigi ja täpsusastme valikul on kirjeldatud metoodikas „Soovitused planeeringuprotsessi ülesehitamiseks“ (Tallinn 2004).

52. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile koostöös

regionaalministriga: Töötada kohalikele omavalitsustele välja keskkonnamõjusid käsitlev juhendmaterjal, mis selgitaks detailplaneeringutes keskkonnatingimuste kehtestamist ning aitaks analüüsida keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise vajadust. Vajaduse korral korraldada kohalikele omavalitsustele asjakohaseid koolitusi.

Keskkonnaministri vastus: Peame ettepanekut asjakohaseks. Omavalitsuste pädevust keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse osas tuleb tõsta. Keskkonnaministerium kavandab konkreetsed tegevused koolituste ning juhendmaterjalide osas lähemas tööplaanis.

Regionaalministri vastus: 2003. aastal on ministeeriumi poolt välja antud metoodika „Soovitused detailplaneeringu koostamiseks“, kus on muu hulgas kirjeldatud tüüpilised keskkonnamõjud, mille puhul on vajadus seada detailplaneeringus vastavad keskkonnatingimused, samuti on kirjeldatud keskkonnakomponente, millega on vaja detailplaneeringu koostamisel arvestada. 2004. aastal väljaantud metoodika sisaldab ka mõjude loendit ja kirjeldust, millega tuleb planeeringu koostamisel arvestada.

53. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Algatada looduskaitse seaduse muutmise selliselt, et keskkonnaministrile esitatav ehituskeeluvööndi vähendamise taotlus peab sisaldama ka maavanema seisukohta. See aitaks tagada, et enne keskkonnaministri poolt looduskaitseliste aspektide analüüsimist oleks kontrollitud ka teiste avalike huvide kaitstust ning tegevuse vastavust maakonnaplaneeringule.
- Tagada, et keskkonnateenistustele kooskõlastamiseks saadetud ranna- ja kaldaalade detailplaneeringutes, millega muudetakse üldplaneeringut, kontrollitakse keskkonnatingimuste piisavat käsitlemist ning vajaduse korral võetakse seisukoht keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkuse osas.

Keskkonnaministri vastus: Looduskaitseaduse § 40 kohaselt saab ehituskeeluvööndi vähendamise taotlust esitada üksnes vastuvõetud üldplaneeringu alusel. Planeerimiseaduse § 8 lg 4 kohaselt võib üldplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut. Maavanem teostab järelevalvet üldplaneeringu koostamise üle ja kontrollib üldplaneeringu vastavust maakonnaplaneeringule. Oleme seisukohal, et kohustus nõuda maavanema seisukohta väljaspool planeerimismenetluse kohast järelevalvemenetlust, võib veelgi vähendada omavalitsuste vastutust ehituskeeluvööndi vähendamise taotluste sisulise hindamise osas. Näeme alternatiivina, et täpsustatud regulatsiooniga pannakse omavalitsustele ülesanne kontrollida ehituskeeluvööndi vähendamise taotlusel avalike huvide kaitstust ning tegevuse vastavust maakonnaplaneeringule.

Planeerimiseaduse kohaselt tuleb enne planeeringu vastuvõtmist kohalikul omavalitsusel kooskõlastada üldplaneering ja detailplaneering kaitseala valitsejaga (keskkonnateenistusega), kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või kui tegemist on altkaevandatud alaga. Eelpool nimetatud juhtudel keskkonnateenistustele kooskõlastamiseks esitatud planeeringute puhul kontrollivad keskkonnateenistused ka praegu keskkonnatingimuste käsitlemist. Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna poolt korraldatavatel teabepäevadel on keskkonnateenistuste töötajate tähelepanu juhitud vajadusele planeeringute kooskõlastamisel pöörata suuremat tähelepanu keskkonnatingimuste käsitlemisele. Märkime, et muudel juhtudel ei ole kehtiva planeerimiseaduse kohaselt planeeringu kooskõlastamine keskkonnateenistusega kohustuslik ning keskkonnateenistusel puudub siduvate hinnangute andmiseks vajalik halduspädevus.

Riigi huvi ranna- ja kaldaalade vastu ei ole selgelt määratud

Ehituskeeluvööndi vähendamise kriteeriumid ei ole läbipaistvad ja selged

54. Ranna ja kalda kaitstus on tagatud siis, kui nende alade planeerimisel rakendatakse ühtseid mõisteid ja selgetest alustest lähtuvaid piiranguid üle kogu Eesti. Selgete kriteeriumite olemasolu tagab ranna ja kalda loodusväärtuste ühetaolise kaitse, aitab omavalitsusi kaalutlusotsuse tegemisel ja oma seisukohtade põhjendamisel ning tagab isikute võrdse kohtlemise. Eri tasandi planeeringutes ühtsete põhimõtete kasutamise on riik seadnud eesmärgiks ka Eesti keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013. Samas tegevuskavas nähakse ühena soovitatavatest tulemustest, et looduslikus seisundis rannaalade hulk ei väheneks võrreldes 2005. aastaga.

55. Rannale ja kaldale ehitamise keeld ei ole kehtiva seaduse kohaselt absoluutne. LKS lubab omavalitsustel ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada, kui selle vajadus on põhjendatud ning vastuvõetud üld- või detailplaneeringule on saadud keskkonnaministri nõusolek. Rannale ja kaldale ehitamise lubamist ei saa siiski põhjendada ainuüksi konstateeringuga, et ehitamine ei kahjustata seaduses loetletud ranna ja kalda kaitsmise eesmärke. Otsuses peab väljenduma sisuline põhjendus, mille tulemusel jõuti järeldusele, et selles konkreetsetes kohas rannale ja kaldale ehitamisel ei kahjusta erahuvid avalikke huve. Seaduses on kriteeriumid eri olukordade reguleerimiseks sõnastatud üldsõnaliselt ning tegeliku tähenduse saavad nad igas konkreetsetes situatsioonis. Mitte ainult

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib suurendada või vähendada,

- arvestades ranna või kalda kaitse eesmärke ning
- lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest.

otsuse osapooltele, vaid ka avalikkusele, teistele omavalitsustele ning ka riigiasutustele peab olema selge, mida tähendab igal konkreetsel juhul „taimestikust, kinnisasja piiridest või väljakujunenud asustusest” lähtumine. Avalikkusele ja arendajatele ühese signaali saatmiseks on seega eriti oluline, et ehituskeeluvööndit vähendatakse selgetest, läbipaistvatest ja üheselt rakendatavatest kriteeriumitest lähtudes.

Kas teadsite, et

2004. aastal esitasid KOVid keskkonnaministrile 66 ehituskeeluvööndi (EKV) vähendamise taotlust, millest rahuldati 51.

2005. aastal esitasid KOVid keskkonnaministrile 77 EKV vähendamise taotlust, millest rahuldati 50.

2006. aastal esitasid KOVid keskkonnaministrile 83 EKV vähendamise taotlust, millest rahuldati 50 (neist 5 osaliselt).

Kõige enam on EKV vähendamisi taotletud Harjumaal, Saaremaal, Pärnumaal, Läänemaal ja Hiiumaal.

56. Valdav enamik ehituskeeluvööndi vähendamisi on seni seotud detailplaneeringu alusel ranna- ja kaldavööndi kujundamisega. Riigikontrolli hinnangul on rannale ja kaldale ehitamise piirangud ning Keskkonnaministeeriumi tegevus ehituskeeluvööndi vähendamise üle otsustamisel aidanud mitmel pool oluliselt kaasa Eesti ranna- ja kaldaalade looduslikus seisundis säilitamisele. Näiteks on suudetud ära hoida mitmete randa või kallast koormavate tiheasumite loomine. Samuti on juhitud tähelepanu juurdepääsude sulgemisele ning kohalikule asustusstruktuurile ning puhkekohtade vajadusele olukordades, kus omavalitsused on nende huvide tagamise tähelepanuta jätnud.

57. Auditi käigus segus, et ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusolekut andes ei lähtu Keskkonnaministeerium alati ühtsetest põhimõtetest ning tihti ei selgu, milline oli vähendamise või sellest keeldumise tegelik sisuline põhjendus. Ka Keskkonnaministeeriumi haldusalas põhjendatakse erandite lubamist ebaühtlaselt ja vastandlikult. Enam kui pooltel vaadeldud juhtudel oli Keskkonnaministeerium või ka keskkonnateenistused esitatud põhjendustes tsiteerinud ainult seaduses sätestatud kriteeriumeid. Mitmel juhul oli vaid lisatud, et alal ei asu kaitsealuseid liike ega kooslusi ning säilitatakse kõrghaljastus. Samu argumente on ümberpööratult korduvalt kasutatud ka ehituskeeluvööndi vähendamisest keeldumiseks. Ühelgi juhul ei nähtunud põhjendustest, et oleks sisuliselt analüüsitud **kõiki** LKSis toodud ehituskeeluvööndi vähendamise kriteeriumeid.

58. Sisuliste põhjendusteta otsus ei pruugi kohe ranna ja kalda kaitse aspektist vale olla, kuid ei anna kindlust, et kõik ehituskeeluvööndi vähendamise kriteeriumid on läbi kaalutud. Kriteeriumite ebaselgust illustreerib allpool toodud tabel 1, kus on toodud mõned näited auditeeritud juhtumitest, kus otsuse materjalide põhjal on kriteeriumite kasutamine olnud vasturääkiv või ebaühtlane:

Tabel 1. Ehituskeeluvööndi vähendamis

Ehituskeeluvööndi vähendamise otsustamisel arvestatud kriteerium	Detailplaneeringu lahenduse kirjeldus ja keeluvööndi vähendamise otsuse sisu
Rannal või kaldal kasvava ning maakonnaplaneeringus rohevõrgustiku osaks oleva metsa säilitamine	<p>Harku vallas <u>nõustuti</u> 5 hajaasustuse ja 5 tiheasustuse põhimõttel hoonestatava krundi rajamisega hoiu- ja kaitsemetsa alale, kus asub metsa vääriselupaik ning mis maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu kohaselt on rohevõrgustiku tuumala.</p> <p>Võru vallas <u>keelduti</u> ehituskeeluvööndi vähendamisest 7 elamukrundi rajamiseks, sest tegu oli maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu kohaselt väga väärtusliku puhke- ja loodusala.</p> <p>Kuusalu vallas <u>keelduti</u> ehituskeeluvööndi vähendamisest, sest planeeringuga kaasneksid määratlemata ulatusega raied väärtuslikus männimetsas, mis on ühtlasi maakonnaplaneeringu</p>

	teemaplaneeringu rohekoridori ala.
Kaitsealuste liikide kaitstuse ja väljakujunenud asustusjoone arvestamine	<p>Harku vallas <u>nõustuti 2</u> elamu ja abihoone ehitamisega Muraste looduskaitseala kõrval asuval kinnistule, kuigi materjalidest nähtub, et naaberkinnistu asustusjoon järgib ehituskeeluvööndit ning ka antud kinnistul oleks võimalik ehitada ehituskeeluvööndist välja.</p> <p>Mustjala vallas <u>keelduti 1</u> elamu jaoks ehituskeeluvööndi vähendamisest, kuigi alal ei asu kaitsealuseid liike ega kooslusi, põhjendusel, et ehitamine pole kooskõlas ranna ja kalda kaitse eesmärkidega.</p> <p>Häädemeeste vallas <u>keelduti 2</u> suvemaja jaoks ehituskeeluvööndit vähendamast, sest naabrite asustusjoon järgib ehituskeeluvööndit ning ehitamise lubamine looks negatiivse pretsedendi piirkonnas, mis seni on säilinud suhteliselt puutumatusena. Lisaks on arendajal olemas võimalus väljapoole ehituskeeluvööndit ehitada loodusväärtusi kahjustamata.</p>
Ehitamine toimub kaitstaval alal	<p>Harku vallas <u>nõustuti 1</u> elamu jaoks ehituskeeluvööndi vähendamisega alal, mis on kolmest küljest ümbritsetud rangelt kaitstava metsaga, sest looduslikud eeldused võimaldavad ehitamist ilma metsa ja ranna ilmet kahjustamata.</p> <p>Otepää vallas Otepää looduspargi sihtkaitsevööndis <u>keeldus</u> kaitseala valitseja 1 omavolilise ehitise seadustamisest, sest kaitse-eeskiri ei võimalda erandeid teha ning ehitamisega on kaasnenud poollooduslike koosluste hävitamine ja järve kalda ilme rikkumine. Eelnevalt oli Otepää looduspargi administratsioon olnud seisukohal, et maastiku-kaitselisi vastuargumente seadustamisele pole.</p>
Väljakujunenud asustusjoone arvestamine ebaseaduslike ehitiste puhul	<p>Ülenurme valla üldplaneeringu põhjal <u>nõustuti</u> ehituskeeluvööndi vähendamisega ebaseaduslikult ehituskeeluvööndisse püstitatud ehitiste osas, kuna leiti, et need järgivad varasemat asustusjoont (mis oli tekkinud ebaseaduslikult, sest sellel puudus varasem kooskõlastus).</p> <p>Audru vallas <u>keelduti</u> ehituskeeluvööndit vähendamast 5 hoonel (neist 2 olemasolevat ja ebaseaduslikku), sest ei tahetud luua negatiivset pretsedenti ning otsuse tegemisel võeti arvesse looduskoosluste säilitamise, kalda eripära arvestava asustuse suunamise ning inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju vältimise ja vaba liikumise tagamise vajadust.</p>

Allikas: Riigikontroll

59. Kuna auditi eesmärgiks ei olnud hinnata planeeringualade tegelikku looduslikku seisundit ega nende vastu tegelikult eksisteerivat avalikku huvi, võib ehituskeeluvööndi vähendamise või selle keelamise sisuline põhjendus olla küll olemas, kuid otsuses kirjeldamata. Küll aga nähtub tabelist, et esitatud põhjendused on vastuolulised ja läbipaistmatud. Ka mitmed auditeeritud omavalitsused tõid probleemina välja, et Keskkonnaministeeriumi, sh keskkonnateenistuste otsuseid pole tihti võimalik prognoosida. Seetõttu puudub omavalitsustel selge arusaam, millal võiks ehituskeeluvööndi vähendamine üldse kõne alla tulla.

60. Rohkete erandite tegemisega kaasneb alati oht, et kaotatakse silmist pikaajaline laiem eesmärk ning üksikute otsuste kuhjumisel avastatakse ennast ühel hetkel olukorrast, milleni jõudmist oli soovitud vältida. Seetõttu ei tohiks ehituskeeluvööndi vähendamise otsustamisel lähtuda ainult sellest, kas see ohustab ranna ja kalda kaitse eesmärke ainult ühel

konkreetsel kinnistul. Otsuste tegemisel ei tohi isikuid diskrimineerida ning rannale ja kaldale ehitamisel ei saa lähtuda põhimõttest „kes ees, see mees”. Riigikontrolli hinnangul on ühiselt paika pandud eesmärkide saavutamise tagatud vaid siis, kui ehituskeeluvööndi vähendamine toimub selgete ja läbipaistvate kriteeriumite alusel ning üldjuhul vaid üldplaneeringu koostamise käigus. Detailplaneeringu alusel peaks erandit saama teha vaid siis, kui selleks on avalikust huvist tulenev vajadus.

Ehitamise piirangud on seadustes mitmeti tõlgendatavad

61. Riigi huvi väljendumise üheks allikaks on seadused ja määrused, mis kehtestavad rannal ja kaldal tegutsemise üldised piirangud. Piiranguid on võimalik tõhusalt rakendada vaid siis, kui nende ulatus, põhjendus ja sisu on selgelt väljendatud. Rannale ja kaldale ehitamise kontekstis peaks õigusakti lugedes olema selge, mida rannale ja kaldale ehitada ei tohi ning mis on see vööndi ulatus, mille suhtes ehitamise piirangud kehtivad.

62. Auditi käigus selgus, et kõige rohkem probleeme tekitab otsusetegijate (sh KOVid, Keskkonnaministeerium, maavalitsused) jaoks tiheasustusala mõiste ning ehituskeeluvööndi ulatuse määramine seoses korduva üleujutusala. Mõistete erineva tõlgendamise tõttu ei ole ranna ja kaldaga seotud väärtused üle Eesti võrdselt kaitstud. Lisaks tekitab piirangute ebahütlane kohaldamine ka võimaluse isikute ebavõrdseks kohtlemiseks.

63. Rannale ja kaldale planeeringu koostamisel tuleb arvestada ehituskeeluvööndi ja sellest laiema piiranguvööndi ulatusega. Lisaks konkreetsetele meetrites määratud vööndi laiustele sätestab seadus, et korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd koosnevad üleujutatavast alast ja seaduses sätestatud vööndi laiusest.

64. Keskkonnaministeerium tõlgendab ülalviidatud looduskaitseaduse sätet järgmiselt: üldjuhul tuleb korduvalt üleujutatavale alale liita juurde seaduses sätestatud ehituskeeluvöönd. Tegelikult looduslikest tingimustest lähtudes võib üld- või detailplaneeringu koostamisel siiski võimalikuks osutuda selliselt moodustunud ehituskeeluvööndit vähendada. Samas keeldus Lääne maavalitsus Keskkonnaministeeriumi tõlgendusele tuginedes kooskõlastamast Ridala vallas rannaalal koostatavat planeeringut, leides, et Läänemere ehituskeeluvöönd ulatub korduva üleujutuse tõttu igal juhul 1,5 m samakõrgusjooneni, millele lisandub seaduses sätestatud 200meetiline ehituskeeluvöönd. Mitmed auditeeritavad, sh ka keskkonnateenistused aga leidsid, et ehituskeeluvööndi vähendamisel peaks eelkõige vaatama, et planeeritav ehitus ei asuks üleujutataval alal. Seega kasutatakse mõistet praktikas ebahütlaselt. Näiteks on Noarootsi vald koostanud rannaalade üldplaneeringu, kus ehituskeeluvööndi ulatus pandi paika, lähtudes 1,5 m samakõrgusjoonest. Selle tulemusel tuli seaduses sätestatud üldist ehituskeeluvööndi piiri osas kohtades vähendada ja osas suurendada. 2005. aasta jaanuari tormi üleujutuste põhjal märgiti kaardile eraldi ka korduva üleujutusega ala piir, mis üldjoontes kattus 1,5 m samakõrgusjoonega. Keskkonnaministeerium kiitis kavandatud ehituskeeluvööndi vähendamised heaks. Selle tulemusel võib Noarootsi vallas ehitada nendesse kohtadesse, kus maapinna kõrgus on vähemalt 1,5 m, kus ei toimu üleujutust ning kus ei asu kaitstavaid kooslusi või avalikkusele olulist puhkeala. Samas kui Ridala vallas on

Ehituskeeluvööndi ulatus korduva üleujutusega alal on ebaselge

maavalitsuse tõlgendusest lähtuvalt võimalik üldjuhul ehitada üleujutusala piirist alles 200 m kaugusele.

Tiheasustusala mõiste on ebamäärane

65. Looduskaitseseadus keelab uue tiheasustusala loomise rannale või kaldale. Erandi võib teha põhjendatud vajadusel vaid Vabariigi Valitsus. Tiheasustusega (kompaktse hoonestusega) ala mõistet kasutatakse looduskaitseseaduses, planeerimisseaduses ja maareformi seaduses, kuid üheski neist õigusaktides ei ole kriteeriumitel põhinevat definitsiooni (vt tabel 2). Seetõttu annab otsusetegija mõistele sisu igal üksikul juhul eraldi ning mõistekasutus on kujunenud ebaühtlaseks. Mitte ühegi auditis käsitletud detailplaneeringu ala ei olnud kohalik omavalitsus ise määratlenud kui kompaktse hoonestusega või tiheasustusega ala.

Tabel 2. Tiheasustusega ala mõiste kasutamine eri seadustes

Looduskaitseseadus	Planeerimisseadus	Maareformi seadus
Linna ja alevi ning aleviku ja küla selgelt piiritletav kompaktse hoonestusega ala.	Kasutab mõistet maareformi seaduses esitatud tähenduses.	Tiheasustusega aladeks käesoleva seaduse tähenduses on 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 generaalplaanide skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Nimetatud planeeringute puudumise korral määrab tiheasustusega alad kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul maavanem.

Allikas: Riigikontroll

66. Tiheasustuse mõiste määratlemisel peaks üheks oluliseks kriteeriumiks olema ehituskruntide arv. Auditeeritud valimi puhul on Keskkonnaministeerium mitmes omavalitsuses kiitnud heaks detailplaneeringuid, millega vähendatakse ehituskeeluvööndit paaril krundil, kuid kus ülejäänud mitmete hoonetega arendusala on kavandatud asustuseta ranna ja kalda piiranguvööndisse. Näiteks on Audru, Ridala, Tahkuranna, Harku ning Ülenurme vallas kiidetud heaks detailplaneeringuid, millega kavandatakse ehitada varem hoonestamata alale rohkem kui 10 uut hoonet ning neist üle 5 ehitatakse ka piiranguvööndis asuvatele kruntidele. Keskkonnaministeerium on samas omapoolsest seisukohavõtust keeldunud ning andnud Alajõe, Audru, Tahkuranna ja Võru vallas uue tiheasustusala loomise otsustamise Vabariigi Valitsusele, kusjuures mitmel juhul planeeriti kinnistu jagada vähem kui kümneks krundiks ning piiranguvööndis asus kuni 5 krunti. Seega on osal juhtudel loetud 5 krunti tiheasustusalaks ja osal juhtudel mitte.

67. Tiheasustuse mõiste määratlemisel on lisaks kruntide arvule oluline ka krundi suurus, kuid ka selle tõlgendamisel ei ühti ministereeriumite seisukohad. Näiteks Võru valla ühe planeeringu puhul on Keskkonnaministeerium asunud seisukohale, et 5000–7000 m² kruntide loomise korral on selgelt tegu tiheasustusega ning vald peab eelnevalt koostama

üldplaneeringu ning selle alusel pöörduma Vabariigi Valitsuse poole. Sarnase küsimusega on nii Harju maavalitsuse kui ka Siseministeeriumi poole pöördunud Jõelähtme vald. Konsulteerimise tulemusena jõuti seisukohale, et loodavat asumit võib nimetada hajaasustuseks juhul, kui sellele kavandatavate kruntide suurus on vähemalt 0,5–0,7 ha ehk täpselt sama palju kui samaväärses planeeringus Võru vallas.

68. Looduskaitseeaduse keeld luua rannale või kaldale tiheasustusala on ebamäärane ka seetõttu, et pole selge, millal on tegu uue tiheasustusalaga ja millal olemasoleva tiheasustusala laiendamisega. Riigikontrolli hinnangul on uue tiheasustusala loomisega tegu ka juhul, kui nt tühjale põllule ehitatakse elamurajoon, mis ühel hetkel laieneb arenduse tulemusel ka rannale või kaldale, kus varem hooneid ei olnud.

69. Näiteks Ülenurme ja Harku vald on seni lähtunud vastupidisest seisukohast. Seetõttu pole selliseid arendusprojekte Keskkonnaministeeriumile saadetud, mistõttu näiteks Porijõe ja Harku oja kallaste piiranguvöönditesse on suured uuselamurajoonid kerkinud ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta. Auditeeritud valdadest ei ole seni ükski pöördunud uue tiheasustusala lubatavuse hindamiseks Vabariigi Valitsuse poole. Keskkonnaministeeriumi seisukoha järgi peaks sellise menetluse ette võtma näiteks Võru vald, kus kavandatakse ühel juhul 7 ja teisel juhul 11 krunti järve ja jõe kaldale, samuti Alajõe vald 51 elamukrundi rajamiseks oja kaldale ning Tahkuranna vald, kus planeeritakse 13 elamukrundi loomist.

70. Mõiste ebaselguse ning ebahütlase praktika tõttu jätavad nii omavalitsused, maavalitsused kui ka Keskkonnaministeerium tiheasustusala küsimuse pahatihti tähelepanuta. Selle tulemusel arvestatakse rannale ja kaldale uue tiheasustusega ala loomise keeldu vaid valikuliselt ning ilma põhjaliku kaalumise ja vajalike kooskõlastusteta tekivad uued asumid sinna, kus need tegelikult peaksid olema vaid erandjuhtudel.

Maavalitsuste järelvalve detailplaneeringute üle vajab tõhustamist

71. Planeerimislahenduste terviklikkuse tagab astmeline planeeringute süsteem, kus üldisemas planeeringus kajastuvad juhised liigilt täpsema planeeringu koostamiseks. Maavanemate ülesandeks on kontrollida, et kohaliku omavalitsuse tasandil koostatavad planeeringud (nii üld- kui ka detailplaneeringud) lähtuksid õigusaktides ja maakonnaplaneeringutes paika pandud põhimõtetest. Neis põhimõtetes peaksid ühtlasi kajastuma ranna- ja kaldaaladega seotud riigi huvid. Loodusliku keskkonnaga seotud huvid on maakondade tasandil määratletud rohevõrgustike ning väärtuslike maastikena maakonnaplaneeringu teemaplaneeringutes „Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Viidatud teemaplaneeringud on olemas kõigil maakondadel peale Saaremaa.

Kohalikud omavalitsused on kohustatud maavanemale edastama

- info kõigi detailplaneeringute algatamise kohta kahe nädala jooksul pärast algatamise otsuse tegemist;
- kooskõlastuste määramiseks detailplaneeringud, mis muudavad üldplaneeringut, ning kõik detailplaneeringud juhul, kui üldplaneering puudub;
- järelevalve tegemiseks detailplaneeringud, mis ei ole koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga või mille puhul ei arvestatud kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega;
- kõigi detailplaneeringute kehtestamise otsuste ärakirjad.

72. Riigikontrolli hinnangul ohustab järelevalve tõhusust enim see, et pole tagatud, et kõik üldplaneeringut mittejärgivad detailplaneeringud jõuavad järelevalvesse. Valdades, kus üldplaneering puudub, on detailplaneeringute järelevalvesse jõudmine paremini kontrollitav, sest maavanemale tuleb saata kõik menetletavad planeeringud.

73. Kui üldplaneering on olemas, tuleb maavanemale järelevalve tegemiseks saata vaid need detailplaneeringud, mis pole vastavuses kehtiva üldplaneeringuga. Kohalike omavalitsuste küsitlusest selgus, et kolmandik üldplaneeringut omavatest valdadest ei ole aastatel 2004–2006 üldplaneeringut muutnud ühelgi korral. Riigikontrolli hinnangul võib tegelik muutmiste arv erineda, sest omavalitsustel ning ka maavalitsustel on erinev arusaam sellest, millal on detailplaneering üldplaneeringuga vastavuses ja millal mitte. Intervjuudest ilmses, et osa omavalitsustest loevad maa sihtotstarbe muutmist üldplaneeringu muutmiseks, teised aga mitte. Samuti ei loeta igal pool ehituskeeluvööndi vähendamisega seotud planeeringut üldplaneeringut muutmaks ning seetõttu ei saadeta seda ka maavanemale.

74. Enam kui pooltes valimiga hõlmatud valdades tuvastas Riigikontroll juhtumeid, kus detailplaneeringuid, millega kavandati ehituskeeluvööndit vähendada või ka luua ranna ja kalda piiranguvööndisse uus potentsiaalselt tiheasustusega ala, polnud maavanemale ülevaatamiseks saadetud. Näiteks Ülenurme vald kehtestas piiranguvööndisse loodava uue tiheasustusala planeeringu, ilma et oleks selle saatnud maavanemale ülevaatamiseks, ja sealjuures puudus vallal ka üldplaneering. Kooskõlastust ei taotletud ka keskkonnaministrilt. Rikkumine tuvastati siis, kui kohalikud elanikud pöördusid hilisema planeeringu muutmise tõttu tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks maavanema poole. Kuna planeeringulahenduste vaidlustamise tähtaeg oli möödas, sai maavanem valda ainult noomida.

75. Rohkem kui poolte maavalitsuste hinnangul puudub süsteem, mis tagaks kõigi üldplaneeringut mittejärgivate detailplaneeringute jõudmise järelevalvesse. Sellele vaatamata on kõigi maavalitsuste arvates senini suudetud tagada teemaplaneeringus määratud rohealade säilimine, kuid arendussurve kasvades nähakse sellele ohtu. Siseministeeriumi hinnangul on rohevööndite säilimine enim ohustatud Tallinna, Tartu ja Pärnu ümbruses ning surve on tekkinud ka Viljandi lähedal.

76. Riigikontrolli hinnangul on tõhusa järelevalve puudumise üheks põhjuseks see, et planeerimisseaduses pole avatud üldplaneeringut muutva detailplaneeringu mõistet viisil, mis oleks kõigile järelevalvemenetluses osalejatele üheselt mõistetav. Ilma selge mõisteta tuleb ühtse tõlgenduse tagamiseks maavalitsustel endil hinnata, kas tegu on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga. Praegu kehtiva järelevalvekorralduse juures on seda võimalik hinnata maavalitsustele saadetud detailplaneeringute algatamise otsuseid ning lähteseisukohti analüüsides. Maavalitsuste vastuste kohaselt toimub aga enam kui pooltes maavalitsustes vaid algatamise otsuste formaalne registreerimine. Positiivse näitena võib tuua Lääne maavalitsuse, kus omavalitsuste pideva teavitamise abil püütakse tagada, et kõik detailplaneeringu algatamise otsused ning lähteseisukohad saadetakse maavanemale. Iga saabunud algatamisotsuse puhul hinnatakse asendiplaani ja lähteseisukohtade põhjal, kas eksisteerib vajadus saata juba vastu võetud planeering hiljem

maavanemale järelevalve tegemiseks. Planeeritava krundi asukohta, detailplaneeringu lähteseisukohtade ja üldplaneeringu võrdlemisel saab maavalitsus otsustada, kas kavandatakse üldisemaid planeeringuid muutvaid lahendusi, mille üle peab hiljem tegema põhjalikumat järelevalvet.

77. Maavanema puuduliku järelevalve tõttu tekib oht, et omavalitsused kehtestavad avalike huvide seisukohast kahjulikke planeeringuid. Lisaks omavalitsustele endile on maavalitsused ainsad, kes saaksid kontrollida, kas kõik randu või kaldaid puudutavad detailplaneeringud on keskkonnateenistustega kooskõlastatud ning kas kõik ehituskeeluvööndid muutvad planeeringud jõuavad vajaliku kooskõlastuse saamiseks Keskkonnaministeeriumisse. Ühtlasi on maavalitsuse järelevalve ka ainus koht, kus on võimalik koondada riigi huvide eri esindajaid. Näiteks hinnatakse mitmes maavalitsuses planeeringuid komisjonis, millesse kuuluvad eri riigiasutuste, sh ka keskkonnateenistuste esindajad (nt Harju, Lääne ja Põlva maavalitsus). Riigikontrolli hinnangul võimaldab komisjonis otsustamine paremini tagada, et kõigil asjassepuutuvatel riigiasutustel oleks võimalik oma seisukohta avaldada ning ühtlasi annab detailplaneeringute kehtestamise otsuste ülevaatamisel võimaluse hinnata, kas kooskõlastuses esitatud tingimusi on planeeringulahenduses arvestatud.

78. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Algatada looduskaitseaduse muutmine selliselt, et ehituskeeluvööndit saaks vähendada vaid üldplaneeringu koostamisel ja kehtestamisel. See aitaks vältida avalikkuse vähest osalemist otsuse tegemisel, tagaks pikaajalistest eesmärkidest ja arengusuundadest kinnipidamise ning selle, et otsuse tegemisel on hinnatud ning arvesse võetud rannale või kaldale ehitamisega kaasnevat negatiivset mõju koos. Kuna üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise tellijaks on kohalik omavalitsus, aitaks see oluliselt paremini kaitsta avalike huvide esindatust.
- Juhul kui ülalpool esitatud muudatust ei tehta,
 - algatada looduskaitseaduse muutmine selliselt, et keelata ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendavate detailplaneeringute kehtestamine nendel omavalitsustel, kellel üldplaneering puudub. Detailplaneeringute menetlemise peatamist üldplaneeringu valmimiseni on omavalitsuste endi algatusel ka kasutatud (nt Jõelähtme vallas Rebala muinsuskaitseala teemaplaneeringu osas).
 - töötada detailplaneeringute alusel ehituskeeluvööndi vähendamise lubamiseks välja selged, läbipaistvad ja ühtselt rakendatavad kriteeriumid, mis aitaksid omavalitsustel endil tõhusamalt hinnata, kas koostatud planeering vastab seaduses sätestatud ranna ja kalda kaitsmise eesmärkidele ja riiklikele huvidele ning sellest lähtuvalt oma pöördumisi ka sisuliselt põhjendada.
- Keelduda ehituskeeluvööndi vähendamistest juhtudel, kui omavalitsus pole taotluses põhjendanud selle vajalikkust. See

aitaks tagada, et omavalitsused analüüsivad üldplaneeringu muutmise vajadust avalikest huvidest lähtuvalt, ning vältida avalike huvidega vastuollu minevate otsuste tegemist ning ühtlasi oluliselt vähendada Keskkonnaministeeriumi töökoormust.

- Tagada, et Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt hinnataks ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavust vajadusest (mitte võimalikkusest) lähtudes ning otsuseid põhjendataks tegelike asjaolude põhjal.
- Tagada, et keskkonnateenistused kontrolliks ranna või kalda piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel, kas tegu võib olla piiranguvööndisse uue tiheasustusala planeerimisega.
- Koostada ehituskeeluvööndi ulatuse määramise kohta juhend, mis aitaks ühtlustada omavalitsuste, maavalitsuste ja keskkonnateenistuste praktikat selles osas.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei saa üheselt [esimesena] toodud ettepanekuga nõustuda põhjusel, et omavalitsustel on üldplaneeringute koostamisel ja vastuvõtmistel raskusi, millest tulenevalt ei saaks probleem piisava kiirusega lahendust. Vastavalt planeerimisseaduse §-le 45 on kohalikud omavalitsused kohustatud tagama linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja valla üldplaneeringu kehtestamise tagama hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. Seega on kohalikel omavalitsustel planeerimisseadusest tulenevalt kohustus üldplaneeringu kehtestamiseks. Samas on Eestis arvukalt omavalitsusi, kes ei ole planeerimisseaduse rakendamist alates üldplaneeringuid kehtestanud. Seetõttu leiame, et ehituskeeluvööndi vähendamise sidumine üldplaneeringu kehtestamisega tekitab põhjendatud ehituskeeluvööndi vähendamise taotlemisel siiski tegelikkuses olukorra, kus otsused võivad võtta aega aastaid ning seetõttu leida aset nii ebaseaduslik ehitustegevus jmt. Seega võib range piirangu seadmine osutada lõpptulemusel loodusväärtuste ja avalike huvide säilitamise seisukohalt sootuks vastupidist mõju osutavaks.

[Alternatiivina esitatud esimest] ettepanekut peame asjakohaseks, mis on teatud tingimustel kohaldatav. Tuleb kaaluda seesuguse nõude rakendamise võimalikkust. Samuti peame vajalikuks analüüsida, kas erinevate keelualade osas on põhjendatud erineva lähenemise rakendamine (nt keelata ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendavate detailplaneeringute kehtestamine nendel omavalitsustel, kellel üldplaneering puudub tiheasustuse korral või rannaalaga omavalitsuste korral).

[Alternatiivina esitatud teist] ettepanekut peame asjakohaseks. Siiski ei ole kohalik omavalitsus institutsioonina alati pädev hindama riiklikku huvi ning selle arvestamiseks tuleb näha alternatiivne lähenemine.

[Kolmandas punktis] esitatud soovitus on asjakohane, kuid siiski tuleks eelistada omavalitsuste pädevuse tõstmist ning seesuguste keeldude sisuline sätestamine võib osutada keerukaks, kuna formaalselt on nõudeid ilmselt võimalik täita. Nõustume, et kohalik omavalitsus peab esitama põhjendatud taotluse, kuid oleme seisukohal, et Keskkonnaministeerium ei peaks keelduma ehituskeeluvööndi vähendamisest üksnes puuduliku

põhjenduse tõttu. Ehituskeeluvööndi vähendamise taotlus, milles ei ole põhjendatud ehituskeeluvööndi vähendamise vajalikkust, tuleks tagastada kohalikule omavalitsusele taotluse täiendamiseks ning seejärel hinnata, kas taotlus on põhjendatud.

[Neljanda soovitusena seoses selgitame, et] Keskkonnaministerium on seniste ehituskeeluvööndi vähendamise otsuste tegemisel lähtunud seisukohast, et ehituskeeluvööndi vähendamise puhul oleks tagatud ranna ja kalda kaitse eesmärgid. Ka senised otsused on tehtud tegelike asjaolude põhjal, kuid tunnustame, et otsuste vormistamisel oleks tulnud suuremat tähelepanu pöörata motivatsioonile. Samas juhime tähelepanu, et tänasel päeval on otsuste motiveerimisele pööratud suurt rõhku ning taotluste vastused sisaldavad põhjendusi, millest lähtudes on vastavale otsusele jõutud. Oleme analüüsinud olukorda ning leidnud spetsiifilisi erandjuhte, kus ehituskeeluvööndi vähendamine ei olnud küll sisuliselt vajalik, kuid võimalikkuse tõttu vältimatu. Märgime siinkohal, et ranna ja kalda erinevate vööndite suhtes tuleb alati meeles pidada, et looduslikud tingimused ei võimalda kunagi piirangute kehtestamist universaalse meetermõdduga. Just seetõttu, et looduslikud tingimused erinevate veekogude kallastel on sedavõrd erinevad, sõltudes sealjuures mitte ainult piirkonna looduse tüpoloogias, vaid ka ajaloolise asustuse kujunemisest ja paljudest muudest kriteeriumitest, ei saa ranna ja kalda suhtes seaduses meetrite arvuga sätestatud piiranguid pidada eesmärgiks omaette. Piirangute muutmise „vajalikkuse” hindamine on tunduvalt subjektiivsema tähendusega kui piirangute muutmise „võimalikkuse” hindamine. Teisisõnu – looduskaitseseadus sätestab üheselt ranna ja kalda kaitse eesmärgid. Erinevate piirangutega vööndite kehtestamise eesmärgiks on saavutada just nimelt need ranna ja kalda kaitse eesmärgid ning vööndi ehk ehituskeeluvööndi laius peab olema selline, mis nende eesmärkide saavutamise tagab. Tõenäoliselt ei ole „vajalikkus” ja „võimalikkus” siinjuures vastandlikud kriteeriumid, millest vaid ühe hindamine võimaldaks oluliselt paremini ranna ja kalda kaitset tagada.

Nõustume [viienda ja kuuenda] ettepanekuga. Ranna või kalda piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel tuleb keskkonnateenistustel hinnata, kas piiranguvööndisse kavandatav tegevus võib olla uue tiheasustusalala loomine. Nõustume, et looduskaitseseaduse muutmise korral tuleb välja töötada juhendmaterjal looduskaitseseaduse peatüki „Rand ja kallas” rakendamise kohta.

79. Riigikontroll soovitusel regionaalministrile:

- Täpsustada planeerimisseaduses, mida mõistetakse üldplaneeringuga vastuolus oleva detailplaneeringu all, mis tuleks saata maavanemale järelevalve tegemiseks.
- Analüüsida, kas maavalitsuste koostatud maakonna-planeeringutes ja maakonnaplaneeringu teemaplaneeringutes on kirjeldatud kõik kehtestatud riiklikud piirangud. Selgeid riigi huve sisaldavad maakonnaplaneeringud aitaksid omavalitsustel koostada üldplaneeringuid, mis täidaksid planeerimisseaduse § 6 lõikes 3 sätestatud eesmärgid.
- Tõhustada järelevalvet, mida maavalitsused teevad detailplaneeringute üle, ühtlustades maavalitsuste praktikat detailplaneeringute algatamise otsuste teadete menetlemisel ning

tagades, et planeeringute järelevalvesse jõudmiseks teeksid maavalitsused ka ise aktiivseid samme, mitte ei tugineks vaid omavalitsuste usaldusele. Soodustada sarnaselt Harju, Lääne, Pärnu, Valga ning Viljandi maavalitsustega ka teistes maavalitsustes praktikat, kus planeeringute maavalitsustesse jõudmisele aidatakse kaasa omavalitsuste intensiivse informeerimise ja koolitamise abil.

Regionaalministri vastus: Planeerimisseaduse muutmise eelnõus kavandatakse defineerida põhilahenduse mõiste, mille korral detailplaneering muudab kehtivat üldplaneeringut.

Maakonnaplaneeringut ja teemaplaneeringuid koostatakse pikaajalise perspektiiviga (7–15 aastaks), Eesti seadusandlus on pidevas muutumises, mistõttu on kaheldav kõikide riiklike piirangute maakonnaplaneeringus kirjeldamise otstarbekus. Ruumilise arenguga seonduv riigipoolne huvi ja pikaajalised arengusuundumused on riigi poolt selgelt formuleerimata või puuduvad üldse, mistõttu on maavalitsustel väga raske kajastada vastavaid nn piiranguid maakonnaplaneeringutes. Kahtlemata tuleb tõhustada mõlemapoolselt edasist koostööd.

Planeeringute osakonnale teadaolevalt on omavalitsusi informeeritud maavalitsuste poolt nii kirjalikult kui ka koolituste käigus vajadusest edastada maavalitsustele planeeringute algatamise otsused.

80. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile koostöös keskkonnaministriga: Töötada välja ühtsed kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik määrata kindlaks, mida pidada tiheasustusalaks. Algatada planeerimisseaduse ja looduskaitseaduse muudatused mõistekasutuse ühtlustamiseks.

Regionaalministri vastus: Tiheasustusala mõiste näol on tegemist senini määratlemata õigusmõistega. Kuigi näiteks maareformi seaduse § 7 lõikes 4 on püütud mõistet tulutult avada järgmiselt: „Tiheasustusega aladeks käesoleva seaduse tähenduses on maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga.”. Taoline mõistekasutus ei anna tiheasustusala mõistest arusaamiseks mingit ettekujutust ega taga seeläbi õigusselgust. Planeerimisseaduses on loobutud mõistest tiheasustusala, seaduses kasutatakse mõistet detailplaneeringu kohustusega ala. Ranna- ja kaldaalal oleks ehitamisega seoses eelkõige vaja analüüsida, mida reaalselt reguleerida tahetaks ja kas praegune menetlusprotsess tiheasustusalade moodustamiseks on otstarbekas. Analüüsist tulenevalt on võimalik välja töötada vastavad kriteeriumid või tunnused.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub vajadusega erinevates seadustes esinevate terminite kasutus ühtlustada. Kompaktse asustusega ala ehk tiheasustusala definitsioon tuleb anda erinevaid seadusi läbivalt ja üheselt viisil, mis sisaldab selgitust ja loetelu tunnustest, mille esinemisel võib piirkonda lugeda kompaktse asustusega alaks.

Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus ebaseadusliku ehitamise vältimiseks

Ebaseaduslikke ja omavolilisi ehitisi ei avastata piisavalt vara

Ebaseaduslik ehitis –valedel alustel välja antud loa põhjal püstitatud ehitis ning ka omavoliline ehitis.

Omavoliline ehitis – ilma loata püstitatud ehitis.

81. Viimase aasta jooksul on ajakirjanduses ilmunud kümneid artikleid juhtumitest, kus isikud on alustanud rannale või kaldale hoonete ehitamist selleks vajalikke nõusolekuid omamata. Mitmed sellised ehitised takistavad rannal või kaldal liikumist ja puhkamist. Juba valminud ebaseadusliku või omavolilise ehitise lammutamine on kehtiva õigusliku regulatsiooni ning valdava praktika tingimustes üsna ebatõenäoline. Seetõttu on oluline, et ilma loata või valesse kohta kerkivad ehitised avastataks varajases staadiumis, kus endise olukorra taastamine on veel võimalik ja põhjendatud.

82. Küsitletud maaomavalitsustest enam kui pooltes oli viimase kolme aasta jooksul avastatud omavolilisi ehitisi. Nii valimisse kuulunud omavalitsused kui ka Keskkonnainspeksioon töid mitmeid näiteid juhtumitest, kus isikud olid rannale ja kaldale ehitanud selleks vastavaid lube omamata. Omavoliliste ja ebaseaduslike ehitiste kerkimine viitab ehitusjärelvalve ning sunnivahendite rakendamise nõrkusele. Kui tõhusat karistust ei järgne, võib seadusi eirav isik eeldada, et tema lubamatult püstitatud ehitis hiljem seadustatakse.

Kohalike omavalitsuste ehitusjärelvalve on puudulik

83. Kohalike omavalitsuse kohustuseks on tagada, et nende territooriumil toimuks ehitamine seaduse nõudeid järgides ning ei kerkiks ebaseaduslikke ehitisi. Selline kohustus lähtub eeldusest, et omavalitsustel on kõige parem ülevaade sellest, mis nende vallas või linnas toimub. Vajalik info jõuab omavalitsusteni seoses ehitamiseks vajalike lubade menetlemisega ning kuna ollakse elanikele kõige lähemal asuv ametiasutus, siis ka tavapärase suhtluse teel. Ehitusjärelvalve ei tohi piirduda vaid paberil esitatu hindamisega, sellele peab lisanduma ka dokumenteeritud ja tegeliku olukorra vastavuse kontroll. Ka ilma igasuguste lubadeta ehitiste püstitamist saab ennetada vaid pideva kohapealse kontrolli abil.

Kohapealset olukorda ei kontrollita

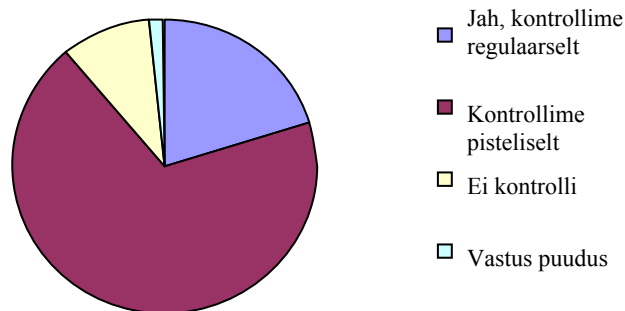
84. Auditi käigus selgus, et paljud omavalitsused ei kontrolli süstemaatiliselt, kas ehitatakse loa alusel ja selles seatud tingimuste piires. Tihti piirdub ehitusjärelvalve lubade menetlemisega ning kohapealset olukorda kontrollitakse vaid siis, kui isik taotleb kasutusluba või kui esitatakse konkreetne kaebus. Kuna kasutuslubasid enamasti ei taotleta ega esitata ka ehitamise alustamise teatisi, siis pole omavalitsustel piisavat ülevaadet pärast ehitusloa väljastamist toimuvast tegevusest. See võimaldab rannale ja kaldale kerkida ehitistel, mida seal olla ei tohiks.

85. Mitte ükski valimisse kuulunud vald ei tee omavolilise ehitamise üle regulaarset järelvalvet. Omavoliliste ja ebaseaduslike ehitiste avastamisega seoses nähti vähem probleeme Tallinna-lähedastes omavalitsustes, kus ehitusvaldkonnaga tegelevate ametnike arv on suurem ning kus ilmselt asustustiheduse tõttu jõuab info omavalitsuseni

paremini. Harku ja Jõelähtme vallas avastatakse ka kõige rohkem omavolilisi ehitisi⁵.

86. Näiteks Otepää ja Ülenurme valdades on ehitusurve viimastel aastatel mitmekordistunud, kuid kohapealset kontrolli ei tehta peaaegu üldse, samuti ka suure arendussurvega Ridala vallas, kus kogu ehitus- ja planeerimisvaldkonna eest vastutas auditeerimise hetkel abivallavanem. Sisuliselt tehakse paljudes omavalitsustes ehitusloa väljastamise ja kasutusloa andmise vahel ehitusjärelvalvet ainult juhuslikult või ei tehta üldse. Ka omavolilisi ehitisi avastatakse enamikus valdades juhuslikult, kui mõni kodanik on kaevanud või kui vallaametnik juhtub ehitatavast hoonest mööda sõitma. Omavalitsustele saadetud küsitlusest selgus, et süstemaatilist kontrolli tehakse vähem kui veerandis valdadest (vt joonis 2).

Joonis 2. Regulaarne ehitusjärelvalve omavoliliste ehitiste avastamiseks



Allikas Riigikontroll

Ehituskeeluvöändisse püstitatud väikeehitisi ei avastata

87. Keskkonnainspeksiooni hinnangul on rannal ja kaldal enim probleeme just väikeehitistega, milleks seaduse järgi luba ei pea taotlema. Ehitusseaduse kohaselt tuleb 20–60 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitisele taotleda omavalitsuse kirjalik nõusolek ning üldjuhul pole sellise objekti ehitamiseks vaja koostada ehitusprojekti. Suurema ehitise puhul on nõutav nii ehitusprojekti kui ka ehitusluba. Alla 20 m² suurustele ehitistele nõusolekut taotleda pole vaja, küll aga peaks igasuguse väikeehitise püstitamisel omavalitsust viie päeva jooksul teavitama.

⁵ Küsitluse põhjal Harkus 18 ja Jõelähtmes 31. Küsitud oli kõigi omavoliliste ehitiste, mitte ainult rannal või kaldal asuvate kohta.



Võrumaal avastas Keskkonnainspeksioon järve ehituskeeluvööndist omavoliliselt püstitatud väikeehitise. Ehitis asub samas kohas, kust omanikud olid varasema ettekirjutuse ja trahvide tulemusel teisaldanud ebaseaduslikult püstitatud sauna.

Riigikontroll

88. Kuna omavalitsused ei kontrolli regulaarselt nende territooriumil toimuvat ehitustegevust, jäävad ebaseaduslikud väikeehitised avastamata. Valdade hinnangul alla 20 m² ehitistest omavalitsusi pahatihti ei teavitata ning kirjaliku nõusoleku taotlemisel esitatakse puudulikud materjalid, mille põhjal pole võimalik hinnata ehitise asukohta ega kavandatavat suurust. Ligi 60 m² ehitusalusele pinnaga hoone või rajatis võib olla nii keskkonda koormav kui ka liikumist takistav.

89. Omavalitsuste sõnul tekitab probleeme ka see, et väikeehitiste projektides märgitakse ehitisele tegelikult kavandatavast erinev funktsioon, mille omavalitsus dokumentide põhjal ekslikult kooskõlastab. Näiteks Võrumaalt on näide järve äärde avaliku ranna lähedale ehituskeeluvööndisse ehitatud ja linna poolt heaks kiidetud väikehoonest, mis detailplaneeringus oli märgistatud kui veesportdivahendite hoiukoht (seega mitte kui hoone). KKI praktikas on menetletud mitmeid juhtumeid seoses majadega, mille ühes otsas asub kuur ja teises otsas suvila, kuid mille projektis on kasutusotstarbena märgitud vaid kuur.

90. Lisaks omavalitsuste mitteteavitamisele ja eksitava info esitamisele püütakse rannale ja kaldale ehitamise keelust mööda hiilida ka ratastel või kividel asuvate hoonete püstitamisega. Ehitusseaduse kohaselt peab ehitis olema aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud. Riigikohtu otsuse kohaselt tuleb kohtkindluse hindamisel lähtuda sellest, kas hoonet on võimalik ilma abivahenditeta teisaldada või mitte. Seega eeldab selliste ehitiste likvideerimine omavalitsustelt kaalutusõiguse aktiivset kasutamist ning otsusekindlust.



Hiiumaal on maaomanik ehituskeeluvööndisse „ehitanud” ratastel asuva hoone.

Keskkonnainspeksioon

Omavalitsustel napib ehitusinspektoreid

91. Ehitusjärelvalve tõhusust mõjutab oluliselt valdkonnaga tegelevate ametnike vähesus. Väiksemates valdades ei suudeta pädevaid ametnikke palgata. Näiteks otsib Ridala vald ehitusjärelvalvega tegelejat juba üle aasta. Otepääl, kus ehitamisega seotud taotluste arv on tohutult kasvanud, pidi kuni 2007. aastani üks inimene väljastama kõiki ehitamisega seotud lube ning ühtlasi kontrollima ka tegelikku olukorda. Erialaspetsialisti puudumise korral tegelevad paljudes omavalitsustes ehitusjärelvalvega abi- või ka vallavanemad, majandus- või maanõunikud, planeerimis-spetsialistid või muud vallavalitsuse ametnikud oma muu töö kõrvalt. Valimiga hõlmatud valdadest hinnati inimeste arvu vastavaks tööülesannete rohkusele näiteks Jõelähtme vallas, kus planeerimise ja ehitamise küsimuste eest vastutab 14 ametnikku, ning samuti Harku ja

Kuusalu vallas, kus ehitusjärelvalve tegemiseks on tööle võetud eraldi inspektorid.

92. Täiskohaga spetsialisti puudumisel on mitmed vallad leidnud alternatiivse võimaluse ehitusjärelvalve probleemide leevendamiseks. Näiteks Läänemaal osutab omavalitsustele teenust omavalitsuste liidu palgal olev ehitusinspektor. Vastav ametnik teeb ehitusjärelvalvet kokku umbes 6 vallas/linnas. Selline lahendus ei rahulda siiski kõiki, sest osas omavalitsustes on ehitussurve kordades suurem kui teistes, mistõttu pakutavast teenusest neile ei piisa. Väiksemates omavalitsustes nagu näiteks Noarootsi, hinnatakse senist koostööd siiski hästi toimivaks.

93. Otepää vallas hakkas alates 2007. aasta jaanuarist ehitamise tegelikku olukorda kontrollima munitsipaalpolitsei. Munitsipaalpolitseinik on spetsiaalselt koolitatud ka väärtegade menetlejaks ning sõidab valla territooriumil ringi ka seoses oma muude tööülesannetega.

94. Osa omavalitsusi tellib ehitusjärelvalvet füüsilisest isikust ettevõtjatelt või ka ettevõtetelt. Küsitluse järgi kasutab sellist võimalust 15 valda. Näiteks Salme vallas tellitakse järelvalve tegemine vajaduse korral töövõtulepingu alusel ehituse valdkonnas tegutsevalt eraisikult ning Võru vallas inseneribüroolt. Majanduslikel kaalutlustel võib selline lahendus olla põhjendatud, kuid huvide konflikti ja vastutuse ebaselguse tõttu ei pruugi see olla parim lahendus. Huvide konflikt võib tekkida näiteks siis, kui töö teostaja tegutseb samas omavalitsuses ka ehitusettevõtja või arendajana.

Riiklik järelvalve rannal ja kaldal toimuva ehitamise üle ei kompenseeri kohalike omavalitsuste järelvalve puudumist

95. Ehitamisega seotud tegevuse üle peavad lisaks kohalikele omavalitsustele tegema järelvalvet ka Keskkonnainspeksioon (KKI) ja Tehnilise Järelvalve Inspeksioon (TJI). Neist esimene teeb ehitamise üle järelvalvet kaitsealadel ning rannal ja kaldal ning teise puhul tuleneb seadusest kohustus teha riiklikku järelvalvet ehitusseaduse nõuete rikkumise üle. Ehitusseaduses ja looduskaitseaduses sätestatud kolme järelvalveorgani pädevuse piirid pole täpsemalt määratud ning kattuvad seetõttu osaliselt.

96. TJI pädevuse ulatus on ebaseaduslike ehitiste avastamise osas ebaselge. Ehitusseadus annab TJI-le küll õiguse kontrollida ehitise ja ehitusprojekti vastavust ning teha ehitise omanikule ettekirjutus juhul, kui ehitise ei vasta ettenähtud nõuetele või on ohtlik inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale. TJI ise näeb oma rolli siiski vaid ehitusettevõtjate ja ehitusohutuse kontrollijana, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium aga laiemalt. Kohalikud omavalitsused ja TJI üksteisele infot praktiliselt ei edasta, sest kumbki tegeleb eri valdkondadega. Koostööd tehakse vaid üksikute probleemsete objektide tasemel. TJI pädevus kavatsetakse täpsemalt reguleerida kavandatavate ehitusseaduse muudatustega ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi osade valitsusasutuste ühendamise käigus.

97. KKI ja kohalike omavalitsuste pädevus ja ülesanded rannal ja kaldal ehitamise osas kattuvad suuresti. KKI teeb järelvalvet küll keskkonnanõuete järgimise üle, kuid nende järgimise eelduseks on kõigi ehitamiseks vajalike lubade ja kooskõlastuste olemasolu. Lisaks

Tehnilise Järelvalve Inspeksiooni roll

Keskkonnainspeksiooni roll

kontrollib KKI vajaduse korral ka kohaliku omavalitsuse korraldatud menetluse seaduslikkust.

98. Riigikontrolli hinnangul täiendab KKI rannal ja kaldal tehtav järelevalve oluliselt omavalitsuste järelevalvet. Näiteks menetleb KKI oluliselt vähem juhtumeid nendes valdades, kus kohalik omavalitsus teeb ulatuslikumat ehitusjärelevalvet. Ka ei osanud KKI tuua näiteid juhtumitest, kus omavalitsuse ja KKI järelevalve oleks üksteist dubleerinud. Paljud kohalikud omavalitsused hindavad koostööd KKI-ga efektiivseks ning juhtudel, kus omavalitsuses puudub kompetentsus väärtegade menetlemiseks või ettekirjutuste tegemiseks, võetakse ühendust KKI-ga. Mitmete väiksemate omavalitsuste hinnangul on kogukondadevahelise tiheda suhtluse tõttu keeruline rakendada sanktsioone oma tuttavate vastu ning seetõttu antakse menetlus meelsasti üle KKI-le.

99. Ranna ja kalda kaitse on osa KKI igapäevatööst ning sellega seotud tegevused planeeritakse enamasti ajapõhiselt, kuid vahest ka objektipõhiselt iga-aastaselt tööplaani. Senisele järelevalveressursile loodetakse olulist täiendust saada seoses helikopteri kasutuselevõtuga, mille ajagraafikusse ning marsruutidesse planeeritakse ülelennud ka ranna- ja kaldaaladest. Siiski ei suudeta KKI hinnangul kõiki ranna- ja kaldaalaid üle kontrollida ning keskendutakse enamasti mereäärsetele aladele. Viimastel aastatel on rikkumiste kasvu märgata aga ka jõgede ja järvede kallastel. Kokku on KKI auditeeritaval perioodil menetlenud 76 rannale või kaldale ehitamisega seotud rikkumist.

100. Riigikontroll on veendunud, et KKI tehtav järelevalve ei saa ega peagi täielikult kompenseerida omavalitsuste tegematajätmissi. Võrreldes kohalike omavalitsustega on KKI-l üle Eesti vaid 7 osakonda ja 8 osakondadele alluvat bürood ning rannale ja kaldale ehitamise järelevalve moodustab vaid väikese osa keskkonnajärelevalve kohustustest, samuti ei jõua erinevate objektide kohta KKI-ni omavalitsustega võrreldes sama palju infot.

Paljud ebaseaduslikud ehitised kerkivad rannale ja kaldale kohalike omavalitsuste tehtud menetlusvigade tõttu

101. KKI sõnul ilmneb paljude nende menetletavate juhtumite puhul, et ebaseaduslik olukord on tekkinud kohaliku omavalitsuse menetlusvea tõttu. Näiteks puuduvad ehitusloal vajalikud kooskõlastused, ehitusprojekt ei ole vastavuses detailplaneeringuga või pole vajalikku planeeringut üldse koostatudki või on projekt puudustega. Sellistel puhkudel saab KKI vaid juhtida omavalitsuse tähelepanu puudusele ning paluda see kõrvaldada. Kui ebaseaduslikult püstitatud maja on juba peaaegu valmis, on selle lammutamise nõudmine raske.

102. Mitmed väiksemad kohalikud omavalitsused tunnistavad ise, et ei suuda end neile pandud mahukate ülesannete tõttu kõigi kehtivate ja muutuvate õigusnormidega kursis hoida ning et soovitakse oluliselt rohkem koolitusi. Positiivse näitena korraldab KKI alates 2004. aastast pidevalt Eesti eri piirkondades kohalike omavalitsuste koolitusi, kus räägitakse keskkonnakaitselistest nõuetest ning väärtegade menetlemisest.

Omavalitsuste vähene suutlikkus

**Maavanemad ei tee
järelevalvet ehitus-
dokumentide väljastamise
õigsuse üle**

103. Omavalitsuste sõnul on paljud ehitusprojektid väga viletsa kvaliteediga ning omavalitsustel puudub enamasti piisav kompetentsus, et teha pealiskaudsetele projektidele ehitusekspertiise ja sellest lähtuvalt nõuda projektide täiendamist. Ka Riigikontroll tuvastas dokumendi-vaatluse raames, et paljudel ehitusprojektidel olid puudulikud asendiplaanid, kuhu polnud peale märgitud kehtivaid piiranguid. Seetõttu polnud ehitusprojekti põhjal võimalik hinnata, kas kavandatav ehitis asub ehituskeeluvööndis.

104. Näiteks väljastas Otepää vald ehitusloa alale, kuhu detailplaneering ehitamist ette ei näinud. Valla selgituste kohaselt jäi detailplaneeringu ja ehitusprojekti ebakõla märkamata. Samast vallast pärineb mitu juhtumit, kus isikud olid kaldale ehitama asunud, toetudes vaid omavalitsuse eksitavale suulisele nõusolekule. Kuna kõnealused ehitised asuvad Otepää looduspargi territooriumil, peab ehitamiseks nõusoleku andma ka kaitseala valitseja. Võru vallas tuvastati juhus, kus ehitusprojekti asendiplaan ranna- ja kaldaalal oli vales mõõtkavas. KKI on menetlenud mitut juhtumit, kus kohalik omavalitsus on tähelepanuta jätnud, et kavandatav ehitis asub ehituskeeluvööndis, ning pole seetõttu taotlenud keskkonnaministrilt vajalikku nõusolekut.

105. Seaduse järgi teeb maavanem järelevalvet kohalike omavalitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. Seadus ei reguleeri järelevalvemenetlust täpsemalt, sh pole täpsustatud, millal ja kui suures ulatuses peaks järelevalvet tegema. Sellises olukorras teeb maavanem üksikaktide üle järelevalvet enamasti vaid isikutelt tulnud kaebuste põhjal. Maavalitsuste küsitlusest nähtus, et rannale ja kaldale ehitamise asjus pöörduvad isikud maavanema poole vaid üksikutel kordadel.

106. Riigikontrolli hinnangul tuleks avalike huvide kaitsete üle järelevalvet teha mitte ainult planeeringute koostamise, vaid ka ehitusdokumentide menetlemise osas. Detailplaneeringute koostamise kohustust või detailplaneeringulahendust eiravate ehituslubade väljastamine võib rannal ja kaldal avalikke huve kahjustada sama ulatuslikult või rohkemgi kui halvasti koostatud planeering. Praeguse ehitusseaduse kohaselt ei tehta ehitamisega seotud lubade väljastamise üle riiklikku järelevalvet, mistõttu on valesi väljastatud lubade ainsaks kontrollijaks eraisikud, kellel on oma õiguste kaitseks võimalus otsus kohtus vaidlustada.

107. Omavalitsuste menetlusvead on tingitud enamasti nende vähesest pädevusest. Adekvaatne tagasiside maavanema järelevalve näol ning täiendavad koolitused oleks omavalitsusele oluliseks abiks. Riigikontroll juhib tähelepanu, et seadusest tulenevalt on maavalitsustel juba vajalikke hoobasid, mille abil kontrollida kohalikke omavalitsuste tegevuse seaduslikkust. Vaja oleks neid tõhusamalt kasutada.

Ehitisregister ei toeta ehitusjärelevalve tegemist

108. Ehitusseaduse kohaselt on ehitisregistri põhiülesanne pidada arvestust ehitatavate ja kasutatavate ehitiste üle. Sellisena võiks ehitisregister olla kohalike omavalitsustele ja riigiasutustele tõhusaks abivahendiks ehitusjärelevalve tegemiseks. Paraku on ehitisregistri andmed ebatäielikud ega kajasta hetkeseisu. Auditi käigus selgus, et ehitisregistri abil pole võimalik luua ülevaadet rannale ja kaldale ehitatud ehitistest.

109. Ehitusjärelevalve planeerimisel ei saa alati ehtisregistrile tugineda, sest selles sisalduvad andmed ei kajasta adekvaatselt tegelikku olukorda. Seetõttu ei toetu näiteks KKI järelevalve tegemisel enamasti registrile, vaid küsib infot otse omavalitsustelt. Järelevalve planeerimisel on peamiseks puuduseks, et ehtisregister ei võimalda jälgida ehitise seisundit (kas tegu on juba püstitatud või püstitamata ehitisega). Osaliselt on see tingitud ka omavalitsuste tegematajätmistest, kes ei nõua, et ehituse alustamise kohta esitataks teatis, ega kontrolli, kas valminud ehitisel on olemas kasutusluba. Kuna ehituslubade arvuga võrreldes sisaldab ehtisregister oluliselt vähem kasutuslube, jääb selle põhjal ekslik mulje, et enamik ehitisi ei olegi valmis ehitatud.

110. Ehtisregister ei võimalda luba seostada ka konkreetse kinnistu või loodusliku asukohaga, sest registris puuduvad ehitiste koordinaadid. Alates 2003. aastast kehtis omavalitsustele kohustus lisada ehtisregistri kannetele ka ehitise koordinaadid. Omavalitsused jätsid aga tihti kohustuse täitmata ning registri pidaja ka kontrollimata. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi loodav GISi rakendamise süsteem peaks ehitise asukoha tuvastamist oluliselt hõlbustama.

111. Ehtisregistri korraldusliku poole pealt on oluliseks puuduseks, et pole võimalik sisestada ehitisega seotud muutusi. Näiteks ei kanta ehtisregistrisse ehitusloas tehtud ehitusmahtude muutusi. Kuna ehtisregistri süsteem võimaldab kannetes muudatusi teha vaid 20 päeva jooksul, kuid haldusmenetluse seadusest tulenevalt võib haldusakti muuta pikema perioodi jooksul, võib registris sisalduv olla hiljem muudetud. Ka pole võimalik dokumenti registrist tagasi võtta juhul, kui isik on oma taotluse tagasi võtnud. Samuti on omavalitsustel raskusi varem ehitusloa saanud, kuid registrisse kandmata ehitiste registreerimisega, mistõttu andmed varasemate ehitiste kohta on puudulikud. Näiteks puuduvad registrist kanded tervete suvilarajoonide kohta.

112. Ehtisregister ei ole seotud teiste riiklike registritega, mistõttu võivad selles sisalduvad andmed olla eksitavad. Näiteks ei kajastu registris ehitise omaniku muutus ega ka katastriüksuse nime või suuruse muutus.

113. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös regionaalministriga:

- Analüüsida kohalike omavalitsuste, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja maavalitsuste poolt tehtava ehitamise järelevalve tõhusust ja nende ülesannete kattuvust. Muuta ehitusseadust selliselt, et selles oleks selgelt kirjeldatud kõigi järelevalvet tegevate asutuste (sh ka maavalitsuste) järelevalvefunktsioonid. Kattuvuse kaotamine aitaks eri asutuste järelevalveressurssi tõhusamalt kasutada.
- Töötada koostöös omavalitsusliitudega välja lahendused, mis aitaksid tagada kõigile omavalitsustele ehitusjärelevalvega tegelevate isikute olemasolu. Näiteks soodustada omavalitsuste koostööd ehitusjärelevalve tegemisel. Lisaks pädevate inimeste paremale kättesaadavusele aitaks see hoida kokku ka raha.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis analüüsima ehitusseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse ja Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni

poolt teostatavaid järelevalve ülesandeid. Vastavates sätetes puuduste ilmnemisel otsime võimalust lahendada probleem regulatsiooni muutmisega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis otsima paremaid lahendusi maavanema rolli täpsustamiseks järelevalve protsessis, kuid rõhutame, et maavalitsused on Siseministeeriumi valitsemisalas. Maavalitsuse ja maavanema ülesanded ja pädevused on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses. Maavanema järelevalve-funktsioonide reguleerimiseks ehitusseadusega nõuab mõlema ministeeriumi vahelist konsensust.

[Teise soovitusel osas märgime, et] regionaalminister juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil puudub pädevus selles vallas lahendusi välja töötada.

Regionaalministri vastus: Praeguse kogemuse baasil ei ole omavalitsusliidud olnud huvitatud vastavate spetsialistide olemasolust oma koosseisus. Paremini on rakendunud mehhanism, kus mitme omavalitsuse peale on palgatud üks spetsialist. Leiame, et järelevalve-funktsiooni täitmine saab olla vaid avaliku võimu volitusi omava haldusorgani ülesanne ega saa oma olemuselt olla omavalitsusliidu pädevuses. Omavalitsusliidu põhiülesandeks on siiski esindada oma liikmete, kohaliku omavalitsuse üksuste, ühishuvi pigem läbi pehmete meetmete rakendamise.

Riigikontrolli kommentaar: Majandus- ja Kommunikatsiooniministri hinnanguga, mille kohaselt puudub tal pädevus kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve osas paremate lahenduste välja töötamiseks, ei saa nõustuda. Ehitusseaduse alusel on kohalikud omavalitsused ehitusjärelevalvet teostavaks organiks ning sellest tulenevalt on seaduse rakendumine otseses sõltuvuses omavalitsuste võimekusest. Seetõttu on oluline, et sobivad lahendused töötataks välja Siseministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostöös.

114. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: Tagada riigi toetus omavalitsuste süstemaatilisele koolitamisele haldus- ja väärtomenetluse osas. Koolitusi tuleks korraldada Eesti eri piirkondades, et ka Tallinnast kaugel asuvate omavalitsuste ametnikel oleks võimalik neil osaleda.

Regionaalministri vastus: Meetme „Haldussuutlikkuse tõstmine“ raames korraldab Riigikantselei koolitusi omavalitsuste spetsialistidele, kus on võimalik läbi viia ka haldus- ja väärtomenetlusega seonduvat õigusosalast koolitust. Vastav ettepanek – jätkata teemat ka järgneval aastal –, on edastatud Riigikantseleile. Siseministeerium on korraldanud koostöös maavalitsustega koolitusi planeeringute ja haldusmenetlusega seonduvates küsimustes.

115. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile:

- Algatada ehitusseaduse muutmine selliselt, et rannale ja kaldale kui ehituspiiranguga alale oleks ka alla 20 m² väikeehitise ehitamiseks vajalik taotleda kohalikult omavalitsuselt kirjalik nõusolek. Muudatuses tuleb reguleerida, milline info peab taotluses kindlasti sisalduma (nt ehitise asendiplaan krundil,

krundi ehitusõiguse suhtes kehtivad piirangud, ehitise kirjeldus ja kasutusotstarve). See aitaks omavalitsustel kontrollida taotluse kvaliteeti ning tagaks piisava info, mille põhjal otsustada, kas on vajalik nõuda ehitusprojekti. Ühtlasi võimaldaks see omavalitsustel saada rannal ja kaldal kavandatavast ehitamisest parema ülevaate ning teha tõhusamat järelevalvet.

- Töötada välja juhendmaterjalid, mis aitaksid omavalitsustel kasutada neile antud kaalutusõigust: hinnata neile esitatud ehitamisaotluste kvaliteeti ning nõuda vajaduse korral dokumentide täiendamist või ka ehitusprojekti koostamist.
- Arendada edasi ning muuta paindlikumaks ehitisregistri lahendusi. Eelkõige tuleks tagada ehitisregistri seotus teiste riigi registritega ning lahendada probleem seoses varem ehitusloa saanud ehitiste registrisse kandmisega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub [esimeses soovitus viidatud] ehitusseaduse vastavate paragrahvide muutmise vajadusega.

[Teise soovitus osas oleme seisukohal, et] haldusmenetluse seaduses on sätestatud, et kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Haldusorgan peab kaaluma iga üksikjuhtumit eraldi, kuna iga olukord on erinev. Ministeerium ei saa kohalikule omavalitsusele ette kirjutada, kuidas nemad võivad kasutada neile antud kaalutusõigust.

[Kolmanda soovitusel seoses] teatame, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on riikliku ehitisregistri arendamiseks välja kuulutatud riigihange nr 101756 (riikliku ehitisregistri tarkvara-süsteemi arendus- ja tugiteenuse ostmine „Tarkvaraga seotud teenused”), mille raames on ette nähtud registri tööprotsesside ja nõuete analüüs, tarkvara arendamine, uute lahenduste loomine. Lisaks on tellitud ehitisregistri tarkvara IT-audit, mille eesmärk on hinnata ehitisregistri tarkvara ülesehitamise põhimõtete sobivust, jätkusuutlikkust ja ettepanekute tegemine andmekvaliteedi parandamiseks, tarkvara kasutusmugavuse parandamiseks.

Ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise eest karistamine pole mõjus

Ebaseadusliku tegevuse eest määratavad trahvid ja sunnirahad on liiga väikesed ega toimi preventiivse meetmena

116. Ebaseadusliku või omavolilise ehitamise puhul peaks järelevalveasutustel olema võimalus mõjutada sunnirahade abil isikut seadusevastane tegevus lõpetama. Seaduserikkumise korral määratav trahv peaks olema piisavalt suur, et mõjutada inimesi seaduserikkumist üldse mitte toime panema.

Kas teadsite, et

- ehitusseaduses on sunniraha ülemmäär 10 000 krooni;
- loata või mittenouetekohase ehitamise korral on füüsilisele isikule määratav maksimaalne trahv kuni 18 000 ning juriidilise isikule kuni 500 000 krooni;
- looduskaitseadus lubab ranna ja kalda kaitsenoete rikkumise eest füüsilist isikut trahvida kuni 18 000 ja juriidilist isikut kuni 50 000 krooniga.

117. Riigikontrolli hinnangul on ebaseadusliku ja omavalilise ehitamise eest kohaldatavad sunnirahad ja trahvid võrreldes ehitushindadega väiksed ning ei oma seetõttu preventiivset ega karistuslikku toimet. Seetõttu puudub riigil ja kohalikel omavalitsustel tõhus mõjutusvahend, mille abil ohjeldada ebaseaduslikku ehitamist. Ehitusvaldkonna trahvi- ja sunnimäärade ebatõhususe on probleemina välja toonud ka õiguskantsler.

118. Viimaste aastate jooksul on ehitushinnad mitmekordistunud, veekogu vahetu lähedus suurendab ehitise väärtust veelgi, mistõttu on ranna- ja kaldaalad enamasti kõige suurema arendussurve all. Seadustes sätestatud sunniraha ja trahvide määrad pole aga ega ehitushindadega koos kasvanud ning ei vasta seetõttu enam turuolukorrale. Trahvisummat on võimalik ehitushinna sisse arvestada ilma seda märkimisväärselt kergitamata.

119. Keskkonnainspeksiooni hinnangul on nende poolt määratav trahvisumma enamasti vahemikus 3000–10 000 krooni, trahvisummade kohtus vaidlustamise korral vähendatakse enamasti summat veelgi. Auditeerimisel tutvus Riigikontroll mitmete juhtumitega, kus isikud olid vaatamata korduvatele juba ehitamise algfaasis kohaldatud sunnirahadele ning trahvidele omavalilised ehitised valmis ehitatud.



Lahemaa rahvusparki territooriumil, I kategooria kaitsealuse kalaliigi kudemisjõe ääres asub loata püstitatud puhkekeskus.

Riigikontroll

Ebaseaduslike ja omavaliliste ehitiste seadustamine on lihtne

120. Ebaseadusliku või omavalilise ehitise omanikul ei tohiks tekkida ootust, et tema poolt seadusevastaselt püstitatud ehitist on alati võimalik tagantjärele seadustada. Ranna ja kalda tõhus kaitse on tagatud ainult siis, kui enne ehitama hakkamist hinnatakse selle tegevuse mõju kaitstavatele väärtustele ja lubatakse ehitada vaid sinna, kus see avalikke huve ei kahjusta. Lisaks trahvile peaks rannale ja kaldale ebaseaduslike ning omavaliliste ehitiste kerkimist ära hoidma teadmine, et selliselt kerkinud ehitised võidakse likvideerida.

121. Riigikontroll on seisukohal, et ehitusseaduses sätestatud ohtliku, ajutise või ehitusloata püstitatud ehitise likvideerimine ei oma mõjutusvahendina reaalset toimet, kuna seda tegelikult ei rakendata. Valdav enamik ebaseaduslike ning omavalilisi ehitisi seadustatakse tagantjärele selle põhjendatust kaalumata. Sellises protsessis jäävad avalikud huvid esindamata ning ka kaitsmata.

122. Küsitluse tulemusel selgus, et kohalikud omavalitsused on auditeeritava perioodi jooksul nõudnud rannal või kaldal asuva omavolilise ehitise lammutamist vaid kuuel korral. Valimiga hõlmatud valdades polnud ehitise lammutamise ettekirjutust tehtud ühelgi korral. Keskkonnainspeksioon on teinud kokku 12 ehitise likvideerimise ettekirjutust, kuid mitmel korral on ehitise omanik nõustunud läbirääkimiste tulemusel ehitise ise lammutama juba enne ettekirjutuse tegemist. Vähemalt ühel korral nõustus isik lammutama juba valmis ehitatud omavolilise suvila ning sauna. Riigikontroll ei tuvastanud ühtegi juhtumit, kus ehitise likvideerimise oleks korraldanud riik või kohalik omavalitsus, lähtudes asendustäitmise korrast.

Paljud inimesed ei oota ära loa saamist

123. Järelevalve tegijate hinnangul on suurem osa loata ehitamise juhtudest sellised, kus isik on juba astunud samme kohalikul omavalitsuselt ehitusloa taotlemiseks, kuid pole loa saamist ära oodanud. Näiteks on asunud koostama detailplaneeringut või esitatud ehitusloa taotlus. Sellised juba valmis ehitiste seadustamise menetlused viiakse lõpuni samamoodi nagu juhtudel, kui planeerimisel ja ehitamisel oleks seadust järgitud. Näiteks dokumentide kooskõlastamiseks saatmisel ei selgitata, et projektis kirjeldatud ehitised on juba valmis – Riigikontrolli vaadeldud juhtumitel ei olnud ühelgi juhul planeeringu koostamise või ehitusloa taotluse materjalides kirjas, et tegemist on juba olemasolevate ehitistega. Mitmel juhul olid omavalitsused pöördunud ka Keskkonnaministeeriumi poole ehituskeeluvööndi vähendamiseks, selgitamata, et ehitisi juba püstitatakse või need on lausa valmis.

Omavalitsused ei hinda seadustamise põhjendatust

124. Omavoliliste ehitiste avastamisel kohustavad omavalitsused enamasti suuliselt või ettekirjutuse teel taotlema ehitusloa, vähestel vaadeldud juhtudel alustati loamenetlust detailplaneeringu tagantjärele koostamisega. Enamikus auditeeritud omavalitsustes ei peetud vajalikuks ebaseadusliku tegevuse eest trahvi määramist. Vaid ühel juhul kaasnes planeeringu algatamisega ka keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine. Ühelgi vaadeldud juhul polnud omavalitsused menetluse tulemusel jõudnud järeldusele, et püstitatud ehitist seal olla ei tohiks.

125. Riigikontroll peab eriti negatiivseteks pretsedentideks omavoliliste ehitiste seadustamist ilma detailplaneeringu koostamiseta, sest avalikkusel puudub igasugune võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida, samuti ei kaaluta enamasti keskkonnamõjusid ning ka kooskõlastajate ring ning neile esitatav informatsioon on oluliselt piiratum. Seadustamise ainsaks põhjenduseks ei saa lugeda, et ehitist on juba olemas; loa andja peab hindama ka ehitise sobivust ja vastavust avalikele huvidele ning seadustamise vajadust. Näiteks võib mõnel juhul võimalik olla ehitise ehituskeeluvööndist teisaldamine. Seadustamine peab olema võimalik vaid juhtudel, kui omavolilise ehitise omanik oleks tõenäoliselt saanud ehitise püstitada ka korrektselt käitudes.

Asendustäitmise korras lammutamise menetlus on ebaseelge

126. Üldjuhul peab ehitusloata ehitise lammutama selle omanik omal kulul. Kui omanik talle pandud kohustust ei täida, korraldab lammutamise kohalik omavalitsus asendustäitmise menetlust järgides. Omavalitsuste hinnangul on asendustäitmise korras lammutamisel oluliseks takistuseks selgete rakendussätete puudumine seaduses. Valdade sõnul jäädakse kohtus kaotajaks, sest järelevalvetoimingute tegemisel on tehtud menetlusvigu. Kuna lammutamise küsimus on seaduses reguleeritud üldsõnaliselt ja mitmetimõistetavalt, kardetakse, et

hiljem tuleb omavalitsusel endal lammutamine kinni maksta. Ka põhjendasid väiksemad omavalitsused lammutamise mittenoudmist sellega, et inimesi tundes ja teades on neil raske sellist otsust teha. Seetõttu eelistatakse, et likvideerimist nõuaks ja korraldaks KKI.

127. Mitmed auditeeritud põhjendasid lammutamiskohustuse mitterakendamist kohtute selles osas ebasoosiva praktikaga. Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et senine ehitiste lammutamist käsitlev Riigikohtu praktika põhineb juhtumitel, kus püstitatud ehitisel on ehitusluba või projekteerimistingimused olemas, kuid loa väljastamisel on tehtud vigu. Riigikohus ei ole võtnud seisukohta täiesti omavoliliste ehitiste lammutamise suhtes. Ka ei tulene olemasolevast kohtupraktikast, et igasuguse ebaseadusliku ehitise lammutamine oleks liigselt omandiõigust riivav – Riigikohus on rõhutanud, et ehitusloa kehtetuks tunnistamisel ja lammutamise nõudmisel tuleb kaaluda nii avalikke kui ka erahuve ning arvestada otsuse tegemisega kaasnevat tagajärki.

128. Asendustäitmise kohesest rakendamisest olulisem on, et omavalitsustel oleks tahe hinnata, kas ebaseaduslikult või omavoliliselt kerkinud ehitised kahjustavad avalikke huve, sh ka keskkonda, ning kas sellest tulenevalt oleks otstarbekas nõuda ehitise likvideerimist. KKI praktikas leidub mitmeid juhtumeid, kus pärast sunnirahade ja trahvide rakendamist ning isikuga läbi rääkimist on isik hoone ise ehituskeeluvõõndist teisaldanud või ka lammutanud. On ka juhtumeid, kus KKI on vaid läbirääkimiste ning seaduste sisu selgitamise tulemusel veennud isikut keskkonda kahjustavat hoonet lammutama.

129. Riigikontrolli hinnangul ei väljenda riik rahaliste sunnivahendite ebaadekvaatsuse ja ehitiste lammutamise menetluse reguleerimatuse tõttu selgelt sallimatust ebaseadusliku ehitustegevuse suhtes. See, et kohalikud omavalitsused kui ehitustegevuse põhilised järelevalvajad ei rakenda sanktsioone ja et ebaseaduslikku või omavolilist ehitist on tagantjärele seadustada lihtne, süvendab karistamatuse tunnet veelgi.

130. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Analüüsida ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise korral rakendatava sunniraha ja trahvimäärade mõjusust. Algatada ehitusseaduse muutmine sunnirahade ja trahvimäärade suurendamiseks ulatuses, mis tagaks mõjutusvahendite preventiivse toime.
- Töötada välja täpsem kord ja juhised, kuidas menetleda asendustäitmise korras toimuvat ehitise lammutamist. See aitaks omavalitsustel vältida asendustäitmise rakendamisel tehtavaid menetlusvigu ning annaks menetlemisel suurema kindlustunde. Ebaseadusliku ehitise lammutamine kui sunnivahend muutuks siis tõhusamaks.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub analüüsima ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise korral rakendatava sunniraha ja trahvimäärade mõjusust. Vastava vajaduse ilmnemisel otsime võimalust lahendada probleem regulatsiooni muutmisega.

Nõustume analüüsima [ka teises soovitusel kirjeldatud] juhise vajadust.

131. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös keskkonnaministriga: Töötada välja ehitusseaduse muudatused selliselt, et rannal või kaldal asuvate ebaseaduslike ehitiste seadustamine saaks toimuda vaid siis, kui see on kooskõlas üldplaneeringuga, läbinud detailplaneeringu menetluse ning kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga (keskkonnateenistus). Ehituskeeluvööndis asuva ebaseadusliku ehitise seadustamine peaks olema võimalik vaid siis, kui selleks oleks luba saadud ka seadusi järgides.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Hetkel ehitusseaduses ebaseaduslike ehitiste seadustamise kohta sätted puuduvad. Kõnealusel viisil muudatuste tegemisel on rõhk planeerimisseadusel ja võimalikud ehitusseaduse muudatused saavad olla planeerimisseadust toetava efektiga.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on seisukohal, et ebaseaduslike ehitiste seadustamine saab toimuda vaid erandjuhul ja kaalutusotsusena. Samas on detailplaneeringute menetlemine tagantjärgi sisuliselt ebaõige ning vähendab erinevate institutsioonide administratiivset suutlikkust. Nn ebaseaduslike ehitiste küsimus tuleb esile ka Eesti NSV aegse ebaseadusliku ehitistegevusega seoses ning seesuguste hoonete ja rajatiste seadustamiseks tuleb vajadusel leida mõistlikud lahendused. Keskkonnaministeerium lähtub ebaseaduslike ehitiste ja rajatiste seadustamisel üldisest põhimõttest, et seadustamine võib toimuda üksnes juhtudel, kui luba ehitise rajamiseks oleks saadud ka seadusi järgides. Nimetud põhimõttest on Keskkonnaministeerium ka lähtunud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditorsakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning regionaalministri, keskkonnaministri ja majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal regionaalministrile, keskkonnaministrile ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid ajavahemikul oktoobrist kuni novembrini oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Ministrite üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Regionaalminister: Regionaalministri 25.04.2007 käskkirjaga nr 1.1-3-2/14L on moodustatud komisjon, mille ülesandeks on teha ettepanekud planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks.

Regionaalministri seisukohalt seoses ranna-ala planeerimisega on vaja tõhustada maakonna tasandil planeeringute järelevalvet, millele audit on ka korduvalt viidanud, mis eeldab vähemalt kahe planeeringuspetsialisti olemasolu igas maakonnas (hetkel on pooltes maavalitsustes üks planeeringuspetsialist).

Teise põhimõttelise lahendusena ehitustegevuse reguleerimiseks ranna-alal näeme võimalust ehituskeeluvööndit vähendada ainult läbi üldplaneeringu, mis tagab nii ranna-ala tervikliku lahenduse kui kumulatiivsete mõjude hindamise planeeringu koostamisel. Samuti peame oluliseks strateegilise keskkonnamõju hindamise integreerimist planeeringuprotsessi, mille kohta on tehtud ettepanekud kavandatava planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõusse.

Keskkonnaminister: Edastame Keskkonnaministeeriumi seisukohad Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõus esitatud olulisemate tähelepanekute kohta:

Nõustume Teie tähelepanekuga, et omavalitsuste töös esineb mitmeid puudusi üld- ja detailplaneeringute koostamisel. Sellest tulenevalt on keskkonnariiskid reaalsed. Planeeringute koostamisel ei arvestata alati avalikkuse huviga, menetluse käigus ja otsuste langetamisel esineb kallutatust ühe või teise huvigrupi poole. Oleme seisukohal, et õigusaktidega kehtestatud regulatsioon planeeringute koostamiseks on piisav, kuid selle rakendamine nõutaval tasemel on omavalitsustele tihti ülejõu käiv. Eestis on arvukalt omavalitsusi, kes ei ole planeerimisseaduse rakendamisel alates üldplaneeringuid veel kehtestanud. Peame vajalikuks osutada senisest enam tähelepanu üld- ja detailplaneeringute kooskõlastamisele, mida oleks võimalik jälgida nende menetlemise igal etapil. Eesmärgiks tuleb seada samuti planeeritud tegevate ametnike kompetentsi arendamine, omavalitsuste teadlikkuse tõstmine.

Keskkonnaministeeriumi ühene seisukoht on, et rannale ja kaldale ehitamisele peavad kehtima piirangud, säilitamaks looduskooslusi, vähendamaks kahjulikku keskkonnamõju. Oleme seisukohal, et piirangute süsteem, mille alused on pea muutmata püsivad viieteist aastat, vajab läbivaatamist. Looduskaitse seadus näeb ranna ja kalda kaitsmiseks ette kitsendused nende kasutamisel. Piirangute süsteemi läbivaatamisel tuleks käsitleda erandite võimalikkust, sh selgemalt reguleerida ehituskeeluvööndi vähendamise võimalikkust. Vaadata tuleks nii lubatavat ehituskeeluvööndi vähendamise ulatust kui ka erinevat tüüpi aladel rakendatavat ehituskeeluvööndi vähendamise korralduslikku regulatsiooni.

Mööname, et senise kogemuse põhjal on põhjust teha etteheiteid ehitamise mitteküllaldase järelevalve üle. Eeskätt on ehituslubade väljastamine ning järelevalve teostamine omavalitsuste pädevuses. Vastavalt seadustele ja olemasolevaid võimalusi arvestades teostab järelevalvet ehitiste üle ka Keskkonnainspeksioon. Eesmärgiks tuleb seada ehitusloa väljastamisega seotud menetluse standardiseerimine, menetlejate teadlikkuse tõstmine ja kompetentsi arendamine, maaomanike ja omavalitsuste teadlikkuse tõstmine.

Vaatamata üldisele olukorrale, kus ebaseaduslik ja omavoliline ehitamine ei ole reegel, vaid erand, oleme üheselt seaduse rikkumiste vastu. Ei saa eeldada, et trahvide ja sunnirahade suurendamine on lahenduseks, mis lõpetab ebaseadusliku ehitustegevuse. Kindlasti on oluline roll avalikkuse teadlikkuse tõstmisel kehtivate õigusaktide osas, kolmanda sektori kaasamisel kogukondlikkuse arengusse, sh ruumilise planeerimise protsessi. Ebaseadusliku ehituse seadustamine peab olema pigem erandiks ning põhinema selgetel kaalutlustel.

Kokkuvõtteks täname tehtud ettepanekute eest ning soovime jätkuvat meeldivat koostööd kontrolliaruandes välja toodud puuduste kõrvaldamiseks ning vajalike meetmete rakendamiseks.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
<p>Asjakohastest üldplaneeringutest lähtumine</p> <p>51. Soovitused regionaalministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tugevdada järelevalvet üldplaneeringute koostamise üle ning analüüsida üldplaneeringute koostamata jätmise põhjusi. Rannal ja kaldal avalike huvide parema kaitse tagamiseks soovime: <ul style="list-style-type: none"> ■ tagada, et maavanemad kontrolliks, kas omavalitsused täidavad PIS § 29 kehtestatud üldplaneeringute perioodilise ülevaatamise kohustust. Selleks et tegemist oleks ka sisulise ülevaatamise ja 	<p>Regionaalministri vastus: Seisuga 01.10.2007 on kehtestatud üldplaneering olemas 127 omavalitsusel, üldplaneering on koostamisel 98 omavalitsuses, millest 29 omavalitsust prognoosivad üldplaneeringu kehtestada 2007. aasta lõpuks. Peamisteks põhjusteks üldplaneeringu koostamise viibimisel nimetavad omavalitsused keskkonnamõjude hindamise kulukust ja menetlusel praktilise kogemuse puudumisest tekkivaid takistusi, inimressursi (planeeringu- või arenguspetsialisti) puudumist omavalitsuses ja planeeringu kooskõlastamise venimist ametiasutustes.</p> <p>Vastavalt planeerimisseaduse paragrahvile 29 on omavalitsusel kohustus vaadata üle planeeringud ja esitada maavanemale ülevaade kuue kuu jooksul pärast kohaliku omavalitsuse volikogude korraldusi valimisi.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>ajakohastamisega, soovitame töötada omavalitsustele välja üldplaneeringu ülevaatamise meetodika.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 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 HELCOMi 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. ■ Tagada maavalitsuste planeeringute järelevalve kaudu, et ranna ja kalda osas muudetaks üldplaneeringut ainult juhul, kui omavalitsus on selle vajadust põhjendanud. See aitaks kontrollida, et omavalitsused on avalike huvide kaitse eelnevalt läbi kaalunud. ■ Soodustada koolituste korraldamise või juhendite koostamise kaudu omavalitsustes praktikat, et ranna- ja kalda piiranguvööndit puudutavate detailplaneeringute menetlemisel viidaks läbi tavapärasest intensiivsem teavitamismenetlus ka juhul, kui planeeringuga ei kaasne ehituskeeluvööndi vähendamist. Sellisest detailplaneeringust informeerimise korral tuleb teates kirjeldada ka kavandatava tegelikku sisu ning sellest tulenevaid piiranguid ranna- või kalda avalikule kasutamisele. ■ Soovitada nendes omavalitsustes, kus üldplaneeringu koostamine viibib inim- või rahalise ressursi puudumise tõttu, kaaluda ranna- ja kaldaalade üldplaneeringu koostamist koostöös teiste omavalitsustega. (p-d 22–43; 48–50) 	<p>Kehtestatud planeeringute ülevaatamisega selgitatakse planeeringukohase arengu tulemused, planeeringute edasise elluviimise võimalused, planeeringute põhilahenduste muutmise või detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise vajadus ja muud planeeringute elluviimisega seotud küsimused.</p> <p>Ettevalmistamisel on planeerimisseaduse muutmise eelnõu, kus lisaks senikehtivale regulatsioonile kavandatakse sätestada täiendavalt nõue, et kui planeeringu elluviimisel on ilmnenud olulised mõjud majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale, tuleb omavalitsusel kavandada ka täiendavalt meetmeid oluliste negatiivsete mõjude vähendamiseks. Peamiseks indikaatoriks üldplaneeringu asjakohasuse suhtes on üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute osakaal. Seaduses esitatud nõuetest on võimalik ka sisuliselt järeldada, kas planeering on ajakohane või mitte ning kas on vaja algatada uus üldplaneering.</p> <p>Metoodikas „Soovitus üldplaneeringu koostamiseks“ (Tallinn 2000) on muu hulgas soovitatud omavalitsustel koostada planeeringu elluviimise tegevuskava või rakenduskava, mille täpsemat kirjeldust sisaldab 2004. aastal väljaantud metoodika „Soovitus planeeringuprotsessi ülesehitamiseks“, ning määratleda ka ajaperiood, mille vältel on otstarbekas tegevus- või rakenduskava üle vaadata.</p> <p>Perioodil 2000–2002 viidi läbi neljas omavalitsuses (Leisi, Pühalepa, Kõrgessaare ja Vihula valdades) rannaalade pilootprojekt, projekti tulemusi tutvustati nii üle-eestilisel seminaril kui ka maakondades toimunud seminaridel. Lisaks omavalitsustele osalesid projektis aktiivselt ka maakondade keskkonnateenistused.</p> <p>Planeeringuala määramisel on praeguse kogemuse baasil olnud otstarbekas lähtuda siiski looduslikest piiridest ja omavalitsuse vajadustest, millest tulenevalt ei saa alati lähtuda HELCOMi poolt soovitatud 3 km vööndist.</p> <p>Maavalitsuste planeeringuspetsialistide korralistel koolitustel on ühe teemana alati käsitletud planeeringute järelevalvega seonduvat ning juhitud tähelepanu asjaolule, et planeeringuotsused peavad olema põhjendatud ja kaalutletud, viidates ka senistele Riigikohtu lahenditele.</p> <p>Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõus kavandatakse sätestada kohustus, et detailplaneeringu koostamisel ranna või kalda piiranguvööndisse looduskaitseseaduse tähenduses tuleb läbi viia vähemalt üks avalik arutelu ning selle planeeringu koostamise tellijaks ei tohi olla eraõiguslik isik. Nimetatud täiendus aitab kaasa avalike huvide arvestamisele rannaala planeerimisel.</p> <p>Senises praktikas on mitme omavalitsuse üldplaneeringuna kehtestatud Võrtsjärve kaldaala planeering kõigis Võrtsjärvega piirnevates omavalitsustes, mis oli omavalitsuste kokkuleppena formuleeritud piirkonna arengukavas. Saaremaal on Keskkonnainvesteeringute Keskuse rahastamisel ja Saaremaa Omavalitsusliidu tellimisel koostatud rannaala tsoonering, mida enamik Saaremaa omavalitsusi (erandiks on Pihlta ja Orissaare vald) ei ole planeeringuks vormistanud ega nõuetekohaselt menetlenud. Eelnevast järelduvalt peab initsiatiiv tulema eelkõige omavalitsustest, mis tagab planeeringu kehtestamise ja edasise elluviimise.</p> <p>Nõuandeid planeeringu liigi ja täpsusastme valikul on kirjeldatud metoodikas „Soovitus planeeringuprotsessi ülesehitamiseks“ (Tallinn 2004).</p>
<p>Keskkonnatingimuste seadmine</p> <p>52. Soovitus keskkonnaministrile koostöös regionaalministriga:</p> <p>Töötada kohalikele omavalitsustele välja keskkonnamõjusid käsitlev juhendmaterjal, mis selgitaks detailplaneeringutes keskkonnatingimuste kehtestamist ning aitaks analüüsida keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamise vajadust. Vajaduse korral korraldada kohalikele omavalitsustele asjakohaseid koolitusi. (p-d 44–47)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Peame ettepanekut asjakohaseks. Omavalitsuste pädevust keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse osas tuleb tõsta. Keskkonnaministerium kavandab konkreetsed tegevused koolituste ning juhendmaterjalide osas lähemas tööplaanis.</p> <p>Regionaalministri vastus: 2003. aastal on ministeeriumi poolt välja antud metoodika „Soovitus detailplaneeringu koostamiseks“, kus on muu hulgas kirjeldatud tüüpilised keskkonnamõjud, mille puhul on vajadus seada detailplaneeringu vastavad keskkonnatingimused, samuti on kirjeldatud keskkonnakomponente, millega on vaja detailplaneeringu koostamisel arvestada. 2004. aastal väljaantud metoodika sisaldab ka mõjude loendit ja kirjeldust, millega tuleb planeeringu koostamisel arvestada.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>Planeeringulahenduste põhjendatus</p> <p>53. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Algatada looduskaitseaduse muutmise sellisel, et keskkonnaministrile esitata ehituskeeluvööndi vähendamise taotlus peab sisaldama ka maavanema seisukohta. See aitaks tagada, et enne keskkonnaministri poolt looduskaitsele aspektide analüüsimist oleks kontrollitud ka teiste avalike huvide kaitset ning tegevuse vastavust maakonnaplaneeringule. Tagada, et keskkonnateenistustele kooskõlastamiseks saadetud ranna- ja kaldaalade detailplaneeringutes, millega muudetakse üldplaneeringut, kontrollitakse keskkonnaningimuste piisavat käsitlemist ning vajaduse korral võetakse seisukoht keskkonnamõju strateegilise hindamise vajalikkuse osas. (p-d 39–50) 	<p>Keskkonnaministri vastus: Looduskaitseaduse § 40 kohaselt saab ehituskeeluvööndi vähendamise taotlust esitada üksnes vastuvõetud üldplaneeringu alusel. Planeerimisseaduse § 8 lg 4 kohaselt võib üldplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut. Maavanem teostab järelevalvet üldplaneeringu koostamise üle ja kontrollib üldplaneeringu vastavust maakonnaplaneeringule. Oleme seisukohal, et kohustus nõuda maavanema seisukohta väljaspool planeerimismenetluse kohast järelevalvemenetlust, võib veelgi vähendada omavalitsuste vastutust ehituskeeluvööndi vähendamise taotluste sisulise hindamise osas. Näeme alternatiivina, et täpsustatud regulatsiooniga pannakse omavalitsustele ülesanne kontrollida ehituskeeluvööndi vähendamise taotlusel avalike huvide kaitset ning tegevuse vastavust maakonnaplaneeringule.</p> <p>Planeerimisseaduse kohaselt tuleb enne planeeringu vastuvõtmist kohalikul omavalitsusel kooskõlastada üldplaneering ja detailplaneering kaitseala valitsejaga (keskkonnateenistusega), kui planeeritava maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritava maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või kui tegemist on altkaevandatud alaga. Eelpool nimetatud juhtudel keskkonnateenistustele kooskõlastamiseks esitatud planeeringute puhul kontrollivad keskkonnateenistused ka praegu keskkonnaningimuste käsitlemist. Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna poolt korraldatavatel teabepäevadel on keskkonnateenistuste töötajate tähelepanu juhitud vajadusele planeeringute kooskõlastamisel pöörata suuremat tähelepanu keskkonnaningimuste käsitlemisele. Märgime, et muudel juhtudel ei ole kehtiva planeerimisseaduse kohaselt planeeringu kooskõlastamine keskkonnateenistusega kohustuslik ning keskkonnateenistusel puudub siduvate hinnangute andmiseks vajalik halduspädevus.</p>
<p>Ehituskeeluvööndi vähendamine</p> <p>78. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Algatada looduskaitseaduse muutmise sellisel, et ehituskeeluvööndit saaks vähendada vaid üldplaneeringu koostamisel ja kehtestamisel. See aitaks vältida avalikkuse vähest osalemist otsuse tegemisel, tagaks pikaajalistest eesmärkidest ja arengusuundadest kinnipidamise ning selle, et otsuse tegemisel on hinnatud ning arvesse võetud rannale või kaldale ehitamisega kaasnevaid negatiivseid mõjusid koos. Kuna üldplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise tellijaks on kohalik omavalitsus, aitaks see oluliselt paremini kaitsta avalike huvide esindatust. <p>Juhul kui ülalpool esitatud muudatust ei tehta,</p> <ul style="list-style-type: none"> algatada looduskaitseaduse muutmise sellisel, et keelata ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendavate detailplaneeringute kehtestamine nendel omavalitsustel, kelle üldplaneering puudub. Detailplaneeringute menetlemise peatamist üldplaneeringu valmimiseni on omavalitsuste endi algatusel ka kasutatud (nt Jõelähtme vallas Rebala muinsuskaitseala teemaplaneeringu osas). töötada detailplaneeringute alusel ehituskeeluvööndi vähendamise lubamiseks välja selged, läbipaistvad ja ühtselt rakendatavad kriteeriumid, mis aitaksid omavalitsustel endil tõhusamalt hinnata, kas koostatud planeering vastab seaduses sätestatud ranna ja kalda kaitsemise eesmärkidele ja riiklikele huvidele ning sellest lähtuvalt oma pöördumisi ka sisuliselt põhjendada. Keelduda ehituskeeluvööndi vähendamist 	<p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium ei saa üheselt [esimesena] toodud ettepanekuga nõustuda põhjusel, et omavalitsustel on üldplaneeringute koostamisel ja vastuvõtmisel raskusi, millest tulenevalt ei saaks probleem piisava kiirusega lahendust. Vastavalt planeerimisseaduse §-le 45 on kohalikud omavalitsused kohustatud tagama linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja valla üldplaneeringu kehtestamise tagama hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. Seega on kohalikel omavalitsustel planeerimisseadusest tulenevalt kohustus üldplaneeringu kehtestamiseks. Samas on Eestis arvukalt omavalitsusi, kes ei ole planeerimisseaduse rakendamist alates üldplaneeringuid kehtestanud. Seetõttu leiame, et ehituskeeluvööndi vähendamise sidumine üldplaneeringu kehtestamisega tekitab põhjendatud ehituskeeluvööndi vähendamise taotlemisel siiski tegelikkuses olukorra, kus otsused võivad võtta aega aastaid ning seetõttu leida aset nii ebaseaduslik ehitustegevus jmt. Seega võib range piirangu seadmine osutada lõpptulemusel loodusväärtuste ja avalike huvide säilitamise seisukohalt sootuks vastupidist mõju osutavaks.</p> <p>[Alternatiivina esitatud esimest] ettepanekut peame asjakohaseks, mis on teatud tingimustel kohaldatav. Tuleb kaaluda seesuguse nõude rakendamise võimalikkust. Samuti peame vajalikuks analüüsida, kas erinevate keelualade osas on põhjendatud erineva lähenemise rakendamine (nt keelata ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendavate detailplaneeringute kehtestamine nendel omavalitsustel, kelle üldplaneering puudub tiheasustuse korral või rannaalaga omavalitsuste korral).</p> <p>[Alternatiivina esitatud teist] ettepanekut peame asjakohaseks. Siiski ei ole kohalik omavalitsus institutsioonina alati pädev hindama riiklikku huvi ning selle arvestamiseks tuleb näha alternatiivne lähenemine.</p> <p>[Kolmandas punktis] esitatud soovitus on asjakohane, kuid siiski tuleks eelistada omavalitsuste pädevuse tõstmist ning seesuguste keeldude sisuline sätestamine võib osutada keerukaks, kuna formaalselt on nõudeid ilmselt võimalik täita. Nõustume, et kohalik omavalitsus peab esitama põhjendatud taotluse, kuid oleme seisukohal, et Keskkonnaministeerium ei peaks keelduma ehituskeeluvööndi vähendamisest üksnes puuduliku põhjenduse tõttu. Ehituskeeluvööndi vähendamise taotlus, milles ei ole põhjendatud ehituskeeluvööndi vähendamise vajalikkust, tuleks tagastada kohalikele omavalitsustele taotluse täiendamiseks ning seejärel hinnata, kas</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>juhtudel, kui omavalitsus pole taotluses põhjendanud selle vajalikkust. See aitaks tagada, et omavalitsused analüüsivad üldplaneeringu muutmise vajadust avalikest huvidest lähtuvalt, ning vältida avalike huvidega vastuollu minevate otsuste tegemist ning ühtlasi oluliselt vähendada Keskkonnaministeeriumi töökoormust.</p> <ul style="list-style-type: none"> Tagada, et Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt hinnataks ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavust vajadusest (mitte võimalikkusest) lähtudes ning otsuseid põhjendataks tegelike asjaolude põhjal. Tagada, et keskkonnateenistused kontrolliks ranna või kalda piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel, kas tegu võib olla piiranguvööndisse uue tiheasustusala planeerimisega. Koostada ehituskeeluvööndi ulatuse määramise kohta juhend, mis aitaks ühtlustada omavalitsuste, maavalitsuste ja keskkonnateenistuste praktikat selles osas. (p-d 54–60; 61–64) 	<p>taotlus on põhjendatud.</p> <p>[Neljanda soovitusega seoses selgitame, et] Keskkonnaministeerium on seniste ehituskeeluvööndi vähendamise otsuste tegemisel lähtunud seisukohast, et ehituskeeluvööndi vähendamise puhul oleks tagatud ranna ja kalda kaitse eesmärgid. Ka senised otsused on tehtud tegelike asjaolude põhjal, kuid tunnistame, et otsuste vormistamisel oleks tulnud suuremat tähelepanu pöörata motiivatsioonile. Samas juhime tähelepanu, et tänasel päeval on otsuste motiveerimisele pööratud suurt rõhku ning taotluste vastused sisaldavad põhjendusi, millest lähtudes on vastavale otsusele jõutud. Oleme analüüsinud olukorda ning leidnud spetsiifilisi erandjuhte, kus ehituskeeluvööndi vähendamine ei olnud küll sisuliselt vajalik, kuid võimalikkuse tõttu vältimatu. Märgime siinkohal, et ranna ja kalda erinevate vööndite suhtes tuleb alati meeles pidada, et looduslikud tingimused ei võimalda kunagi piirangute kehtestamist universaalse meetermõdduga. Just seetõttu, et looduslikud tingimused erinevate veekogude kallastel on sedavõrd erinevad, sõltudes sealjuures mitte ainult piirkonna looduse tüpoloogiast, vaid ka ajaloolise asustuse kujunemisest ja paljudest muudest kriteeriumitest, ei saa ranna ja kalda suhtes seaduses meetermõdduga sätestatud piiranguid pidada eesmärgiks omaette. Piirangute muutmise „vajalikkuse“ hindamine on tunduvalt subjektiivsema tähendusega kui piirangute muutmise „võimalikkuse“ hindamine. Teisisõnu – looduskaitse seadus sätestab üheselt ranna ja kalda kaitse eesmärgid. Erinevate piirangutega vööndite kehtestamise eesmärgiks on saavutada just nimelt need ranna ja kalda kaitse eesmärgid ning vööndi ehk ehituskeeluvööndi laius peab olema selline, mis nende eesmärkide saavutamise tagab. Tõenäoliselt ei ole „vajalikkus“ ja „võimalikkus“ siinjuures vastandlikud kriteeriumid, millest vaid ühe hindamine võimaldaks oluliselt paremini ranna ja kalda kaitset tagada.</p> <p>Nõustume [viienda ja kuuenda] ettepanekuga. Ranna või kalda piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel tuleb keskkonnateenistustel hinnata, kas piiranguvööndisse kavandatav tegevus võib olla uue tiheasustusala loomine. Nõustume, et looduskaitse seaduse muutmise korral tuleb välja töötada juhendmaterjal looduskaitse seaduse peatüki „Rand ja kallas“ rakendamise kohta.</p>
<p>Maavalitsuste järelevalve</p> <p>79. Soovitused regionaalministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> Täpsustada planeerimise seaduses, mida mõistetakse üldplaneeringuga vastuolus oleva detailplaneeringu all, mis tuleks saata maavanemale järelevalve tegemiseks. Analüüsida, kas maavalitsuste koostatud maakonnaplaneeringutes ja maakonnaplaneeringu teemaplaneeringutes on kirjeldatud kõik kehtestatud riiklikud piirangud. Selgeid riigi huve sisaldavad maakonnaplaneeringud aitaksid omavalitsustel koostada üldplaneeringuid, mis täidaksid planeerimise seaduse § 6 lõikes 3 sätestatud eesmärgid. Tõhustada järelevalvet, mida maavalitsused teevad detailplaneeringute üle, ühtlustades maavalitsuste praktikat detailplaneeringute algatamise otsuste teadete menetlemisel ning tagades, et planeeringute järelevalvesse jõudmiseks teeksid maavalitsused ka ise aktiivseid samme, mitte ei tugineks vaid omavalitsuste usaldusele. Soodustada sarnaselt Harju, Lääne, Pärnu, Valga ning Viljandi maavalitsustega ka teistes maavalitsustes praktikat, kus planeeringute maavalitsustesse jõudmisele aidatakse kaasa omavalitsuste intensiivse informeerimise ja koolitamise abil. (p-d 71–77) 	<p>Regionaalministri vastus: Planeerimise seaduse muutmise eelnõus kavandatakse defineerida põhilahenduse mõiste, mille korral detailplaneering muudab kehtivat üldplaneeringut.</p> <p>Maakonnaplaneeringut ja teemaplaneeringuid koostatakse pikaajalise perspektiiviga (7–15 aastaks), Eesti seadusandlus on pidevas muutumises, mistõttu on kaheldav kõikide riiklike piirangute maakonnaplaneeringus kirjeldamise otstarbekus. Ruumilise arenguga seonduv riigipoolne huvi ja pikaajalised arengusuundumused on riigi poolt selgelt formuleerimata või puuduvad üldse, mistõttu on maavalitsustel väga raske kajastada vastavaid nn piiranguid maakonnaplaneeringutes. Kahtlemata tuleb tõhustada mõlemapoolselt edasist koostööd.</p> <p>Planeeringute osakonnale teadaolevalt on omavalitsusi informeeritud maavalitsuste poolt nii kirjalikult kui ka koolituste käigus vajadusest edastada maavalitsustele planeeringute algatamise otsused.</p>
<p>Tiheasustusala mõiste ebaselgus</p> <p>80. Soovitus regionaalministritele koostöös</p>	<p>Regionaalministri vastus: Tiheasustusala mõiste näol on tegemist senini määratlemata õigusmõistega. Kuigi näiteks maareformi seaduse § 7 lõikes</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>keskkonnaministriga:</p> <p>Töötada välja ühtsed kriteeriumid, mille alusel oleks võimalik määrata kindlaks, mida pidada tiheasustusalaks. Algatada planeerimiseaduse ja looduskaitseaduse muudatused mõistekasutuse ühtlustamiseks. (p-d 61–62; 65–70)</p>	<p>4 on püütud mõistet tulutulit avada järgmiselt: „Tiheasustusega aladeks käesoleva seaduse tähenduses on maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga.“. Taoline mõistekasutus ei anna tiheasutusala mõistest arusaamiseks mingit ettekujutust ega taga seeläbi õiguselgust. Planeerimiseaduses on loobutud mõistest tiheasustusala, seaduses kasutatakse mõistet detailplaneeringu kohustusega ala. Ranna- ja kaldaalal oleks ehitamisega seoses eelkõige vaja analüüsida, mida reaalselt reguleerida tahetak ja kas praegune menetlusprotsess tiheasustusalade moodustamiseks on otstarbekas. Analüüsist tulenevalt on võimalik välja töötada vastavad kriteeriumid või tunnused.</p> <p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub vajadusega erinevates seadustes esinevate terminite kasutus ühtlustada. Kompaktse asustusega ala ehk tiheasustusala definitsioon tuleb anda erinevaid seadusi läbivalt ja üheselt viisil, mis sisaldab selgitust ja loetelu tunnustest, mille esinemisel võib piirkonda lugeda kompaktse asustusega alaks.</p>
<p>Regulaarne ehitusjärelevalve</p> <p>113. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös regionaalministriga:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analüüsida kohalike omavalitsuste, Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni ja maavalitsuste poolt tehtava ehitamise järelevalve tõhusust ja nende ülesannete kattuvust. Muuta ehitusseadust selliselt, et selles oleks selgelt kirjeldatud kõigi järelevalvet tegevate asutuste (sh ka maavalitsuste) järelevalvefunktsioonid. Kattuvuse kaotamine aitaks eri asutuste järelevalveressurssi tõhusamalt kasutada. Töötada koostöös omavalitsusliitudega välja lahendused, mis aitaksid tagada kõigile omavalitsustele ehitusjärelevalvega tegelevate isikute olemasolu. Näiteks soodustada omavalitsuste koostööd ehitusjärelevalve tegemisel. Lisaks pädevate inimeste paremale kättesaadavusele aitaks see hoida kokku ka raha. (p-d 81–86; 91–100; 105–107) 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis analüüsima ehitusseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse ja Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni poolt teostatavaid järelevalve ülesandeid. Vastavates sätetes puuduste ilmnmisel otsime võimalust lahendada probleem regulatsiooni muutmisega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis otsima paremaid lahendusi maavanema rolli täpsustamiseks järelevalve protsessis, kuid rõhutame, et maavalitsused on Siseministeeriumi valitsemisalas. Maavalitsuse ja maavanema ülesanded ja pädevused on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses. Maavanema järelevalvefunktsioonide reguleerimiseks ehitusseadusega nõuab mõlema ministeeriumi vahelist konsensust.</p> <p>[Teise soovitus osas märgime, et] regionaalminister juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil puudub pädevus selles vallas lahendusi välja töötada.</p> <p>Regionaalministri vastus: Praeguse kogemuse baasil ei ole omavalitsusliidud olnud huvitatud vastavate spetsialistide olemasolust oma koosseisus. Paremini on rakendunud mehhanism, kus mitme omavalitsuse peale on palgatud üks spetsialist. Leiame, et järelevalvefunktsiooni täitmine saab olla vaid avaliku võimu volitusi omava haldusorgani ülesanne ega saa oma olemuselt olla omavalitsusliidu pädevuses. Omavalitsusliidu põhiülesandeks on siiski esindada oma liikmete, kohaliku omavalitsuse üksuste, ühishuvi pigem läbi pehmete meetmete rakendamise.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Majandus- ja Kommunikatsiooniministri hinnanguga, mille kohaselt puudub tal pädevus kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalve osas paremate lahenduste välja töötamiseks, ei saa nõustuda. Ehitusseaduse alusel on kohalikud omavalitsused ehitusjärelevalvet teostavaks organiks ning sellest tulenevalt on seaduse rakendumine otseses sõltuvuses omavalitsuste võimekusest. Seetõttu on oluline, et sobivad lahendused töötataks välja Siseministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostöös.</p>
<p>KOVide pädevus haldus- ja väärtomenetluse vallas</p> <p>114. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Tagada riigi toetus omavalitsuste süstemaatilisele koolitamisele haldus- ja väärtomenetluse vallas. Koolitusi tuleks korraldada Eesti eri piirkondades, et ka Tallinnast kaugel asuvate omavalitsuste ametnikel oleks võimalik neil osaleda. (p-d 91–94; 101–104)</p>	<p>Regionaalministri vastus: Meetme „Haldussuutlikkuse tõstmine“ raames korraldab Riigikantselei koolitusi omavalitsuste spetsialistidele, kus on võimalik läbi viia ka haldus- ja väärtomenetlusega seonduvat õiguslast koolitust. Vastav ettepanek – jätkata teemat ka järgneval aastal –, on edastatud Riigikantseleile. Siseministeerium on korraldanud koostöös maavalitsustega koolitusi planeeringute ja haldusmenetlusega seonduvates küsimustes.</p>
<p>Ehitamistaotluste ja ehitisregistri kvaliteet</p> <p>115. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Algatada ehitusseaduse muutmise selliselt, et 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub [esimeses soovitus viidatud] ehitusseaduse vastavate paragrahvide muutmise vajadusega.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>rannale ja kaldale kui ehituspiiranguga alale oleks ka alla 20 m² väikeehitise ehitamiseks vajalik taotleda kohalikul omavalitsuselt kirjalik nõusolek. Muudatuses tuleb reguleerida, milline info peab taotluses kindlasti sisalduma (nt ehitise asendiplaan krundil, krundi ehitusõiguse suhtes kehtivad piirangud, ehitise kirjeldus ja kasutusotstarve). See aitaks omavalitsustel kontrollida taotluse kvaliteeti ning tagaks piisava info, mille põhjal otsustada, kas on vajalik nõuda ehitusprojekti. Ühtlasi võimaldaks see omavalitsustel saada rannal ja kaldal kavandatavast ehitamisest parema ülevaate ning teha tõhusamat järelevalvet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Töötada välja juhendmaterjalid, mis aitaksid omavalitsustel kasutada neile antud kaalutusõigust: hinnata neile esitatud ehitamistootluste kvaliteeti ning nõuda vajaduse korral dokumentide täiendamist või ka ehitusprojekti koostamist. ■ Arendada edasi ning muuta paindlikumaks ehitisregistri lahendusi. Eelkõige tuleks tagada ehitisregistri seotus teiste riigi registritega ning lahendada probleem seoses varem ehitusloa saanud ehitiste registrisse kandmisega. (p-d 87–90; 101–104; 108–112) 	<p>[Teise soovitusel osas oleme seisukohal, et] haldusmenetluse seaduses on sätestatud, et kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Haldusorgan peab kaaluma iga üksikjuhtumit eraldi, kuna iga olukord on erinev. Ministeerium ei saa kohalikele omavalitsustele ette kirjutada, kuidas nemad võivad kasutada neile antud kaalutusõigust.</p> <p>[Kolmanda soovitusel seoses] teatame, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on riikliku ehitisregistri arendamiseks välja kuulutatud riigihange nr 101756 (riikliku ehitisregistri tarkvarasüsteemi arendus- ja tugiteenuse ostmine „Tarkvaraga seotud teenused“), mille raames on ette nähtud registri tööprotsesside ja nõuete analüüs, tarkvara arendamine, uute lahenduste loomine. Lisaks on tellitud ehitisregistri tarkvara IT-audit, mille eesmärk on hinnata ehitisregistri tarkvara ülesehitamise põhimõtete sobivust, jätkusuutlikkust ja ettepanekute tegemine andmekvaliteedi parandamiseks, tarkvara kasutusmugavuse parandamiseks.</p>
<p>Sunnivahendite mõjus</p> <p>130. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Analüüsida ebaseadusliku ja omavoliilise ehitamise korral rakendatava sunniraha ja trahvimäärade mõjusust. Algatada ehituseaduse muutmise sunniraha ja trahvimäärade suurendamiseks ulatuses, mis tagaks mõjutusvahendite preventiivse toime. ■ Töötada välja täpsem kord ja juhised, kuidas menetleda asendustäitmise korras toimuvat ehitise lammutamist. See aitaks omavalitsustel vältida asendustäitmise rakendamisel tehtavaid menetlusvigu ning annaks menetlemisel suurema kindlustunde. Ebaseadusliku ehitise lammutamine kui sunnivahend muutuks siis tõhusamaks. (p-d 116–119; 126–128) 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub analüüsima ebaseadusliku ja omavoliilise ehitamise korral rakendatava sunniraha ja trahvimäärade mõjusust. Vastava vajaduse ilmnemisel otsime võimalust lahendada probleem regulatsiooni muutmisega.</p> <p>Nõustume analüüsima [ka teises soovitusel kirjeldatud] juhise vajadust.</p>
<p>Ebaseaduslike ehitiste seadustamine</p> <p>131. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministritele koostöös keskkonnaministriga:</p> <p>Töötada välja ehituseaduse muudatused selliselt, et rannal või kaldal asuvate ebaseaduslike ehitiste seadustamine saaks toimuda vaid siis, kui see on kooskõlas üldplaneeringuga, läbinud detailplaneeringu menetluse ning kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga (keskkonnateenistus). Ehituskeeluvööndis asuva ebaseadusliku ehitise seadustamine peaks olema võimalik vaid siis, kui selleks oleks luba saadud ka seadusi järgides. (p-d 120–125)</p>	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Hetkel ehituseaduses ebaseaduslike ehitiste seadustamise kohta sätted puuduvad. Kõnealusel viisil muudatuste tegemisel on rõhk planeerimisseadusel ja võimalikud ehituseaduse muudatused saavad olla planeerimisseadust toetava efektiga.</p> <p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium on seisukohal, et ebaseaduslike ehitiste seadustamine saab toimuda vaid erandjuhul ja kaalutusotsusena. Samas on detailplaneeringute menetlemine tagantjärei sisuliselt ebaõige ning vähendab erinevate institutsioonide administratiivset suutlikkust. Nn ebaseaduslike ehitiste küsimus tuleb esile ka Eesti NSV aegse ebaseadusliku ehitistegevusega seoses ning seesuguste hoonete ja rajatiste seadustamiseks tuleb vajadusel leida mõistlikud lahendused. Keskkonnaministeerium lähtub ebaseaduslike ehitiste ja rajatiste seadustamisel üldisest põhimõttest, et seadustamine võib toimuda üksnes juhtudel, kui luba ehitise rajamiseks oleks saadud ka seadusi järgides. Nimetud põhimõttest on Keskkonnaministeerium ka lähtunud.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on hinnata, kas rannale ja kaldale ehitamise planeerimisel kaitsevad riik ja kohalikud omavalitsused avalikke huve ning kas rannale ja kaldale ehitamise järelevalve on tõhus.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Kohalikel omavalitsustel on olemas kehtivad ning ajakohased randa ja kallast hõlmavad üldplaneeringud.
- Üldplaneeringu lahendusi muudetakse vaid põhjendatud vajadusel, kaasates menetlusse avalikkuse ja selgitades välja muutmisega kaasneva keskkonnamõju.
- Rannale ja kaldale ehitamise piirangud seadustes on väljendatud selgelt ja üheselt. Erandeid ehituskeeluvööndi vähendamiseks tehakse ühtsetest ja läbipaistvatest kriteeriumitest lähtudes.
- Detailplaneeringute koostamise seaduslikkuse ja avalike huvide arvestamise üle tehakse tõhusat järelevalvet.
- Kohalikud omavalitsused ja riik teevad tõhusat järelevalvet ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise üle. Ehitamise nõuetele vastavust kontrollitakse kogu ehitamise protsessi jooksul.
- Ebaseaduslikud ehitised avastatakse, ebaseaduslikku ehitamist takistatakse ning ebaseaduslikule tegevusele eelnenud olukord taastatakse.
- On olemas tõhusad rahalised mõjutusvahendid ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise vältimiseks.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti kohalike omavalitsuste, Keskkonnaministeeriumi ja maavalitsuste tegevust ranna ja kaldaga seotud detailplaneeringute koostamisel ning kohalike omavalitsuste, Keskkonnainspeksiooni ja Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni tegevust rannal ja kaldal asuvate ehitiste üle järelevalve tegemisel.

Audit keskendus kahele põhiküsimusele:

1. Kas ranna- ja kaldaalade arendamist planeeritakse lähtuvalt pikaajalistest eesmärkidest ning arvestades avalikke huve?
2. Kas ehitusjärelevalve süsteem tagab ranna ja kalda avatuse avalikkusele ning nende alade loodusväärtuste kaitse?

Auditi ajaliseks ulatuseks on aastad 2004–2006. Auditis ei käsitletud linnades asuvate randade ja kallaste kaitsega seonduvat.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- Analüüsiti õigusakte, kohtulahendeid ning ranna- ja kaldaaladega seotud riiklikke kavasisid.
- Intervjueeriti ja küsiti selgitusi järgmistelt isikutelt (ametikoht on antud kohtumise aja seisuga):
 - Ülle Harak, Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna juhataja kt;

- Katrin Teder, Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna spetsialist;
- Urve Sinijärv, Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna peaspetsialist;
- Jüri Lass, Siseministeeriumi planeeringute osakonna juhataja kt;
- Maila Kuusik, Siseministeeriumi planeeringute osakonna nõunik;
- Nele-Kai Loorits, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna ehitustalituse juhataja;
- Siim Reinaas, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infosüsteemide ja registrite osakonna ehitisregistri talituse juhataja;
- Heino Alaniit, Harju maavalitsuse planeeringuosakonna juhataja;
- Aarne Mesilane, Harju maavalitsuse õigusosakonna juhataja;
- Alan Rood, Harju maavalitsuse planeeringuosakonna järelevalvetalituse peaspetsialist;
- Harri Pendis, Harju maavalitsuse planeeringuosakonna järelevalvetalituse peaspetsialist;
- Tiina Troškin, Keskkonnainspektiooni keskuse juhtivinspektor;
- Tiia Kaar, Keskkonnainspektiooni Harjumaa osakonna juhataja;
- Margo Dengo, Tehnilise Järelevalve Inspektiooni ehitusohutuse osakonna juhataja;
- Rita Annus, Maa-ameti peadirektori nõunik;
- Helle Übius, Maa-ameti planeeringute ja maareformi osakonna nõuniku kt;
- Natalja Varkki, Alajõe vallavanem;
- Margus Kiir, Alajõe valla vallasekretär;
- Jüri Kirss, Audru vallavalitsuse ehitus- ja kommunaalnõunik;
- Urmas Aava, Häädemeeste vallavanem;
- Merle Loothing, Häädemeeste valla arendus- ja keskkonnanõunik;
- Georg Ruuda, Võru vallavanem;
- Inge Vill, Võru valla arendus-ja ettevõtlusnõunik;
- Peeter Haug, Võru valla registripidaja;
- Ülo Laanemets, Jõelähtme valla maa- ja planeerimisosakonna juhataja;
- Ilari Domaskin, Kasepää valla ehitus- ja keskkonnaspetsialist;
- Kadi Raudla, Kuusalu vallaarhitekt;
- Ilmar Pungar, Mustjala valla maatalituse juhataja;
- Marika Meister, Noarootsi valla maa- ja arendusnõunik;

- Kalev Sepp, Läänemaa Omavalitsuste Liidu ehitusinspektor;
 - Jüri Kluge, Salme valla maanõunik;
 - Toomas Schmidt, Ridala vallavanem;
 - Aivar Sein, Ridala abivallavanem;
 - Aivar Pärli, Otepää vallavanem;
 - Peeter Aunapu, Otepää valla ehitus- ja majandusteenistuse vallainsener;
 - Marek Merilo, Otepää valla maanõunik;
 - Urmas Kuldmaa, Otepää valla munitsipaalpolitseinik;
 - Sulev Roos, Harku valla abivallavanem;
 - Urmas Rasina, Harku valla arengu-ja planeerimisosakonna juhataja;
 - Vjatšeslav Fomtšenkov, Harku valla ehitusjärelvalve inspektor;
 - Kristina Ott, Harku valla arhitekt;
 - Arvid Arroval, Tahkuranna vallavalitsuse arendusnõunik;
 - Hendrik Haldma, Ülenurme valla ehitusnõunik;
 - Karin Ruuder, Ülenurme valla maanõunik;
 - Märt Mandel, Võru linnavalitsuse ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja;
 - Ülevi Eljand, Võru linnavalitsuse peaarhitekt-nõunik;
 - Lea Visnap, Keskkonnateenistuse Võrumaa osakonna juhataja kt;
 - Ain Ruthe, Keskkonnateenistuse Võrumaa osakonna juhtivinspektor;
 - Ena Poltimäe, Võrumaa keskkonnateenistuse juhataja;
 - Anu Holvandus, Võrumaa keskkonnateenistuse vee peaspetsialist;
 - Jaan Pikka, Harjumaa keskkonnateenistuse juhataja;
 - Raivo Kallas, Saaremaa keskkonnateenistuse juhataja;
 - Liis Keerberg, Eesti Rohelise Liikumise: planeeringute jälgimise töörühma juht;
 - Peep Lepik, Hendrikson ja Ko konsultant-planeerija;
 - Toomas Paaver, Kuressaare linnavalitsuse linnaarhitekt.
- Analüüsi kohalike omavalitsuste ranna- ja kaldaalasiid hõlmavate detailplaneeringute ja ehituslubade menetlemise dokumente ning ehituskeeluvõõndi vähendamise taotlusi 15 maaomavalitsusest koosneva valimi ulatuses. Valimisse kuulusid järgmised vallad: Alajõe, Audru, Harku, Häädemeeste, Jõelähtme, Kasepää, Kuusalu, Mustjala, Noarootsi, Otepää, Ridala, Salme, Tahkuranna, Võru ja Ülenurme.

- Valim moodustati ekspertvalimina ning valimi koostamise eesmärgiks oli analüüsida näiteid, mis seostuvad eri veekogude randade ja kallastega, võttes arvesse valdade erinevat arendussurvet ning ranna- ja kaldaaladel kehtivate looduskaitsete piirangute ulatust ning eelselgituse käigus ilmnunud probleemide rohkust. Valimi moodustamise aluseks on Maa-ameti info ranna ja kalda ehituskeeluvööndis maa ostu-müügitehingute arvu ja tehingute koguväärtuse kohta, Keskkonnaministeeriumile esitatud ehituskeeluvööndi vähendamise taotlused ning valdades asuvate looduskaitsealade ja/või avalikkuse jaoks oluliste ranna- ja kaldaalade olemasolu.
- Analüüsiti Keskkonnaministeeriumi dokumente, mis on seotud ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolekuga.
- Küsitleti omavalitsusi. E-posti teel saadeti küsimused kõigile Eesti maaomavalitsustele. Küsitlusele vastas 182 omavalitsust.
- Küsitleti kõiki maavalitsusi. Vastust ei saadud vaid Saare maavalitsuselt.
- Analüüsiti ehitisregistris sisalduvaid andmeid.
- Korraldati erinevate osapoolte seisukohtade kogumiseks 2 fookusgruppi, kus arutleti avaliku huvi ja keskkonnamõtjude väljaselgitamise probleeme planeerimisprotsessis ning analüüsiti ehitamise järelevalve probleeme ranna- ja kaldaalade osas.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati aprillis 2007.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tuuli Rasso ning audiitorid Airi Andresson, Rait Sannik ja Rainer Kuuba. Audititoimingutes osales ka koosseisuväline nooremaudiitor Kadri-Piibe Luik.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/07/94.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. I fookusgrupi memo

Avaliku huvi ja keskkonnamõjude välja selgitamise võimalused planeerimisprotsessis

Riigikontrollis 22. novembril, 2006.a kell 12.00 – 14.30

Osalejad:

Anne Siitan – Viimsi vallavalitsuse planeerimisamet

Ilmar Kaljurand – Harjumaa keskkonnateenistus

Jaana Penne – Õiguskantsleri kantselei

Jüri Lass – Siseministeeriumi planeeringute osakond

Kaarel Kasemets – Saare maavalitsuse arengu- ja planeeringuosakond

Kaja Peterson – Säästva Eesti Instituut

Kärt Vaarmari – Eestimaa Looduse Fond

Sulev Roos – Harku vallavalitsus

Urmas Rasina – Harku vallavalitsuse arengu- ja planeerimisosakond

Veronika Verš – Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse osakond

Avaliku huvi mõiste ja selle välja selgitamine

Avalik huvi võib ranna- ja kaldaaladele ehitamise planeerimisel väljenduda:

- Kohaliku kogukonna huvina
- Väljastpoolt kogukonda tuleneva huvina
- Kohaliku omavalitsuse huvina
- Riigi poolt määratletud huvina
- Avalik huvi peab olema põlvkondade ülene, poliitikast prii, tasakaalustatud, keskkonnakaitsega ja riigikaitsega arvestav. Sellisena täidab ta ka kogukonna vajadusi.

Avalik huvi esineb ranna- ja kaldaaladele ehitamise puhul näiteks järgmiste väärtustega seoses:

- Juurdepääs veekogule on sagedasem avaliku huvi objekt (nii juurdepääsuteed kui ka kallasraja avatus).
- Võimalus viibida ranna- või kaldaalal, seoses nt:
 - Supelrandadega

- Kalapüügiga
 - Rekreatsiooniga
- Mingi koha väärtuste kogumi säilitamine, nt:
 - Loodus (liigid, maastik)
 - Kultuuripärand (miljööväärtus)
 - Traditsiooniline maakasutus (rannaniidud)
- Avalik kord (ranna- ja kaldaalade puhtus, turvalisus)
- Riigikaitse

Avalike ja erahuvide tasakaalus hoidmise ülesanne on:

- Kohalikul omavalitsusel
- Riigil (sh ministriumitel, maavalitsustel, valitsusasutustel jne)

Avalike ja erahuvide tasakaalustatust saab tagada järgmiste vahendite abil:

- Kohalik omavalitsus üldplaneeringu abil.
- Kohalik omavalitsus kaasamisprotsessi abil (nii üld- kui ka detailplaneeringute koostamisel). Kaasamine on planeerimisprotsessi lahutamatu osa ja ainuke võimalus avalike huvide välja selgitamiseks.
- Riiklike huvide määratlemise abil (nt arengukavades, ka seadustes). Riigi huvi võib tuleneda näiteks vajadusest täita rahvusvahelisi kohustusi või kokkuleppeid.
- Riik planeerimisprotsessis maakonnaplaneeringute (teemaplaneeringute) abil.
- Riik läbi seaduste (määratledes avaliku huvi piirid, ranna- ja kaldaalade kaitse eesmärgid).
- Kohaliku omavalitsuse poolt menetletavates dokumentides peaks riigi huvi selguma läbi kooskõlastuste.

Kohaliku omavalitsuse tasandil tekkivad probleemid seoses huvide tasakaalustamisega:

- Paljudel omavalitsustel puuduvad üldplaneeringud ehk teisisõnu dokumendid, milles peaks väljenduma avalik huvi. Põhjused on osalt finantsilised. Nt Soomes aitab riik omavalitsusi üldplaneeringute koostamisel finantsiliselt (katab 50% planeerija kuludest). Eestis finantseeris riik maakonnaplaneeringute koostamist ning tänu sellele on need suuremalt jaolt nüüd ka olemas. Sama võiks teha üldplaneeringutega.
- KOV peaks olema võimeline prognoosida, kus ja millisel kujul võiks tulevikus tekkida avalik huvi. Avaliku huvi puudumine mingi ala osas praegusel ajahetkel ei tähenda, et seda ei tekigi. Nt Muhu vald ei taotle ehituskeeluvööndi vähendamist tulevikus tekkida võiva huvi tõttu.
- Kohaliku omavalitsuse puudujääk on inimeste vähene teavitamine ja väheaktiivne kaasamine. Probleem on selles, et kõik asjast huvitatud isikud ei tule aruteludele kohale või ei esita oma

seisukohti. Avaliku huvi korral on oluline, et tavakodanik hakkaks ise kaasa mõtlema ning aru saama kuidas planeerimisotsused tema elu mõjutavad. Praegu on nii, et kui just ranna äärset ala päris kinni ei panda, ei hakka kohaliku omavalitsuse elanikud protestima.

- Planeerimise käigus tuleks avalikkust efektiivselt planeerimisprotsessi kaasata juba algusest peale. Inimesed jõuavad väga kiiresti kokkuleppele, millised väärtused on olulised ja kuidas nendega toimida. Väärtused määrab kohalik kogukond ja see ongi avalik huvi. Puuduseks on koostöö kogukondadega. Üldplaneering on kui avaliku hüve kasutustingimuste kokkulepe kogu kogukonna poolt.
- Üldplaneeringuid ei vaadata perioodiliselt üle.

Ranna- või kaldaalade teemaplaneeringute vajalikkus:

- Erinevalt detailplaneeringute menetlemisest tajuivad inimesed oma huvisid teemaplaneeringute puhul paremini ning on rohkem valmis ka seda huvi väljendama. Seega aitaksid ranna- ja kaldaalade teemaplaneeringud tasakaalustada era ja avalikku huvi konkreetse piirkonnaga seoses. Kohalikud omavalitsused peaksid kaardistama nt avalikkust huvitavad matkarajad ja teed ning nendega piirnevad alad; märkida need üldplaneeringutes kui kõrgendatud avaliku huviga piirkonnad ning mitte lubada nendele aladele elamuehitust.
- Ranna- ja kaldaalade teemaplaneering aitaks paremini reguleerida alade korrashoiu eest vastutavate isikute määratlemist. Korrashoid sõltub oluliselt sellest, kelle omanduses on konkreetne maa-ala. Mõeldamatu on, et riik omandab kõik ranna- ja kaldaalad selleks, et kaitsta avalikku huvi.

Ehituskeeluvööndi määratlemine:

- Ehituskeeluvööndi ulatus tuleks paika panna planeerimisprotsessis. Tuleks määratleda nii avalikud supelrannad kui ka teised rannad, kus avalik huvi võib olla suur.
- Algses ranna ja kalda kaitse seaduses oli ehituskeeluvööndi sätestamise mõte selles, et seadus paneb paika üldise ehituskeeluvööndi ja iga kohalik omavalitsus paneb paika sellise ehituskeeluvööndi, mis vastab just nende endi eripäradele ja kogukonna huvidele.

Probleemid seoses detailplaneeringupõhise planeerimisega:

- Suure hulga detailplaneeringute menetlemine üldplaneeringu puudumisel loob killustatud keskkonna, mida hiljem üldplaneeringu kehtestamisega parandada ei saa. Detailplaneering on mingi huvigrupi nägemus, mitte planeering. Detailplaneeringutega ehituskeeluvööndi vähendamine on vale, vööndit tuleks vähendada teemaplaneeringus. Kui see on määratletud, peaks erandeid tegema ainult väga põhjendatud juhtudel, kui see tõesti vajalikuks osutub.
- Kui kohalikel omavalitsustel puudub üldplaneering, peaks ehituskeeluvööndi vähendamine keelatud olema, kuna ministeerium vaatleb ainult keskkonnakaitselisi küsimusi, kuid ei hinda muude avalike huvide kaitset. Seega on lubamatu, et Keskkonnaministeerium menetleb nende kohalike omavalitsuste detailplaneeringute ehituskeeluvööndi vähendamisi, millel pole üldplaneeringuid.
- On vale, et üldplaneeringut muutva (sh ka kaitsealasi puudutava ala) detailplaneeringu koostamise finantskohustusi delegeeritakse edasi.

- Kohalik omavalitsus ei saa ise koostada detailplaneeringuid, sest muud kohustused söövad finantsilised võimalused ja aja ära.

Probleemid seoses riigi ja kohaliku tasandi koostööga:

- Kehtivatest seadustest ei ole võimalik välja lugeda, milline on riigi huvi ranna- ja kaldaalade osas. Riigi huvid on seotud mh erinevate rahvusvaheliste kohustuste täitmisega (Arhus, HELCOM, VASAB). Peaks olema selgemini väljendatud. Samas ei tohiks hakata neid huve seaduse tasandil defineerima.
- Riigi huvi peaks väljenduma erinevate üleriigilises ja maakonnaplaneeringutes ning kooskõlastuste käigus (nt Keskkonnaministeerium, maavalitsused, Maanteeamet jm). PIS paneb järelvalve teostajale (s.o maavanemale) kohustuse kontrollida planeeringus riigi huvide järgimist, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering. Samas, kas saab väita, et üldisemates planeeringutes on selgelt kõik riigi huvid väljendatud ja kas neid on võimalik realiseerida?
- Iga kooskõlastaja lähtub kooskõlastuse andmisel oma kitsast teemavaldkonnast. Üldise nägemuse kohta on info erinevates dokumentides küll olemas, kuid seda on raske kokku viia (kooskõlastaja seda ei tee). See tekitab hiljem pingeid, kui selgub, et kohaliku omavalitsuse üldplaneering on vastuolus mõne riigi poolt kavandatava arendusega. Nt Harku vallal on teetrasidega seoses olnud riigi huvi raske, kui mitte võimatu välja selgitada, kuna esitatakse vastandlike seisukohti. Iga otsustaja võiks tutvuda näiteks Euroopa Liidu ranna- ja kaldaalade strateegiaga.
- Riigi erinevad asutused käituvad justkui vastandlikest huvidest lähtuvalt. Näiteks müüakse praegu Maa-ameti poolt rannaäärset maad oksjoni korras. Samuti on liiga lihtne maa sihtotstarbe muutmine (nt maatulundusmaast elamumaaks) ja KOV ei suuda seda otsust mõjutada. Hea süsteem on näiteks Rootsis, kus sihtotstarbe muutmine on väga kulukas ja keeruline. Riik peaks määratlema piirangud maade müümisel ranna- ja kaldaaladel (nt Harkus on probleem seoses Suurupi kindlusega).
- Erahuvide kohatine domineerimine rannaaladel on osaliselt tingitud maareformist - nt tagastati Viimsis katastriüksused selliselt, et need ulatuvad vette välja. Oleks võinud kallasraja avalikku omandisse jätta. Praeguses situatsioonis on palju probleeme kallasraja avatuna hoidmisega ja sellele ligipääsu võimaldamisega.
- Keskkonnateenistuse seisukohti ei arvestata tihti. Teisest küljest ei peaks KKT seisukohad nendes osades, kus nõutakse rohkemat kui seaduses sätestatust kinni pidamist, KOVle kohustuslikud olema. Võib ainult soovitada ja omavalitsus ise otsustab, kas lähtuvalt kohalikest oludest on mõistlik ettepanekut arvesse võtta või mitte. Riik ei tohiks kooskõlastuste kaudu KOVlt ülesandeid üle võtta.
- Suur osa planeeritavast maast ei kuulu omavalitsustele. Näiteks Soomes on 80 % maast kohalike omavalitsuste käes. Kui kohalik omavalitsus tahab midagi ranna või kalda alal arendada, siis ostab ta selle maa ära. Seejärel teeb sinna osaüldplaneeringu ning annab näiteks hoonestamisõigusega maa rendile. See annab kohalikult omavalitsusele tulu ja võimaluse teha hästi läbi mõeldud planeeringuid.
- Erinevate asutuste koostöö on olulisem kui keelamine ja lubamine. Kooskõlastused peavad olema läbi räägitud. Igasugustest ümarlaudadest on tihti palju kasu. Vastuolude puhul on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus.

Keskkonnamõju välja selgitamine

Keskkonnamõjud seoses kaitstavate liikidega:

- Probleemiks on, et kaitsealade ajutise piiranguga aladel ei alustata keskkonnamõju strateegilist hindamist. Nendel aladel peavad olema täpsustavad regulatsioonid, mis peaksid olema kaitse-eeskirjades ja kaitsekorralduskavades. Kaitse-eeskirju ei ole aga hoiualadel ega püsielupaikadel ning kaitsekorralduskava ei ole õigusakt. Seetõttu on kaitse nendel aladel reguleeritud ainult looduskaitseadusega.
- Seadusest juhitud tuleks mõjude hindamise vajadus otsustada lähtuvalt kaalutusõigusest, kuid seda ei osata ega julgeta kasutada. Otsustes toodud põhjendused on pealiskaudsed. Põhitakistusena tuuakse, et seaduses ei ole alust millegi nõudmiseks või millestki keeldumiseks.
- Keskkonnateenistuse sõnul ei saadud Natura eelvaliku tegemisel päris hästi aru, millega tegemist on. Praktikast reguleerib olulised küsimused ära kaitse-eeskiri, kaitsekorralduskava on pikaajaline planeerimisprotsess. Kaitseala valitsejad peavad jääma tahaplaanile.
- Kuna Natura alade infobaasi on lünklik, siis on nendel aladel lubatud teadmatuses teha asju, mida eeskirjade järgi ei oleks tohtinud teha.

Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) planeerimisprotsessis:

- Üldplaneeringu puhul on KSH oluline. Ka üldplaneeringut muutva detailplaneeringu tegemisel tuleks keskkonnamõju strateegilist hindamist kindlasti kaaluda ja otsust põhjendada. Samas ei saa igat üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kehtestamist pidada automaatselt üldplaneeringu muutmiseks, mis peaks endaga automaatselt kaasa tooma KSH kohustuse. Üldplaneeringu muutmiseks on tegu nt siis, kui muudetakse maa-ala kasutamistarvet või korruselisust. Igakordset ehituskeeluvööndi vähendamist ei saa lugeda kohe üldplaneeringu muutmiseks.
- KSH peaks olema planeerimisprotsessis töövahend, mitte eesmärk omaette. KSH peaks olema planeerimisprotsessi paremini integreeritud. Praegu kehtivate nõuete täitmisel muutub KSH menetlus liiga kalliks ja toob endaga kaasa liiga palju bürokraatiat. Probleeme tekitavad nt mõjude hindamise programmi koostamise nõue, mitmetasandiline järelevalvemenetlus ja selle käigus rakendada võidav keskkonnateenistuste vetoõigus, samuti avalikustamise ja kooskõlastamise toimingud.
- Erinevad seisukohad selles osas, kas KSH reguleerimise objektiks on planeerimine või keskkonnamõju väljaselgitamine.
- EL KSH direktiiv nõuab mõjude integreeritud hindamist ning mõjude hindamise protsessi dokumenteerimist. Direktiivi ja Eesti seaduse vastavuse osas olid osalejate seisukohad lahknevad.
- Keskkonnakaitsega on palju probleeme just ranna- ja kaldaaladel. Selle lahenduseks võiks olla keskkonnamõju strateegiline hindamine. Nendel aladel ei tohiks KSH tellijaks olla arendaja, vaid kohalik omavalitsus. (Panga näide: tegemist on maastikukaitsealaga. KSH tulemusel leiti, et 12 maja asemel võib ehitada 4 maja.)
- KSH tuleb üldjuhul selline nagu arendaja soovib. Detailplaneeringu KSH tulemustes tuleks välja tuua mõju ümbritsevatele aladele ja ka vastavus üldplaneeringule ja muudele dokumentidele.
- Üldjuhul ei nõua KOV-d detailplaneeringute puhul KSH-d. Teatud juhtudel on ka DP juures KSH vajalikkus ilmne (nt Saaremaa lennuvälja pikendamine). Samas võib detailplaneering reguleerida üsna suure maa-ala ehitusõigust, ning sellisel juhul tuleks KSH vajalikkust vähemalt kaaluda. Harku

vallas on ainult üks strateegilise keskkonnamõju hindamine pooleli – see on üldplaneeringu oma. Üldplaneeringule on ta vajalik, kuid detailplaneeringute puhul ei ole seni KSH vajadust tekkinud.

- Planeeringu tegemise käigus võib KOV jõuda ka seisukohale, et arendaja soovitud alale ja/või mahus ei saagi planeerida ehitisi. Nt Viimsis ja Harkus on detailplaneeringuid kehtestatud ka haljasmaana.
- Olulise ruumilise mõjuga objektide ja objektide, mille puhul võib esineda oluline keskkonnamõju, nimekirjad ei ole omavahel kooskõlas.

Protokollisid: Rait Sannik, Kadri-Piibe Luik

Lisa B. II fookusgrupi memo

Ehitamise järelevalve probleemid seoses ranna- ja kaldaaladega

Riigikontrollis 4. jaanuaril, 2007.a kell 12.30 – 15.45

Osalejad:

Ain Birk	Tõstamaa vallavalitsus
Olav Etverk	Keskkonnaministeerium
Tiia Kaar	Keskkonnainspeksioon
Kaarel Kasemets	Saare Maavalitsus
Jüri Lass	Siseministeerium
Urmas Leitmäe	Tehnilise Järelevalve Inspeksioon
Ain Lilleorg	Saku vallavalitsus
Nele-Kai Loorits	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
Ülle Reidi	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
Kalev Sepp	Läänemaa Omavalitsuste Liit
Katrin Teder	Keskkonnaministeerium
Tiina Troškin	Keskkonnainspeksioon

Riigikontroll: Tuuli Rasso, Airi Andresson, Rainer Kuuba, Rait Sannik

Ehitamise järelevalve teostamisega ranna- ja kaldaalal puutuvad kokku:

- kohalikud omavalitsused (KOV) – kogu järelevalve ehitusseaduse mõistes ning looduskaitseelised piirangud seoses ehitamisega;
- Keskkonnainspeksioon (KKI) – järelevalve keskkonnanõuete järgimise üle ranna- ja kaldaaladel ning ka kaitsealadel, sh järelevalve KOV tegevuse üle;
- maavalitsused – Vabariigi Valitsuse seadusest tulenev volitus teostada järelevalvet KOV üksikaktide seaduspärasuse üle;
- Tehnilise Järelevalve Inspeksioon (TJI) – riiklik järelevalve ehitusseaduses sätestatud nõuete osas, eelkõige ehitusohutus;
- omavalitsuste liidud (OVL) – Lääne- ja Viljandimaa OV Liidus on ehitusinspektorid, kellel on KOV-de poolt delegeeritud järelevalvepädevus;

-
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) ehitusseaduse välja töötajana;
- Muinsuskaitseamet;
- Päästeamet (suurõnnetuse ohuga objektide puhul).

I Ehitamise järelevalvet takistavad järgmised probleemid:

Järelevalve piirid ei ole eri asutuste osas selgelt määratletud. Seaduse tasandil tekitab segadust KOV pädevus ehitusjärelevalve teostajana ja TJI pädevus riikliku järelevalve teostajana ehitusseaduses sätestatud nõuete üle. Ka KOV ehitusjärelevalve ja keskkonnajärelevalve piirid on osaliselt kattuvad.

TJI arvates tuleks ehitusseaduse alusel teostavat järelevalvet käsitleda eraldi ehitise planeerimisprotsessi osas teostatava järelevalvena ja ehitisele esitatavate nõuete järelevalvena. Tuleks vahet teha planeeringute järelevalve ja ohutusjärelevalve vahel. TJI teostab järelevalvet eelkõige ehitise ohutusnõuete osas, kuid peab probleemseks seda, et kehtiva ehitusseaduse kohaselt katab TJI poolne järelevalve ka ehitusplaneerimise poolt. Samas puuduvad seaduses neid nõudeid sisaldavate sätete täitmise tagamiseks vajalikud sätted. Ehitusseaduses jaguneb ehitamise järelevalve omanikujärelevalveks, ehitusjärelevalveks ja riiklikuks järelevalveks. Olenemata kontrollitoimingu sisust või objektist paneb seadus ehitusjärelevalve kohustuse KOV-le, riiklikku järelevalvet ehitusseaduse nõuete üle teostab TJI. Pädevuspiir on siiski täpsemalt sätestamata

Paljudel KOV-del puuduvad piisava haridustaseme- või kogemusega spetsialistid. Tallinna lähedal intensiivse ehitussurvega kohtades on ka üks inspektor omavalitsuse kohta liiga vähe. Riik peaks oluliselt rohkem KOV- de tegevust toetama. Näiteks Soomes on kohustus, et üle 6000 elanikuga piirkonnas peab olema piirkonnaarhitekt. Kui on väiksemad KOV-d, siis riik aitab mitme omavalitsuse peale maksta ametnike palka.

Läänemaa Omavalitsuste Liit võimaldas KOV-le oma abi ehitusjärelevalve inspektori teenuste näol seetõttu, et enne 2003. aastat nägi planeerimis- ja ehitusseadus ette, et inspektoril peab olema kõrgharidus. Kõigi valdade jaoks ei leidunud piisavalt kõrgharidusega spetsialiste. Ka praegu on suur spetsialistide puudus, kuna KOV ehitusjärelevalve inspektori töö eeldab pikka kogemust ehituse valdkonnas.

Läänemaal on ühe inspektori pädevuses 6 valda. Omavalitsusliitude seadus on küll olemas, kuid järelevalve delegeerimise õigust reguleerivat normi selles ei ole. Seetõttu saab ettekirjutusi teha ainult KOV ametnik ning OVL esindajad väärtegusid ei menetle. Tehakse koostööd ka KKI-ga ning selles osas on häid kogemusi.

Puudulik järelevalve KOV tegevuse üle. Ebakompetentsuse tõttu võidakse väljastada seadustele mittevastavaid lubasid. Kontroll KOV tegevuse üle ehitusjärelevalve teostamisel on nõrk. Ainult maavalitsustel ja Keskkonnainspeksioonil on piiratud volitused. MKM poole pöörduvad mitmed inimesed kaebustega KOV- de kohta (nt kui KOV on keeldunud ehitusloa välja andmisest), kuid MKM- l pole neid kuskile suunata. Näiteks maavalitsus võiks oma maakonnas KOV- de tegevuse üle rohkem järelevalvet teostada. Praegu on maavanemal õigus teostada järelevalvet KOV üksikaktide õiguspärasuse üle, kuid mitte KOV tegevuse üle üldisemalt.

KKI on viimasel ajal palju rikkumisi tuvastanud planeerimise menetlemise järgus. Seetõttu oleks KKI jaoks hea, kui info kaitsealadel ja ranna- või kaldaaladel koostatavate detailplaneeringute kohta jõuaks ka nendeni. Praegu ei jõua üldplaneeringuga vastavuses olevad detailplaneeringud ka maavalitsuse järelevalvesse.

Mitmete juhtumite puhul leiab KKI vääртеomenetluse lõppedes, et ebaseadusliku olukorra põhjustas omavalitsus. Sellisel juhul ei ole enam midagi edasi teha - KKI ei saa omavalitsust karistada ega ka sundida otsust muutma.

Valla jaoks on oluliselt parem, kui järelevalvajaks on kaugemalasuv asutus. Tõstamaa vallas on KKI ranna- ja kaldaaladel toimuva ebaseadusliku ehitustegevuse avastajaks ja rikkumiste eest trahvijaks, kuna valla ametnikel on raske minna oma valla elanikke trahvima. Kuna valla ehitusjärelevalve ametnik töötab ainult osalise tööajaga, siis ei jõua ta kõiki objekte ise läbi sõita.

OV Liidu poolt teostatava järelevalve juures on hea, et isik on kohalikele elanikele suhteliselt võõras ning seetõttu objektiivsem. Samas on Saku vallal kogemus, et kui keegi väljastpoolt valda teeb ettekirjutusi, siis neid vaidlustatakse palju rohkem. KOV on tuttav kohalike oludega ja on seetõttu ka pädevam otsustama ning lõppastmes ka oma otsust kohtu ees õigustama. Erinevates KOV-s on erinev võimekus – hetkel sõltub kõik KOV sisemisest korraldusest ja suutlikkusest.

Ranna- ja kalda kaitse on KKI tööplaanides alati sees, kuid tööjõuressurs ei võimalda läbi käia kõiki vajalikke kohti (eriti vähe jõutakse jõgede ja järvede äärde, kuigi seal on tekkimas üha suurem ehitussurve). Kõigi olemasolevate objektide läbi käimine ei peaks olema KKI eesmärgiks. KOV-l on selles osas rohkem informatsiooni ja nendel peab sellest tulenevalt olema ka ehitusjärelevalve asjade menetlemisel põhipädevus.

KKI on praegu rohkem võimalusi oma vastutusalasse kuuluvate tegevuste üle järelevalvet teha. Varem pidi KKI rikkumise avastamise järel menetluse KOV-le üle andma, kuid siis jäi see pahatihti soiku. Nüüd on KKI-l võimalus asi ise lõpuni menetleda ja vajadusel ka ehitise lammutamist nõuda. Keskkonnajärelevalve teostamine toob vältimatult kaasa ka KOV ja KKI ülesannete kattuvuse teatud osades. Keskkonnainspeksioon teostab siiski keskkonna-, mitte ehitusjärelevalvet.

KKI teeb järelevalvet nii omavalitsuste üle kui ka nendega koos. KOV üle tehakse järelevalvet juhul, kui luba mingiks konkreetseks tegevuseks on eelnevalt KOV poolt välja antud.

Kui ehitusluba väljastatakse toimingute korras, on järelevalvet eriti raske teostada. Ka kohtus on selliseid otsuseid raske vaidlustada. Ehituslubasid saab tühistada ainult kohus või KOV ise. Üksikaktide üle teostab järelevalvet maavanem ja üldaktide üle õiguskantsler, toimingute üle aga kohus. Toimingute korras antud ehitusloa vaidlustamise korral peab isik kohtus tõestama, et toiminguga on tekitatud kahju ja tihti on seda raske või võimatu tõestada. Praktikas toimub pidev vaidlus selle üle, kas toimingute korras välja antud haldusakt on haldusakt või mitte. Oleks palju selgem ja lihtsam, kui seaduses oleks sätestatud, et ehitusluba tuleb välja anda haldusaktiga. Sisuliselt on ehitusluba lõplik otsus selle kohta, et keskkonda tohib muuta hakata; seetõttu on oluline, et selline otsus fikseeritaks vaidlustatavas haldusaktis.

Erineva suurusega ehitisele kehtivad erinevad menetlusnõuded tekitavad segadust ja võimaldavad möödahiilimisi. Segadus on erinevat tüüpi ehituslubadega seoses. Ehitusseaduse kohaselt annab KOV välja 3 sorti lubasid – suuline nõusolek, kirjalik kooskõlastus ja ehitusluba kui haldusakt.

Ka seadusekuulekas kodanik ei saa tihti aru, mida ta täpselt tegema peab. Normaalne oleks, kui kõik ehitusloa vormistataks ühte moodi dokumendiga, et segadust ei saaks ära kasutada. Ranna- ja kaldaalal peaks kehtima kõigile ehitistele ehitusloa kohustus. See tagaks ka KOV-le tunduvalt suurema kontrolli. Praegu on juhtumeid, kus isik küsib KOV-st telefoni teel nõu ja ehitab pärast kuuri nime all maja valmis ning väidab, et tal oli suuline nõusolek. Samas – kui isik tõesti ehitabki kuuri, kas siis ikka peaks temalt nõudma ehitusloa taotlemist?

Viis meetrit kõrge ja 60 m² ehitusaluse pinnaga ehitus on tegelikult üsna suur ja võimeline keskkonda rikkuma. Rannikualadel, näiteks Saaremaal, on just sellised ehitised kerkima hakanud. Sakus on detailplaneeringu kohustusega aladel kohustuslik teatada ka putka ehitamisest ning see tuleb

kooskõlastada vallaarhitektiga (vastav nõue tuleneb ehitusmäärusest). On oluline meeles pidada, et igasugune ehitamine, sh ka kuuri ehitamine, võib kitsendada nt naabrite õigusi oma kinnistu kasutamisel.

Valla ehitusmäärustes sisalduvate nõuete kaheldav õiguslik väärtus ja asjakohaste üldplaneeringute puudumine. Valdade jaoks on ehitusmäärus nende tegevust oluliselt toetav dokument. Valdades tekitab mõningast hirmu õiguskantsleri ja kohtute seisukoht ehitusmääruse tähenduse üle. Ehitusmäärusega sarnased tingimused võiksid tegelikult sisalduda ka üldplaneeringus, kuid nende tegemine on väga vaevaline ja pikk protsess.

Ka Siseministerium on seisukohal, et ehitusmäärus ei saa ega tohi seada maakasutuse kitsendusi ega asendada sel kujul planeeringut. PES pani juba mitu aastat tagasi KOV-le kohustuse üldplaneeringud koostada, kuid mitmes omavalitsuses pole siiani suudetud ehitustingimustes kokku leppida.

Paljud pidevalt kasutatavad mõisted vajaksid seaduse tasandil täpsustamist. Nt paadikuur, lautrikoht, spordivahendite hoiukoht. Praegu ehitatakse tihti maja, mille küljes on paadikuur ja väidetakse, et tegemist on paadikuuriga. Planeerimise ja ehitamise pool tuleks teineteisega taasühendada (nii seaduses kui ka tegelikkuses). Olemasolev ehitusseadus ei sisalda isegi planeerimise mõistet.

Kodanikud ja KOV-d on ehitamise nõuetest vähe teadlikud (nõuded erinevates seadustes laiali). Kodanikke tuleks oluliselt rohkem harida ja infot erinevate nõuete kohta tuleks laialdasemalt jagada. Ka KOV-l madal teadlikkus. Keskkonnaministerium peaks kohalikke omavalitsusi rohkem koolitama. Praegu korraldatakse peamiselt tasulisi koolitusi, mida KOV-d ei saa endale lubada. Lisaks sellele toimub enamus koolitusi Tallinnas.

KOV-le esitatavad ehitusprojektid on halvasti koostatud. Suurem osa nõuetele mittevastavate ehitise projekteerijaid deklareerivad projektis, et see vastab kõigile normidele ja nõuetele (sh ka asukoha nõuetele). Sellega peaks kaasnema projekteerija vastutus. Tegelikult peaksid ehitusprojektis kajastuma kõik projekteeritava ala suhtes kehtivad õiguslikud kitsendused. Ehitusjärelvalve on praegu raskes seisus, kuna lisaks loa väljaandmisele tuleb kontrollida ka projektide vastavust. Peale seda on vaja kontrollida ka ehitise asukohta ning ka ehitise detailplaneeringule vastavust. Projektide nõrkus on sisuliselt arhitektide tegematajätmine. Sellest tulenevalt tekib KOV-l ka ehituseksperitiisi tegemise kohustus. Kui algmaterjalid oleksid paremini koostatud, võiks KOV töö piirduda vaid formaalse nõuetele vastavuse kontrolliga.

Õigusaktides tuleks selgelt väljendada, millised aspektid on ehitusloaga kaetud. Kehtiva ehitusseaduse kohaselt katab ehitusloa ka kavandatava ehitise ehitusohutuse aspekte. Tegelikult ei peaks ehitusloa, mis peaks sisuliselt olema KOV otsus selle kohta, et kavandatav ehitis vastab kehtivale planeeringule ning KOV ehitusmäärusele katma ehitusohutuse aspekte, kuna ohutusnõuded on kõigile samad olenemata omavalitsusest. KOV-des saaks järelvalveressurssi vabastada planeeringute ja ehituslubade jaoks, kui selgelt sätestada, et ehitusohutuse järelvalvega tegeleb ainult TJI ja KOV tegeleb planeeringutega (sh ehitiste kasutusotstarbe kohase kasutamisega) seotud järelvalvega.

Mitmed majad on inventariseerimata ja pole registris. Sellest tulenevalt tekib probleeme nende seadustamisega. Saku on lahendanud probleemi nii, et teeb ettekirjutuse, kus nõuab isikult ehitise seadustamiseks dokumentide esitamist (seda juhul kui ehitis ei oma esialgset kuju, mis oli kunagise ehitusloa olemasolu korral ette nähtud ehitusprojektiga või on ehitis püstitatud ehitust lubava dokumendita).

Lahendustest:

- Tuleks täpsustada või paremini sisustada erinevaid seaduste mõisteid;

- Võiks soodustada Läänemaal ja Viljandi maakonna eeskujul omavalitsuste liitude ehitusinspektorite, kes teostavad planeerimisalast järelevalvet, kasutamist. Kuna OVL ametnikud on vähem teadlikud vallas toimuvast ehitustegevusest, eeldab see valla ja liidu tihedat koostööd;
- Tuleks täpsustada, mis aspekte katab ehitusluba (kas ka ehitusohutuse küsimusi);
- Ranna- ja kaldaaladel peaks olenemata ehitise suurusest iga rajatise jaoks ehitusluba kohustuslik olema;
- Riik peaks toetama erinevate omavalitsuste ühistegevust (Soome näide);
- Tuleks tagada, et kõigil KOV-l oleks olemas kehtivad üldplaneeringud;
- KOV-le võiks seada kohustuseks teavitada Keskkonnainspeksiooni kõigist ranna- ja kaldaala puudutavatest planeeringutest;
- Planeerimisprotsess tuleks seaduse tasandil ehitamise protsessiga ühildada;
- KOV ametnikke tuleks rohkem koolitada ja kontrollida nende pädevust. Koolitus peaks mh hõlmama kindlasti looduskaitselisi nõudeid ning juriidilisi küsimusi;
- Haldusreform tagaks omavalitsuste suurema võimekuse;
- Tuleks läbi mõelda, kuidas seadustada ehitisregistrisse kandmata hooneid (mitmed nõukogude perioodil ehitatud ehitised);
- KOV järelevalveressurssi aitaks optimeerida ehitusohutuse kohustuste jätmise täies ulatuses Tehnilise Järelevalve Inspeksioonile.

II Probleemid seoses ebaseadusliku ehitustegevuse eest karistamisega ja omavoliliste ehitiste lammutamiskohustuse kohaldamisega:

Ehitusfirmade ja arendajate jaoks on trahvisummad väga väikesed ja arvestatud juba ehitushinna sisse. Väärteomenetlusega on võimalik füüsilist isikut karistada kuni 18 000 kroonise trahviga ja juriidilist isikut kuni 0,5 miljoni krooniga. KKI pöörab kõik trahvid täitmisele kuni vara või pangaarvete arestimiseni. Siiani pole maksimumsummat kellelegi kohaldatud. Oleks vajalik pretsedendi loomine. Näiteks kasutusotstarvete muutmine on pärast Nõmmel toimunud juhtumit, kus kohus pärast kodaniku kaebust peatas YIT ehitusloa, sisuliselt peatunud.

Rahalised sanktsioonid ei vii nii või teisiti oodatud tulemuseni; peaks olema mingi lisameede. Ebaseaduslikku ehitist ei ole võimalik ka omanikult ära võtta ja maha müüa, sest juriidiliselt pole ehitist olemas.

Paljud menetlused lähevad luhta protseduurireeglite rikkumise tõttu. Kohtud jõuavad väga harva sisuni. Seaduse sätted on menetluse osas liiga üldsõnalised ja mitmeti mõistetavad. Lisaks on menetlus sätestatud mitmes eri seaduses ning see tekitab KOV jaoks segadust. Näiteks TJI pädevuses olevate muude ohutusvaldkondade puhul on seadustes vajalikud aspektid väga täpselt sätestatud ning tänu sellele on ka vähe vaidlustamisi. Ehitusseadus erineb muudest tehnikaohutuse tagamiseks vajalikest seadustest, kuigi põhjendus sellele puudub. TJI sõnul kõrvaldatakse senises praktikas rikkumised enamasti enne sunnimeetmete rakendamist. Kui kehtivate seaduste alusel tuleks hakata sunnimeetmeid senisest rohkem rakendama, saaks takistuseks PIS ja EhS nõrgad rakendussätted.

Sundlammutamine on seaduse tasandil halvasti reguleeritud, mistõttu tädeviijal puudub kindlus menetluse õigsuse osas. KOV- d kardavad, et ühel hetkel kohustatakse neid sundlammutamist kinni maksma. Näiteks oli Sakus tehtud ettekirjutus reformimata riigimaal asuva ebaseadusliku hoone lammutamiseks (ettekirjutus vaidlustati kohtus). Seaduse ebakonkreetsuse tõttu tuli olukord lahendada kohtuvälise kokkuleppena ja sundlammutust ei rakendatud. Vald ei näe võimalust, kuidas nemad ise saaksid asendustäitmist kohaldada.

Erinevates seadustes kasutatakse erinevaid mõisteid. Näiteks KKI-l on õigus teha ettekirjutus ehitise likvideerimiseks, mitte lammutamiseks. KKI ei ole asendustäitmist kohaldanud. Küll aga on neid juhtumeid, kus isik on ise ettekirjutusest tulenevalt ehitise likvideerinud.

Omavaliliselt püstitatud ehitise lammutamise osas oleks vaja näidiskaasust. Võiks kaaluda mehhanismi, kus omavalitsus jääks erapooletumaks – näiteks viiks täitmisotsuse täide politsei. Lisaks – kuna lammutamine on kallid, siis peab KOV põhimõtteliselt tegema konkursi kõige odavama lammutaja leidmiseks. KKI on teinud omanikele ehitise likvideerimise ettekirjutusi ning seni on neid ka täidetud. Tegemist on olnud pooleliolevate või väikeehitistega.

Lammutamisele on takistuseks ka lõputult uuendatav haldusmenetlus, mille iga staadiumit on võimalik vaidlustada. Saaremaal on hetkel menetlemisel üks kaasus seoses omavalilise 200 m pikkuse kaiga (Muhu vallas). Nii vald kui ka KKI üritavad lammutamist saavutada, kuid asi hakkab kahjuks aeguma. Ranna- või kaldaaladele ehitamise puhul ei tohiks rikkumised aeguda. Praegu tekib isikul õigustatud ootus, et tema omavaliline või ebaseaduslik ehitise jääb püsima (nt Kaasiku ja Kanajevi juhtum).

Paljud omavalilised ehitised asuvad jätkuvalt riigi omandis oleval maal ja nende likvideerimine on seetõttu veelgi keerulisem. Probleem on reformimata riigimaadele ehitatud ehitistega, kuna neid ei saa likvideerida. Just ranna- ja kaldaalal on palju selliseid ehitisi. Kohtupraktika (sh ka Riigikohus) on väljendanud seisukohta, et nõukogude ajal antud nõusolek kehtib ka praegu nõusolekuna ning seetõttu tuleb neid ehitisi sallida.

KKM ei näe võimalust, et ehituskeeluvööndisse ehitatud omavaliline ehitise seadustataks. Hetkel on üks kaasus Audrus, kus KKM keeldus ehituskeeluvööndit vähendamast. Pole teada, mis edasi saab. Saku vallas on seoses kaldakaitsevööndiga 2 omavalilise ehitamise juhust:

- Ehitiseks oli saun. Omavalitsus andis isikule võimaluse taotleda maatüki juurde kõrvalasuvat riigimaad, et saaks oma ehitise sinna lohistada.
- Jõe kaldast 10 m kaugusel asuv ehitise. KOV asus seisukohale, et kui KKM-st saadakse nõusolek, siis on ka nemad nõus seadustama. Kui ei, siis tuleb lasta lammutada.

Lahendustest:

- Tuleks täpsustada ehitise sundlammutamise menetlemise nõudeid;
- Ranna- ja kaldaalale ehitamise väärtegade puhul välistada aegumise võimalus;
- Oleks vaja näidiskaasust, kus omavaliline ehitise lammutatakse;
- Lammutamise korraldamise kohustuse võiks KOV asemel panna kellelegi teisele (nt politsei);
- Seaduses tuleks väga selgelt määratleda kes ja kuidas peaks lammutama. Seaduse rakendussätteid tuleks täiendada;

- Kuidagi tuleks tagada, et kaebeõigus ei jätkuks lõputult ja protsess ei veniks seetõttu üle mõistuse pikaks;
- Lammutamisel tuleks arvestada selle tegevuse loodusliku mõjuga;
- Lisaks trahvile peaks olema veel mingi meede omavolilise ehitustegevuse ohjamiseks. Lammutamiskohustuse reaalne kohaldamine võiks aidata.

Protokollis: Airi Andresson