



Kris Heinsoo
Liina Vaher
Kliimaministeerium
Kris.heinsoo@kliimaministeerium.ee
Liina.vaher@kliimaministeerium.ee

Kuupäev digiallkirjas

Seisukohad ehituskeeluvööndi temaatika seoses looduskaitseaduses sätestatud ehituskeeluvööndi eranditega (LKS § 38 lõiked 4 ja 5) ja kohase menetluse leidmiseks ehituskeeluvööndi vähendamiseks

Lp Kris Heinsoo ja Liina Vaher

Kliimaministeerium on Riigikogu Keskkonnakomisjonilt saanud ülesande analüüsida ehituskeeluvööndi temaatikat seoses looduskaitseaduses sätestatud ehituskeeluvööndi eranditega (LKS § 38 lõiked 4 ja 5) ja kohase menetluse leidmiseks ehituskeeluvööndi vähendamiseks juhul, kui ehituskeeluvööndi vähendamise kaalumise on ainus lahendatav ülesanne ning valmistada sügiseks ette seadusemuudatus. Nimelt on ka õiguskantsler leidnud, et praegused erandid ehituskeeluvööndisse ehitamiseks ei ole piisavad.

Kliimaministeerium esitas Eesti Planeerijate Ühingule ettepaneku teha sel teemal ühine nõupidamine, et kuulda ühingu arvamust kas, millistele ehitistele ja mis põhjendusel peaks täiendama erandeid ehituskeeluvööndisse ehitamise lubamisel ning mõtteid lihtsustatud menetluse leidmise teemal.

Kliimaministeeriumi ja Eesti Planeerijate Ühingu esindajad kohtusid 03.09.2024 veebikohtumisel, mille järgselt esitame ühingu seisukohad kirjalikult.

Üldised seisukohad

- Ainult ranna ja kalda ehituskeeluvööndi (edaspidi EKV) vähendamiseks detailplaneeringu (edaspidi DP) koostamine on ebamõistlik, suurendades omavalitsuste ja ametite halduskoormust. Vastavalt PlanS § 3 on planeering konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. Eelnevast tulenevalt ei täida planeeringus vaid ühe ülesande lahendamine seaduse mõtet. Detailplaneeringu koostamise ajaline ja rahaline kulu ei pruugi olla proportsioonis EKV-s soovitud ehitise rajamisele kuluvate ressursidega ning mõjuga ümbritsevale keskkonnale.
- Vajalik on leida lihtsam menetlus, kuid samas tuleks tagada, et EKV vähendamine lihtsama menetlusega ei muutuks reeglisk.
- Seaduses toodud erandite nimekirja ei tohiks sätestada lõplikuna vaid jätta analoog loetelu kuna kiiresti muutuv elukeskkonnas ei tarvitse kõike vajalikku loetelus kirjeldada osata.
- Vaja oleks põhjendada LKS § 38 lg 4 ja 5 loeteludes toodud erandite valikut – mis on kaalutluseks, et osad erandid tuleb teha DP-ga, osad mitte. Võimalusel koostada üks loetelu, mille puhul EKV ei laiene, sest läbi DP menetluse saab EKV-sse planeerida nii LKS § 38 lg 5 loetletud objekte kui ka loetelus mitte toodud objekte.
- Lihtsam menetlus EKV vähendamiseks DP koostamise asemel võiks toimuda läbi ehitusloa, ehitusteatise vms, kui erandina nimetatud objekt jääb EKV-sse. Praktikast analoogne lahendus toimub KMH osas.



Erandite ettepanekud, millal ei peaks koostama detailplaneeringut ainult EKV vähendamiseks, koos praktikas esinenud näidetega (kaldkirjas)

1. Avalikult kasutatava ja eratee rajamiseks

- Näide: *Kui on olemas elamumaa sihtotstarbega kinnisasi, millel asub mets ja isegi nt auk metsamaa sees (tavaliselt seotud sellega, kui ehituskeeluvöönd metsamaal ulatub piiranguvööndi piirini), siis on jabur olukord, kus seaduslikult võiks ehitada hoone, aga juurdepääsu saamiseks tuleb koostada DP. Näiteks olukord ühe järve ääres, kus DP raames tuli ehituskeeluvööndit vähendada (seega ka ÜP-d muutev), kuna juurdepääs oli notariaalselt määratud läbi naabri maa ja see teets, mis planeeringualale välja jõudis, jäi ehituskeeluvööndisse. Sellel juhtumil n-ö tavapäraselt, st polnud metsamaad piiranguvööndis, aga teha selleks läbi üldplaneeringut (edaspidi ÜP) muutev menetlus, oli ebaproportsionaalne. Antud juhul tuli DP teha nagunii, aga kui nt poleks vaja olnud hoone ehitamiseks, siis oleks tulnud teha DP ainult tee ehituse õiguse saamiseks ja seda ka ÜP-d muutvana. Saaremaal oli ühes DP-s paar kilomeetrit teed planeeringualas, et saaks tee jaoks ehituskeeluvööndit vähendada. Neid näiteid on veel palju, kus tee rajamiseks peab koostama detailplaneeringu või tuleb jätta tee rajamata.*

2. Mistahes tehnovõrgu ja -rajatise rajamiseks

Kõik maa-alused ja maapealsed tehnovõrgud ja -rajatised, sh päikesepaneelide kavandamine ja ühe kinnisasja tarbeks ühe elektrituuliku rajamine, puurkaevud, puuraugud, salvkaevud. On selgusetu, miks ehituskeeluvöönd ei laiene ainult maakaabelliinile (§ 38 lg 4 p 8), aga samas ei saa mitte ühtegi teist tehnovõrku ilma DP-d koostamata teha (§ 38 lg 5 p 8), kui ÜP-s pole kavandatud. ÜP planeerimise tase on piisavalt üldine ning tehnoloogilised vajadused ajas kiiresti muutuvad, mistõttu ei ole võimalik ÜP-s ette näha pikas perspektiivis tehnovõrkude- ja rajatiste vajadust EKV-s, samuti ei ole selline täpsusaste üldplaneeringu tasandi mõttes põhjendatud.

- Näide: *On kogemus, kus soojatorustiku projekteerimiseks EKV-s tuli teha DP. Samas tekkis kohe vastuolu PLANK-ga, kuna see DP ei olnud justkui seaduse kohaselt koostatud, kuna ei olnud vaja lahendada PlanS § 126 lg 1 p 1-5 ülesandeid, mis on kohustuslikud. Seega looduskaitse seaduse § 38 lg 5 p 8 ei täida planeerimiseseaduse sätestatud DP kohustuslikke ülesandeid, nt ei ole vajalikvõimalik määrata hoonestusala ja ehitusõigust.*
- Lahenduse näide Tartu linna üldplaneeringus: *Üldplaneeringuga jagati kalda EKV kaheks – hoonetele ja EKV rajatistele. Rajatiste osas taotleti konkreetsete lõikude kaupa jõe tavalise veepiirini avalikkusele suunatud otstarbega spordi- ja puhkerajatise, mänguväljaku, monumendi, skulptuuri, mälestusmärgi, purskkaevu, rattahoidla, infotahvli, lipumasti, varikatuse, terrassi ja muu sellise rajatise ning tehnovõrgu ja -rajatise ehitamiseks. Aluseks võeti ehitusseadustiku Lisas 1 ja 2. toodu.*

3. Ehitamine igasugusel õuealal

- Praegu seaduses olevad erandid (LKS § 38 lg 4 p 1 ja 9) ei peaks olema seotud vaid elamu ja selle õuealaga.
- LKS § 38 lg 4 p 1 ja p 9 kohaseid juhtumeid on ka teisi (nt tootmismaadel tootmisõu), kui elamu, kus DP koostamine on ebaproportsionaalne vajadus seaduse täitmiseks. Õueala on inimtegevusest mõjutatud ala, kus EKV-s ehitamise mõju ranna ja kalda eesmärkidele eeldatavalt ei ole ning võiks rakendada lihtsamat menetlust või erisust. Ettepanek on kasutada elamu asemel mõistet ehitus
- LKS § 38 lg 4 p 1 sõnastuse ettepanek: hajaasustuses olemasoleva hoone õuealale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse.
- LKS § 38 lg 4 p 9 sõnastuse ettepanek: olemasoleva hoone tarbeks rajatavale tehnovõrgule ja -rajatisele.

4. Avalikku sadama teenust pakkuva sadama toimimist toetava muu ehitise ehitamiseks (v.a elamule)

- Avalikku sadama teenust pakkuvast sadamalt oodatakse sageli nt toitlustuse ja majutuse võimalust, muutes sadama kasutuse mugavamaks ja atraktiivsemaks, eriti nendes sadamates, mis asuvad kaugemal muust asutusest.

5. Ehitiste ehitamiseks ÜP-s märgitud tehnoehitise või teemaa juhtotstarbega maa-alal

6. Arvestades ÜP täpsusastet ei ole otstarbekas ja põhjendatud ette näha tehnoehitiste täpsemat asukohta, samuti väikeehitiste ja muude väikesemõõtmeliste rajatiste asukohta – kas see jääb EKV-sse või mitte. ÜP-ga kavandatud lahendust hinnatakse KSH-s, kus antakse hinnang tehnoehitise vm juhotstarbega maa-ala paiknemisele ranna ja kalda ehituskeeluvööndis ning mis peaks olema piisav, et edaspidi nimetatud alal näiteks tehnoehitisi ehitada ilma DP-d koostamata ja läbi selle EKV-d vähendamata. Avalikult kasutatavate puhke- ja rekreatsioonirajatise rajamiseks veekogu ääres ja supelrannas saab välja tuua näitena väikesemõõtmeliste rajatiste osas. EKV vähendamise nõue sellisel juhul võiks asendada Keskkonnaameti kooskõlastusnõudega. Läbi selle on võimalik kontrollida ranna- või kalda kaitse eesmärkide täitmist ja tagada looduskoosluste säilimine. Vajadusel võib kaaluda erandi tegemist ainult tiheasustusosal, kus ranna- ja kalda kasutamine on aktiivsem ja nende arendamine ruumiliselt teiste eesmärkidega.
- Näiteks rajatised (väljõusaalid, kiiged jm mänguväljaku rajatised), mis toetavad avalikult kasutatava veekogu äärte kasutuselevõttu (nt jõgede ääred linnades või ÜP-ga supelranna alaks määratud aladel. Näide: *Keskkonnaamet ei lubanud Pärnu jõe äärde EKV-sse väljõusaali rajatist.*
 - Supelranna ala teenindamiseks vajaliku ehitise otstarbekuse ja vajaduse osas peaks suurem kaalutusõigus olema kohalikul omavalitsusel. Näide: *ÜP-ga määratud supelranda sooviti välivõimlat mida kahetsusväärset ei olnud koostatud detailplaneeringusse pandud, aga Keskkonnaamet ei luba, sest Keskkonnaameti arvates ei ole väljõusaal supelranda teenindav rajatis arvestades olukorda, et seda ei ole kehtivas DP-s kirjeldatud.* LKS § 42 lg 4 ütleb, et supelranda teenindavate rajatiste iseloomu ja paigutuse määrab kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega. Seega ei peaks Keskkonnaamet andma hinnangut, kas näitena toodud välivõimla või muu rajatis on supelranda teenindav või mitte.
 - Samuti on nõ hall ala veekogude äärsetes RMK puhkekohtades rajatiste rajamise teema. Kelle õigus on kaalutleda, millest algab kohustus EKV vähendada või rajatiste keelamine, kuna suures osas ei ole nende rajamine EhS mõistes ehitamine.
7. Sillale, truibile ja maaparandussüsteemile
- Näide: *Looduskaitsealal asuva matkaraja ehitamisel kolme kergkonstruktsioonil silla rajamiseks oli vajalik koostada DP-ga, mis ei täida PlanS eesmärke.*
8. Veekogu teenindavad rajatised nagu slipid, paadisillad, kaid jms

Muud seonduvad tähelepanekud

- Õiguskantsleri kirjades toodud segadused vööndite arvestamisel vajavad kindlasti tähelepanu.
- ÜP üldistuse tase ja Keskkonnaameti nõue esitatava info detailsuse osas on erinevad ja seetõttu minnakse liiga detailidesse. Tuleb vaadata planeeringuliikide tasandeid ning lähtuda planeeringu ülesannete lahendamisel planeeringu tasandist. Kuna Keskkonnaamet eeldab suuremat täpsust, võiks kaaluda lubade menetlusse viia sisse EKV vähendamise menetluse võimalus.
- Täpsustamist vajab LKS § 38 lg 4 p1¹ sõnastus (tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamine), kuna tõlgendused, milline on see ehitusjoon, on erinevad (sh Keskkonnaamet, KOV ja kohus).
- Vastuolu on LKS § 38 lg 4 p 1¹ ja 5 vahel, kus esimesel juhul võib tiheasustusosal väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas uut hoonet püstitada (pole määratud tingimust hoone mahule), aga teisel juhul samas olukorras olemasolevat hoonet võib laiendada vaid kuni kui 1/3 olemasoleva hoone mahust. Olukord tekitab halva praktika, kus näiteks Narva jõe äärsed ajaloolised puitelamud võib lammutada ja nende asemele rajada suuremahulise uue kaasaja nõuetele vastava hoone, kuid olemasolevat hoonet laiendada üle 33% mahust ei või. See tekitab olukorra, kus omanikud avaldavad survet KOV-ile, et lubataks lammutada vanu väärtuslikke puithooneid, kuna neid ümber ehitada ei ole võimalik kaasaja tingimustele vastavaks liiga vähese juurde ehitamise võimaluse tõttu. Samuti ei saa olla sisuliselt vahet kaldakaitse või looduskoosluste säilimise seisukohalt, kas rajatakse uus suur hoone või laiendatakse olemasolevat sama mahuni (näiteks ÜP-s lubatud kuni 20% krundi täisehitust)



- LKS § 38 lg 4 p 1¹ võiks täiendada, et lisaks uue hoone ehitamisele võib laiendada olemasolevat hoonet (ilma mahu piiranguta). LKS § 38 lg 4 p 5 tingimus võiks näiteks kehtida vaid haljaasustusosal.
- Metsamaa mõiste käsitlemine ja arvestamine LKS ja metsaseaduses (MS). Näide: *Eraldi teema on see, et KeA loeb LKS-s ja MS toodud metsamaa tähendust eraldi punktidenä. Kui MS ütleb, mis on metsamaa ja mida selleks ei loeta, siis KeA ütleb, et LKS-s on teadlikult ainult üks punkt, st et ka elamumaadel, mis asuvad veekogu ääres ja kus on mets, on kohe ehituskeeluvöönd ja ka veel piiranguvööndi piirini (kui metsamaad on nii ulatuslikult). Ehk siis tekib olukord, kus on elamumaa, mille sisu on elamine ja elamist saab teha hoones sees, aga hoonet ilma DP-d koostamata ja ehituskeeluvööndit vähendamata ehitada ei saa. See toob kaasa „nõuetamist“, et mets raiutakse (loa saab anda KOV, kuna pole MS kohaselt metsamaa) ja siis jääda ootama, kuna kõlvikupiiride muudatus ja ETAK andmete muudatus toimub. Siis on kohe kõik JOKK.*
- On olnud korduvalt negatiivset praktikat osas, kus DP koostamisel saad enne vastuvõtmist Keskkonnaameti põhimõttelise nõusoleku EKV vähendamiseks aga pärast vastuvõtmist EKV vähendamisele kooskõlastust enam ei anta.
- LKS § 38 lõike 5 punkti 12 sõnastuse ettepanek: tuulegeneraatori labadele, mis ulatuvad maaparandussüsteemi eesvoolu, mis ei kattu loodusliku veekoguga, ehituskeeluvööndisse.
- Vajalik on defineerida paadikanali mõiste ning oleks vajalik õiguselguse loomine ehituskeeluvööndis olevate ja kavandatavate paadikanalite ning laurite osas.

Vajalik on täpsustada kaldaastangu definitsioon – kas mõeldud on nii looduslikku kui inimtekkelisi kaldaastanguid, mille alusel arvestatakse EKV piiri (nt Narva vanalinna ja Joaoru ala, kus kaldaastang praeguses asukohas on inimtekkeline nähtus).

Kokkuvõttes peame väga vajalikuks antud teemal seadusmuudatusi, mis oleks kohaldatavad ja asjakohased arvestades käesoleval ajal toimuvate ruumimuutustega ning kaasaegse elukeskkonna vajadustega, samuti täidaks seaduse menetluse protsessid laiemalt oma eesmärgi mitte ei tehtaks laiapõhjalist planeerimismenetlust ehitiste rajamiseks, mis täidab vaid EKV vähendamise eesmärgi.

Oleme valmis edasiseks koostööks selgitamaks ja arutamaks esitatud ettepanekuid ning ja tähelepanekuid. Ühtlasi lisame, et peame vajalikuks ka selguse loomist nõ vööndite liitmise teemal (LKS § 35 lg 4), millele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler.

Lugupidamisega,
Kaie Enno
/allkirjastatud digitaalselt/

Eesti Planeerijate Ühingu
juhatuse esimees