

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
TALLINNA KOLLEDŽ**

Rahvusvaheline majandus ja ärikorraldus

Äriõigus

Monika Karolin

**EHITAMISE ÕIGUSLIK REGULATSIOON RANNA- JA
KALDAALADEL**

Lõputöö

Juhendaja: Uno Feldschmidt, *mag. iur*

Tallinn 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. RANNA- JA KALDAALALE EHITAMINE	6
1.1 Seaduse tõlgendamisel esinevad probleemid.....	9
1.2 Detailplaneeringute järelevalve	12
1.3 Detailplaneeringu järelevalve protsess	13
2. EBASEADUSLIK EHITAMINE	19
2.1 Ebaseadusliku ehitamise tagajärjed	19
2.2 Ebaseaduslik ehitamine kohtupraktikas	21
2.3 Ebaseaduslik ehitamine kiire elanike arvu kasvuga valdades.....	24
2.4 Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist.....	29
KOKKUVÕTE	35
KASUTATUD LÜHENDID	38
KASUTATUD KIRJANDUS.....	39
SUMMARY	41

SISSEJUHATUS

Käesoleva lõputöö teema on ehitamise õiguslik regulatsioon ranna- ja kaldaaladel, selle kaitstus erahuvide eest ning ebaseadusliku ehitamise tagajärjed. Autor on teema valinud isiklikust huvist keskkonnakaitse vastu. Teema on oluline, sest Eestis on üle 1400 järve, üle 7000 vooluveekogu, palju rabasid ning 3794 kilomeetri pikkune rannajoon. Ranna- ja kaldaaladega seoses põrkuvad avalik ja erahuvi. Avalik huvi on nii rannale ligipääs kui ka keskkonnakaitse. Paraku jääb avalik huvi erahuvile alla juhul, kui detailplaneeringute koostamisel ja omavalitsuse üldises arendustegevuses avalikkust ei kaasata.

Avalike huvide kaitsmine rannal ja kaldal on riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanne. Säästev ja tasakaalustatud ruumiline areng eeldab nii majandusliku, sotsiaalse kui ka looduskeskkonna arvestamist planeerimisprotsessis ning lisaks lühiajaliste huvide rahuldamisele ka pikaajalist planeerimist. Riigi kaitstav avalik huvi rannal ja kaldal väljendub arengukavades ja strateegiates, nendest lähtuvalt välja töötatud õigusaktides, maakonnaplaneeringutes 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. 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 looduskaitseliste väärtuse või avalikkuse suure huvi tõttu elamist ei lubata ning mis säilitatakse looduslikus seisundis. Asustustiheduse ja säilitatava looduskeskkonna ulatuse määramisel peab liigse keskkonnakoormuse 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.¹

Looduskaitseaduses on määratletud ranna ja kalda kaitsmiseks kitsendused. Need jagunevad piiranguvööndiks, ehituskeeluvööndiks ja veekaitsevööndiks. Autor keskendub töös eelkõige ehituskeeluvööndisse ehitamisele.

Eesti rannaalade avatus ning ranna ja kalda mitmekesine looduslik seisund on säilinud suures osas seoses okupatsioonija 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. Teiste riikidega sarnaste probleemide vältimiseks on Eesti ranna- ja kaldaalad üleriigilise planeeringu kohaselt osa nn rohelisest võgustikust, millega soovitakse tagada keskkonna loodusliku iseregulatsiooni säilimist, looduslähedase majandamise, elulaadi ja rekreatsiooni võimaldamist ning looduslike alade ruumilist kättesaadavust, väärtuslike maastike säilimist ning asustuse ja maakasutuse suunamist. 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.²

Lõputöös püstitab autor hüpoteesi, et järelevalve ranna- ja kaldaaladele ehitamisel on puudulik.

Töö eesmärk on uurida õiguslikku olukorda ning püüda tõestada, et kontroll detailplaneeringute üle ei ole piisavalt mõjus ning ebaseadusliku ehitamise tagajärjed ja karistus pole resultatiivsed. Riigikontrolli auditi andmetel oli 2007. aasta 1. oktoobri seisuga rannale ja kaldale ehitamise planeerimisel avalike huvidega arvestamiseks vajalik üldplaneering olemas vaid 127 omavalitsusel 213-st.³

Lõputöö koostamisel kasutab autor erinevat kirjandust, antud teemat käsitlevaid seadusi, pädevate isikute artikleid, aramusavaldusi ning riigikontrolli aruandeid. Ranna- ja kaldaaladele ehitamise teemat ei ole palju käsitletud, seetõttu on allikad väga piiratud. Suur osa sellest tööst on koostatud tänu äärmiselt põhjalikule Riigikontrolli aruandele.

¹ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 6-8.

² *Ibid*, lk 5-6.

³ *Ibid*, lk 42.

Lõputöö on jaotatud kaheks osaks. Esimeses peatükis toob autor välja erinevad rannale ja kaldale ehitamise piirangud, seaduse tõlgendamisel esinevad probleemid. Autor kirjeldab detailplaneeringute järelevalvet, järelevalve protsessi ning selle puudusi. Teine peatükk keskendub ebaseaduslikule ehitustegevusele ning selle tagajärgedele. Autor toob näiteid kohtupraktikast.

Lõputöö kirjutamisel kasutab autor analüüsivat ja võrdlevat meetodit. Analüüsitakse detailplaneeringute järelevalve taset. Võrreldakse avalikkuse kaasamist ja mittekaasamist ning nende mõju lõpptulemusele.

1. RANNA- JA KALDAALALE EHITAMINE

LKS § 5 defineerib ranna ja kalda mõiste. Kallas on merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ääristav ja erinõuete kohaselt kasutatav maismaavöönd, mida kaitstakse looduskaitseadusega. Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks. LKS § 34 kohaselt on ranna või kalda kaitse eesmärk rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine.⁴

Ranna ja kaldaaladele juurdepääsu tagamist reguleerib keskkonnaseadustiku üldosa seadus, mille § 38 määratletakse kallasraja definitsioon. Kallasrada on kaldariba avalikult kasutatava veekogu ääres veekogu avalikuks kasutamiseks ja selle ääres viibimiseks, sealhulgas selle kaldal liikumiseks. Kallasraja laius on laevatatavatel veekogudel kümme meetrit ning teistel veekogudel neli meetrit. Kaldaomanik peab igäühel lubama kallasrada kasutada. Kalda omanik või valdaja võib kallasrada tõkestada kohaliku omavalitsuse üksuse või Põllumajandusameti kirjalikul nõusolekul ja põhjendatud vajaduse korral, nagu seda on loomade karjatamine või maa kuivendamine, kuid ta peab tagama tõkkest üle- või läbipääsu kallasrada mööda liikumiseks. Kohaliku omavalitsuse üksus peab planeeringutega tagama avaliku juurdepääsu kallasrajale. Kallasraja võib sulgeda ülekaaluka avaliku huvi korral või erahuvi korral sellise õiguslikult alusel püstitatud ehitise vahetus läheduses, mille ehitamisele vastavalt looduskaitseadusele ei laiene ehituskeeld ehituskeeluvööndis või mille ehitamiseks on ehituskeeluvööndit õiguspäraselt vähendatud.⁵

Ranna ja kalda kitsendused jagunevad piiranguvööndiks, ehituskeeluvööndiks ja veekaitsevööndiks ning kitsenduste arvestamise lähtejoon on põhikaardile kantud veekogu piir

⁴ Looduskaitseadus. Vastu võetud 21.04.2004. – RT I 2004, 38, 258...RT I, 08.07.2014, 20.

⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Vastu võetud 16.02.2011. – RT I 28.02.2011, 1...RT I, 04.03.2015, 9.

LKS § 31 järgi on piiranguvöönd kaitseala maa- või veeala, kus majandustegevus on lubatud, arvestades seadusega sätestatud kitsendusi. Kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, on piiranguvööndis keelatud ehitise, kaasa arvatud ajutise ehitise, püstitamine ning rahvuspargis ehitise väliskonstruktsioonide muutmine. Ranna või kalda piiranguvööndi laius on Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal 200 meetrit; üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 100 meetrit; allikal ning kuni kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 50 meetrit. Ranna ja kalda piiranguvööndis asuvate metsade kaitse eesmärk on vee ja pinnase kaitsmine ja puhketingimuste säilitamine.⁶

Vee kaitsmiseks hajureostuse eest ja veekogu uhtumise vältimiseks moodustatakse veekogu kaldaalal veekaitsevöönd. Veekaitsevööndi ulatus tavalisest veepiirist on Läänemerel, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel ning Võrtsjärvel 20 meetrit; teistel järvedel, veehoidlatel, jõgedel, ojadel, allikatel, peakraavidel ja kanalitel ning maaparandussüsteemide eesvooludel 10 meetrit; maaparandussüsteemide eesvooludel valgalaga alla 10 ruutkilomeetri 1 meeter.⁷

Autor käsitleb eelkõige ehituskeeluvööndisse ehitamist. Ranna või kalda ehituskeeluvööndis on uute hoonete ja rajatiste ehitamine keelatud. Ehituskeeluvööndisse ehitamine ja ehituskeeluvööndi vähendamise taotlemine on erand. Seaduses on määratletud vööndite ulatused. Looduskaitseaduse järgi saab ehituskeeluvööndit suurendada või vähendada arvestades ranna või kalda kaitse eesmärgi ning lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevate teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib kohalik omavalitsus suurendada üldplaneeringuga. Vähendamine võib toimuda Keskkonnaameti nõusolekul, selleks esitab kohalik omavalitsus Keskkonnaametile taotluse ja planeerimisseaduse kohaselt kas vastuvõetud üldplaneeringu, kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu või vastuvõetud detailplaneeringu, kui kehtestatud üldplaneering puudub. Keskkonnaamet hindab ehituskeeluvööndi vähendamise vastavust ranna või kalda kaitse eesmärgile. Ehituskeeluvööndi laiuse suurendamine ja vähendamine jõustub kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu

⁶ Looduskaitseadus. Vastu võetud 21.04.2004. – RT I 2004, 38, 258...RT I, 08.07.2014, 20.

⁷ *Ibid.*

jõustumisel. Ehituskeeluvööndi eesmärk on kaitsta ranna- ja kaldaalasiid ülemäärase ehitustegevuse eest.⁸

LKS § 38 määrab ära ehituskeeluvööndi laiuse, mis on mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel 200 meetrit; mererannal, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal 100 meetrit; linnas ja alevis ning aleviku ja küla selgelt piiritletaval kompaktsel asustusega alal (tiheasustusala) 50 meetrit (välja arvatud seaduses sätestatud erandid); üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 50 meetrit ja 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.⁹

Looduskaitse seaduse järgi ei laiene ranna ja kalda aladel ehituskeeld hajaasustuses olemasoleva elamu õuemaale ehitatavale uuele ehitisele, mis ei jää veekaitsevööndisse; tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele; kalda kindlustusrajatisele; supelranna teenindamiseks vajalikule rajatisele; maaparandussüsteemile, välja arvatud poldrile; olemasoleva ehitise esmakordsele juurdeehitisele juhul, kui juurdeehitise maht on väiksem kui üks kolmandik olemasoleva ehitise kubatuurist; piirdeaedadele; piirivalve rajatisele.¹⁰

Samuti ei laiene ehituskeeld kehtestatud detailplaneeringuga või kehtestatud üldplaneeringuga kavandatud pinnaveel veehaarde ehitisele; sadamaehitisele ja veeliiklusrajatisele; ranna kindlustusrajatisele; hüdrograafiateenistuse ja seirejaama ehitisele; kalakasvatusehitisele; riigikaitse, piirivalve ja päästeasutuse ehitisele; tehnovõrgule ja –rajatisele; sillale; avalikult kasutatavale teele; raudteele.¹¹

Eraldi on ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusega reguleeritud kinnistute veega varustamine ning kinnistute reovee, sademevee, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimine ja puhastamise korraldamine ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kaudu. Ühisveevärk ja –kanalisatsioon rajatakse kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud arendamise kava alusel. Kui

⁸ Looduskaitse seadus. Vastu võetud 21.04.2004. – RT I 2004, 38, 258...RT I, 08.07.2014, 20.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

kohalikul omavalitsusel puudub ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arendamise kava, võib ühisveevärki ja –kanalisatsiooni rajada detailplaneeringu alusel kuni selle arendamise kava valmimiseni. Ehitusseaduse § 15 järgi on olemasolevate ehitiste teenindamiseks vajalik rajatis, mis ühendatakse vee-ettevõtjale ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse tähenduses kuuluva liitumispunktiga väikeehitis. Väikeehitise, mis on 20-60 ruutmeetri ehitisealuse pinnaga ehitamiseks ei pea olema ehitusluba vaid on nõutav kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek. Detailplaneeringu kohustusega aladel peab ehitise omanik kuni 20 ruutmeetri ehitisealuse pinnaga väikeehitise püstitamise kavatsusest teavitama kohalikku omavalitsust. Ehitusluba, kirjalik nõusolek või kohaliku omavalitsuse teavitamine ei anna õigust ehitada ilma maaüksuse või ehitise omaniku loata. Väikeehitise ehitamiseks ei ole ehitusprojekt nõutav.¹²

1.1 Seaduse tõlgendamisel esinevad probleemid

Piirangud on efektiivsed kui neid on võimalik üheti mõista. Rannale ja kaldale ehitamisel peaks olema selge, mida tohib ehitada, mida mitte ning mis on vööndi ulatus, mille suhtes ehitamise piirangud kehtivad. Riigikontrolli auditi käigus selgus, et kõige rohkem probleeme tekitab otsusetegijate (sh kohalikud omavalitsused, Keskkonnaministeerium ja 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 ebauhtlane kohaldamine ka võimaluse isikute ebavõrdseks kohtlemiseks.¹³

LKS § 38 lg 1¹ ütleb, et ehituskeeld ei laiene tiheasustusala ehituskeeluvööndis varem väljakujunenud ehitusjoonest maismaa suunas olemasolevate ehitiste vahele uue ehitise püstitamisele. Siin tekib probleem tiheasustusala mõistega. Tiheasustusala mõistet kasutatakse looduskaitseaduses, planeerimisseaduses ja maareformi seaduses aga üheski neis pole toodud sellele definitsiooni. Lähestikku asuvate hoonete puhul on piir selge. Kui hooned paiknevad teinteisest juba sadade meetrite kaugusel, siis võib tekkida raskusi piiri määratlemisega. Tiheasustuse mõiste määratlemisel peaks üheks oluliseks kriteeriumiks olema ehituskruntide arv. Riigikontrolli aruandes on välja toodud valim, mille puhul on Keskkonnaministeerium mitmes omavalitsususes kiitnud heaks detailplaneeringuid, millega vähendatakse ehituskeeluvööndit

¹² Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus. Vastu võetud 10.02.1999. – RT I 1999, 25, 363...RT I, 23.12.2014, 23.

¹³ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 21.

paaril krundil, kuid kus ülejäänud mitmete hoonetega arendusala on kavandatud asustuseta ranna ja kalda piiranguvööndisse. Samuti lisaks kruntide arvule on oluline ka krundi suurus, mille tõlgendamisel samuti ministriumite seisukohad ei ühti. 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. Konsulterimise tulemusena jõuti seisukohale, et loodavat asumit võib nimetada hajaasustuseks juhul, kui sellele kavandatavate kruntide suurus on vähemalt 0,5-0,7 hektarit ehk täpselt sama palju kui samaväärses planeeringus Võru vallas.¹⁴

Looduskaitseaduse 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 näiteks tühjale põllule ehitatakse elamurajoon, mis ühel hetkel laieneb arenduse tulemusel ka rannale või kaldale, kus varem hooneid ei olnud. Näiteks Ülenurme ja Harku vald on seni lähtunud vastupidisest seisukohast. Seetõttu pole selliseid arendusprojekte Keskkonnaministeeriumile saadetud, mistõttu näiteks Porijõe ja Harju oja kallaste piiranguvöönditesse on suured uuselamurajoonid kerkinud ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta.¹⁵

LKS § 35 järgi määratakse korduva üleujutusega piir mererannal üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks ühe meetri kõrgune samakõrgusjoon. Korduva üleujutusega veekogude ranna või kalda piiranguvöönd, veekaitsevöönd ja ehituskeeluvöönd koosnevad üleujutatavast alast ja seaduses sätestatud vööndi laiusest. Kui kohalik omavalitsus ei määratle korduvalt üleujutatavat ala, siis Keskkonnaministeeriumi juhiste järgi ei rakendata samakõrgusjoonest ehituskeeluvööndi ulatuse määramine mitte igal pool mereääres, vaid kohtades, kus reaalselt eksisteerib korduv üleujutus. Harjumaa kontekstis puudutab üleujutuse teema vaid mere randa, mitte siseveekogusid.¹⁶

Keskkonnaministeerium tõlgendab looduskaitseaset järgmiselt: üldjuhul tuleb korduvalt üleujutatavale alale liita juurde seaduses sätestatud ehituskeeluvöönd. Tegelikest looduslikest

¹⁴ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 22.

¹⁵ *Ibid*, lk 23.

¹⁶ E. Valtna. Ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse menetlemine praktikas Harjumaa näitel. 2013

tingimustest lähtudes võib üld- ja detailplaneeringu koostamisel siiski võimalikuks osutuda selliselt moodustunud ehituskeeluvööndit vähendada. Samas keeldus Lääne maavalitsus kooskõlastamast rannaalal koostavat planeeringut, leides, et Läänemere ehituskeeluvöönd ulatub korduva üleujutuse tõttu igal juhul 1,5 meetri samakõrgusjooneni, millele lisandub seaduses sätestatud 200 meetrine ehituskeeluvöönd. Mitmed auditeeritavad aga leidsid, et ehituskeeluvööndi vähendamisel peaks eelkõige vaatama, et planeeritav ehitus ei asuks üleujutataval alal. Näiteks on Noarootsi vald koostanud rannaalade üldplaneeringu, kus ehituskeeluvööndi ulatus pandi paika, lähtudes 1,5 meetri samakõrgusjoonest. Selle tulemusel tuli seaduses sätestatud üldist ehituskeeluvööndi piiri osades kohtades vähendada ja osades suurendada. 2005. aasta jaanuari tormi üleujutuste põhjal märgiti kaardile eraldi ka korduva üleujutusega ala piir, mis üldjoontes kattus 1,5 meetri samakõrgusjoonega. Keskkonnaministeerium kiitis kavandatud ehituskeeluvööndi vähendamised heaks. Selle tulemusel võib Noarootsi vallas ehitada nendesse kohtadesse, kus maapinna kõrgus on vähemalt 1,5 meetrit, kus ei toimu üleujutust ning kus ei asu kaitstavaid kooslusi või avalikkusele olulist puhkeala. Samas kui Ridala vallas on maavalitsuse tõlgendusest lähtuvalt võimalik üldjuhul ehitada üleujutusala piirist alles 200 meetri kaugusele.¹⁷

LKS § 38 lg 2 ütleb, et rannal ja järve või jõe kaldal metsamaal ulatub ehituskeeluvöönd ranna või kalda piiranguvööndi piirini.¹⁸ Metsaseaduse § 3 lg 2 p 2 järgi on metsamaa maatükk pindalaga vähemalt 0,1 hektarit, millel kasvavad puittaimed kõrgusega vähemalt 1,3 meetrit ning puuvõrde liitusega vähemalt 30%. Reaalsuses on piiranguvööndis asuvates metsaalades ka lagendike, sel juhul piirang lagendikule ei kehti.¹⁹

Eelolevate näidete põhjal leiab autor, et selgusetus teatud mõistete puhul tekitab arusaamatusi ning selle tulemusel rakendatakse erinevates piirkondades seadust erinevalt. See tähendab, et ranna- ja kaldaalad ei ole võrdselt kaitstud. Tekivad elamud ja asustusalad ka sinna, kus need peaksid olemad vaid erandjuhtudel. Seadus peaks olema üheselt mõistetav.

¹⁷ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 21.

¹⁸ Looduskaitseadus. Vastu võetud 21.04.2004. – RT I 2004, 38, 258...RT I, 08.07.2014, 20.

¹⁹ Metsaseadus. Vastu võetud 07.06.2006. – RT I 2006, 30, 232...RT I, 04.03.2015, 10.

1.2 Detailplaneeringute järelevalve

Planeering on planeerimise käigus valmiv dokument. See koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja loodustavad ühtse terviku. Planeeringu tekstis esitatakse planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused. Planeeringute koostamine on avalik. Üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta. Maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta. Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta. Detailplaneering koostatakse valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks.²⁰

Planeerimisseaduse järgi algatab üleriigilise planeeringu koostamise Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab Siseministeerium. Maakonnaplaneeringu koostamise algatab maavanem või Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab maavanem. Üldplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Detailplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus korraldab valla või linna territooriumil kogu planeerimistegevust ning järelevalvet. Lisaks üld- ja detailplaneeringutele on nende ülesanneteks ka ehitusprojektide ja –lubade menetlemine. Vastavalt PlanS § 23 lg 1 teostatakse järelevalvet enne planeeringu kehtestamist. Järelevalvet teostab Siseministeerium maakonnaplaneeringute üle, maavanem üldplaneeringute ja detailplaneeringute üle. Järelevalvet detailplaneeringute üle ei teostata, kui planeering on koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud.²¹

PlanS § 3 lg 3 kohaselt võib kinnisomandile planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi. Kitsendused on kehtestatud detailplaneeringu alusel. Väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid määrab kitsendused üldplaneering. Detailplaneering koostatakse valla või linna territooriumi osa kohta ja see on kogu ehitustegevuse aluseks. Detailplaneeringus arvestatakse ka keskkonnatingimusi.²²

Planeerimisseadus reguleerib planeeringute koostamist ning määrab vastutajad ja järelevalve korra. Planeerimisseaduse järgi lahendab järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamused planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema

²⁰ Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. – RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.

²¹ *Ibid.*

²² Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. – RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.

vahel Siseministeerium. Järelevalve teostaja annab planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ning teeb nende kohta maavanemale või kohalikule omavalitsusele ettepaneku planeeringu kehtestamiseks.²³

Keskkonnajärelevalve seaduse järgi teostavad keskkonnajärelevalvet Keskkonnainspeksioon ja kohalik omavalitsusorgan või –asutus. Seadusega võidakse ka teistele valitsusasutustele anda keskkonnajärelevalve ülesandeid.²⁴ Keskkonnainspeksiooni ülesandeks on teha ranna ja kalda kasutamise üle järelevalvet ning menetleda rikkumisi. Ehitusnõudeid reguleerib Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Ühtlasi peavad nad ehitisregistrit. Riikliku ehitusjärelevalvet viib läbi Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsusasutus Tehnilise Järelevalve Amet.²⁵

1.3 Detailplaneeringu järelevalve protsess

Detailplaneeringu järelevalve protsess algab sellega, et eraomanikul on maatükk, mida ta soovib arendada. Selleks palkab ta planeerija, kes aitab mõtted planeeringuks vormistada ning omavalitsuse ja huvigruppidega läbi rääkida. Koostamisel võetakse aluseks dokumendid, millega omavalitsus on paika pannud linna arengu üldised põhimõtted: üld- ja teemaplaneeringud, struktuurplaanid ning ka kehtestatud detailplaneeringud. Siinkohal võiks teade planeeringu ettepaneku kohta jõuda piirkonna elanike ning seltsideni.²⁶

Esmalt kogub planeerija infot kavandatava ala kohta – tellib maatüki topogeodeetilise ülesmõõdistuse ja haljastuse olemasolul ka dendroloogilise hinnangu. Samuti analüüsib ta lähipiirkonna ruumi, maakasutuse piiranguid ja kõrgemates planeeringutes ette nähtud printsiipe. Seejärel kavandab planeerija kogutud teavet ja arendaja soove arvesse võttes planeeringu eskiislahenduse. Kui eskiisi peetakse põhimõtteliselt vastuvõetavaks, algatab omavalitsus detailplaneeringu. Algamisest teavitamine on laiema avalikkuse jaoks tavaliselt esimene võimalus detailplaneeringust kuulda ning pahatihti jääb see märkamatuks. Puudutatud isikud kaasatakse igal juhul, kuid teiste potentsiaalsete huvilisteni jõuab info sageli liiga hilja, et nende ettepanekute alusel vaevutaks lahendust ümber tegema. Seejärel toimub detailplaneeringu

²³ Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. – RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.

²⁴ Keskkonnajärelevalve seadus. Vastu võetud 06.06.2001. – RT I 2001, 56, 337...RT I, 14.03.2014, 49.

²⁵ Ehitusseadus. Vastu võetud 15.05.2002. – RT I 2002, 47, 297...RT I, 29.06.2014.

²⁶ R. Viljasaar, K. Vaher, A. Ader, K. Tõugu. Tallinna planeeringute juhend. 2012, ptk 2b.

esialgse lahenduse avalik arutelu, mis on kodanike esimene võimalus kohtuda planeerija, arendaja ja omavalitsuse esindajaga.²⁷

Osalemisele kutsutavate osapoolte määratlemine võib vahel väga lihtne olla – kuuri ehitamine puudutab reeglina ainult naabreid. Detailplaneering võib puudutada ka selliseid kultuurilisi nähtuseid, mille olulisus avaldub alles osalusprotsessi jooksul. Planeeringuotsuste vastu suunatud allkirjakampaaniad näitavad, et avalik huvi objekti, piirkonna või teatud väärtuse suhtes võib väga kiirelt muutuda ja selle juhtimine ega määratlemine planeeringu läbiviija poolt ei ole lihtne.²⁸

Näiteks Tallinna Halduskohtu haldusasjas nr 3-10-596 esitas 09.03.2010 J. A. kohtule kaebuse Häädemeeste Vallavolikogu otsusega nr 9 kehtestatud detailplaneeringu tühistamiseks. Kaebaja märkis kaebuses, et kaevatav otsus on õigusvastane, sest planeerimismenetluse käigus ei ole arvestatud avaliku huviga, et Lemmerand jääks ka edaspidi kõigile avatuks. 18.03.2008 anti vallale üle ühispöördumine, kus oli valla elanike täidetud ankeedid. Ankeetidest selgus, et üldsus on randa ehitamise vastu. Kaebuses märgiti, et kaebus on esitatud üldsuse huvide kaitseks. Antud juhul tugineb kaebaja Århusi konventsioonile. Århusi konventsiooni art 8 alusel tuleb üldsuse ettepanekuid arvestada nii palju kui võimalik.²⁹ Vastustaja Häädemeeste Vallavolikogu esitatud vastuväidetust kaebust ei tunnistanud. Otsuse vastuvõtmisel järgiti kõiki kehtivaid planeerimisalaseid ja sellega seonduvaid õigusakte, kaasatud üldsus, jagatud avalikkusega igakülgset teavet, võetud arvesse üldsuse ettepanekuid. Kohaliku omavalitsuse eesmärk on samuti säilitada Lemmeranna avatus külastajate jaoks kuid sealjuures ei saa jätta arvestamata kinnistu omanike huvide ja õigustega. Otseselt ei vaidlustanud kaebaja ühtegi õigusnormi ega otsuses toodud põhjendust. Antud juhul esitati maavanemale planeeringu materjalid järelevalve teostamiseks korduvalt ning maavanem kiitis detailplaneeringu projekti heaks 28.12.2009. Järelevalve teostaja seisukohtades eelnevalt väljatoodud vastuolud olid likvideeritud ja maavanem kiitis detailplaneeringu heaks. Kaebusele olid lisatud „Häädemeeste valla elanike poolt täidetud ankeedid”, mille sissejuhatusel kohasel oli ankeete täidetud 330, mis moodustab valla elanikest 11% ning ankeetide täitmist soovivate isikute käitumisest tehti järeldus, et 95% elanikest on rannaalade täisehitamise vastu. Samas selgus, et ankeetide tegelik pealkiri oli „Häädemeeste valla elanike ja teistele Lemme rannaga seotud Eesti Vabariigi kodanikele” ning

²⁷ R. Viljasaar, K. Vaher, A. Ader, K. Tõugu. Tallinna planeeringute juhend. 2012, ptk 2b.

²⁸ A. Kõusaar, L. Keerbergh, K. Vaarmari, M. Kiisel, E. Kivinukk. Head Keskkonnaotsused. 2010

²⁹ The Aarhus Convention: An implementation guide. 2014

ankeete olid täitnud ka isikud, kel elukohaks märgitud muu koht Eestis. Kohus vaatas asja läbi 18. Oktoober 2011 ja jättis kaebuse rahuldamata.³⁰ Kohtuasi kestis poolteist aastat ning näitab kuidas avalikkuse kaasamine võib olla keeruline ning aegavõttev protsess.

Järgmises etapis lihvib planeerija lahendust, viib sisse eskiisi parandused. Kui lahendus on valminud algab kooskõlastusring. Selle käigus kogub planeerija nõusolekud planeeringulahenduse sobivuse kohta. Planeeringu ülevaatamise ning vajadusel täiendamise järel kinnitab omavalitsus vastuvõtmise otsusega, et planeering vastab omavalitsuse ruumilise arengu eesmärkidele ja seadustele. Järgneb teine avalik väljapanek, kus omavalitsuses on tutvumiseks väljas kogu planeeringu kaust. Detailplaneeringu puhul kestab väljapanek üldjuhul kaks nädalat, üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul neli nädalat. Sel ajal saab esitada ettepanekuid või vastuväiteid ning vajadusel muudetakse planeeringulahendust.³¹

Juhul, kui detailplaneering muudab üldplaneeringut, või kui omavalitsus jättis mõne vastuväite või ettepanekuga arvestamata, läheb planeering maavanema juurde järelevalvesse. Maavanem kontrollib, kas planeeringu koostamise protsess on olnud korrektne, kas lahendus vastab kõrgematele planeeringutele, ning annab oma seisukoha omavalitsuse kaalutlustele, millega ühe või teise ettepaneku arvestamata jätmist põhjendati. Vajadusel võib planeeringulahendus endiselt olulisel määral teiseneda.³²

Planeeringu kehtestamisega teeb omavalitsus lõpliku otsuse, et planeeringulahendus on sobiv. Haldusaktiga fikseeritakse, mida ja kuidas konkreetsele krundile ehitada tohib. Planeeringumenetluse viimane etapp on avalikkuse informeerimine. Nädala jooksul teavitab omavalitsus tähtkirjaga puudutatud isikuid ja neid, kelle ettepanekute ja vastuväidetega lõpuks ikkagi ei arvestatud. Ühe kuu jooksul teatab omavalitsus detailplaneeringu kehtestamisest ka ajalehes. Alles seejärel võib detailplaneeringu valmimisprotsessi lugeda lõppenuks.³³

Nüüd on õigus kasutada detailplaneeringu antud ehitusõigust ehk koostada ehitusprojekt. Seejärel pannakse ehitusloaga paika ehituse lõpetamise tähtaeg, ehitusjärelevalve teostamise

³⁰ Halduskohtu 18.10.2011. a otsus nr 3-10-596

³¹ R. Viljasaar, K. Vaher, A. Ader, K. Tõugu. Tallinna planeeringute juhend. 2012, ptk 2b.

³² *Ibid*, ptk 2b.

³³ *Ibid*, ptk 2b.

kord ning tingimused ehitisele. Ehitise valmimise järel on veel tarvis taotleda kasutusluba, alles seejärel tohib hoonesse sisse asuda ning seda kasutama hakata.³⁴

Selleks, et omavalitsuse areng oleks ühtlane ning ei kahjustaks ei era- ega avalikke huve, peab olema ühtne üldplaneering. Valdades, kus üldplaneering puudub, tuleb kõik menetluses olevad planeeringud saata maavanemale, see tähendab, et järelevalvesse jõudmine on paremini kontrollitav.³⁵ Lõputöö sissejuhatuses tõi autor välja fakti, et 2007 aastal puudus vajalik üldplaneering 86 omavalitsusel. Veel tasub välja tuua, et 2007. aastal olemasolevatest planeeringutest olid üle poole kehtestatud enne 2000. aastat, mil arendustegevus oli kordades väiksemate mõõtmetega. Ehitussurve rannaaladele on pidevalt kasvanud.

Kui üldplaneering on olemas, tuleb maavanemale järelevalve tegemiseks saata vaid need detailplaneeringud, mis pole vastavuses kehtiva üldplaneeringuga. 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. Intervjuudest ilmnes, et osa omavalitsustest loevad maa sihtotstarbe muutmist üldplaneeringu muutmiseks, teised aga mitte. Samuti ei loeta igal pool ehituskeeluvööndi vähendamisega seotud planeeringut üldplaneeringut muutvaks ning seetõttu ei saadeta seda ka maavanemale.³⁶

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 keskkonnateenistusega kooskõlastatud ning kas kõik ehituskeeluvööndit 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, seal hulgas ka keskkonnateenistuste esindajad (näiteks Harju, Lääne ja Põlva maavalitsus). Riigikontrolli hinnangul võimaldab komisjonis otsustamine paremini tagada, et kõigil asjasse puutuvatel riigiasutustel oleks võimalik oma seisukohta avaldada ning ühtlasi annab

³⁴ R. Viljasaar, K. Vaher, A. Ader, K. Tõugu. Tallinna planeeringute juhend. 2012, pkt 2b.

³⁵ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 24.

³⁶ *Ibid*, lk 24.

detailplaneeringute kehtestamise otsuste ülevaatamisel võimaluse hinnata, kas kooskõlastuses esitatud tingimusi on planeeringulahenduses arvestatud.³⁷

Siinkohal tahab autor välja tuua ka Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile, kus soovitataks algselt looduskaitseaduse muutmise 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. Juhul kui muudatust ei tehta, algselt looduskaitseaduse muutmise selliselt, et keelata ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendavate detailplaneeringute kehtestamine nende omavalitsustel, kellel üldplaneering puudub. Teisel juhul töötada 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. Samuti keelduda ehituskeeluvööndi vähendamisest juhtudel, kui omavalitsus pole taotluses põhjendanud selle vajalikkust. See aitaks tagada, et omavalitsused analüüsivad üldplaneeringu muutumise vajadust avalikest huvidest lähtuvalt, ning vältida avalike huvidega vastuolu minevate otsuste tegemist ning ühtlasi oluliselt vähendada Keskkonnaministeeriumi töökoormust. Ka soovib Riigikontroll tagada, et Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt hinnataks ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavust vajadusest (mitte võimalikkusest) lähtudes ning otsuseid põhjendataks tegelike asjaolude põhjal ning keskkonnateenistused kontrolliks ranna või kalda piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel, kas tegu võib olla piiranguvööndisse uue tiheasustusala planeerimisega. Viimaseks nõuandeks on koostada ehituskeeluvööndi ulatuse määramise kohta juhend, mis aitaks ühtlustada omavalitsuste, maavalitsuste ja keskkonnateenistuste praktikat selles osas.³⁸

Autori arvates on esimene punkt ning selle esimene alternatiiv küll asjakohane, kuid kui võtta arvesse ettepanekute kuupäeva (2007), natuke aegunud. Tänapäevaks on olukord tunduvalt paranenud ja enamik omavalitsusi on üldplaneeringu kehtestanud. Esimese punkti teise alternatiiviga autor ei nõustu, sest tegemist on kohaliku omavalitsuse enda hindamisega, mida saavad nad teha ka praegustel tingimustel. Kolmanda soovitusel tekib küsimus, et milleks

³⁷ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 25.

³⁸ *Ibid*, lk 25.

vähendatakse ehituskeeluvööndit, kui see polegi vajalik. Seega leiab autor, et igal juhul tuleks taotluses põhjendada ehituskeeluvööndi vähendamise vajalikkust. Neljanda soovitusel, kus tuleks ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavust hinnata vajadusest mitte võimalikkusest lähtudes ning otsuseid põhjendatakse tegelike asjaolude põhjal, arwab autor, et eelkõige tuleks arvestada ranna ja kalda kaitse eesmärkidega ning sellega, et erinevad piirangud just selle jaoks loodud ongi. Viimase kahe punktiga on autor päri. Ulatuslikum kontroll piiranguvööndiga seotud detailplaneeringute kooskõlastamisel on vajalik avalike huvide seisukohast. Soovitus, et koostataks ehituskeeluvööndi ulatuse määramise kohta juhend, mis aitaks ühtlustada omavalitsuste, maavalitsuste ja keskkonnateenistuste praktikat on äärmiselt asjakohane, kui vaatame käesolevas lõputöös välja toodud fakti, et piiranguid tõlgendatakse erinevalt ja tagajärjena tekivad asustusalad ka sinna, kus need peaksid olema vaid erandjuhtudel.

2. EBASEADUSLIK EHTAMINE

Detailplaneeringu koostamisel tehakse tihti mööndusi ja erandeid. Omavalitsused ei pööra piisavalt tähelepanu keskkonnamõtjudele ning ehitusjärelvalve ei ole efektiivne. Samuti ei ole ebaseaduslikule ehitamisele järgnev karistus tõhus. Omavoliliste ja ebaseaduslike ehitiste seadustamine on lihtne, seetõttu tuleb ette, et ehitamist alustatakse enne loa väljastamist või ei taotle üldse ehitusluba. Omavoliliste ehitiste lammutamist aga praktiliselt ei nõuta. Enamasti seadustatakse ehitised tagantjärele. Sellisel juhul ei mängi enam rolli see, kas ehitamine oleks olnud seadusega kooskõlas. Selleks on oluline võimalikult varakult sellised ehitised avastada, et suurem kahju ennetada.

2.1 Ebaseadusliku ehitamise tagajärjed

Keskkonnajärelevalve seaduse järgi, mis kehtis kuni 30 juuni 2014, oli Keskkonnainspeksioonil õigus rakendada sunnivahendeid kaitsealal, hoiualal, kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvööndis ja püsielupaigas ning ranna või kalda ehituskeeluvööndis omavolilise ehitise likvideerimiseks asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär oli 1300 eurot. Alates 1 juulist 2014 viidi ehitusseadusesse sisse uus sunniraha ülemmäär füüsilisele isikule 6400 eurot ning juriidilisele isikule 64 000 eurot. Arvestades ehitiste maksumust oli 1300 eurot ning on ka 6400 eurot summa, mille võib vajadusel ehitushinna sisse arvutada. Näiteks jäätmeseaduses on sunniraha ülemmäär 32 000 eurot.³⁹

Paljud ebaseaduslikud ehitised kerkivad rannale ja kaldale kohalike omavalitsuste menetlusvigade tõttu. Keskkonnainspeksiooni sõnul ilmneb paljude nende menetletavate juhtumite puhul, et ebaseaduslik olukord on tekkinud kohaliku omavalitsuse menetlusvea tõttu.⁴⁰

³⁹ Keskkonnajärelevalve seadus. Vastu võetud 06.06.2001. – RT I 2001, 56, 337...RT I, 14.03.2014, 49.

⁴⁰ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 33.

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.⁴¹

Ebaseadusliku tegevuse eest määratavad trahvid ja sunnirahad on liiga väikesed ega toimi preventiivse meetmena. Ebaseadusliku või omavolilise ehitamise puhul peaks järelevalveasutustel olema võimalus mõjutada sunnirahade abil isikut seadusevastane tegevus lõpetada. Seaduserikkumise korral määratav trahv peaks olema piisavalt suur, et mõjutada inimesi seaduserikkumist üldse mitte toime panema. Riigikontrolli hinnangul on ebaseadusliku ja omavolilise ehitamise eest kohaldatavad sunnirahad ja trahvid võrreldes ehitushindadega väikesed ning ei oma seetõttu ärahoidvat 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.⁴²

Viimaste aastate jooksul on ehitushinnad mitmekordistunud, veekogu vahetu lähedus suurendab ehitise väärtust veelgi, mistõttu on ranna- ja kaldaalad enamasti kõige suurema arendussurve all. Seaduses sätestatud sunniraha ja trahvide määrad pole aga ehitushindadega koos kasvanud ning ei vasta seetõttu enam turuolukorrale. Trahvisummat on võimalik ehitushinna sisse arvestada ilma seda märkimisväärselt kergitamata.⁴³

Ebaseadusliku või omavolilise 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 omavoliliste ehitiste kerkimist ära hoidma teadmine, et selliselt kerkinud ehitist võidakse likvideerida. Riigikontroll on seisukohal, et ehitusseaduses sätestatud ohtliku, ajutise või ehitusloata püstitatud ehitise likvideerimine ei oma mõjutusvahendina reaalselt toimet, kuna seda tegelikult ei rakendata. Valdav enamik

⁴¹ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 33.

⁴² *Ibid*, lk 37.

⁴³ *Ibid*, lk 38.

ebaseaduslikke ning omavolilisi ehitisi seadustatakse tagantjärele selle põhjendatust kaalumata. Sellises protsessis jäävad avalikud huvid esindamata ning ka kaitsmata.⁴⁴

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 oleks juba olemasolevate ehitistega. Mitmel juhul olid omavalitsused pöördunud ka Keskkonnaministeeriumi poole ehituskeeluvööndi vähendamiseks, selgitamata, et ehitisi juba püstitatakse või need on lausa valmis. Omavoliliste ehitiste avastamisel kohustavad omavalitsused enamasti suuliselt või ettekirjutuse teel taotlema ehitusluba, 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.⁴⁵

2.2 Ebaseaduslik ehitamine kohtupraktikas

Omavoliliste ehitiste puhul saab näiteks tuua haldusasja number 3-09-990, mille puhul on tegemist aastaid kestnud vaidlusega. 2001. aastal ehitas omanik Manija kinnistule ehituskeeluvööndisse kolm ümarpalkidest maja, millel puudus ehitusluba. KKI andis samal aastal korralduse ehitamine lõpetada. 2003. aastal tehti ettekirjutus hooned likvideerida. 2004. aastal leiti, et kolm ehitusjärgus maja on valmis ehitatud ning lisaks on ehitatud veel üks hoone. Samuti olid majad värvitud ning nende asukohta oli muudetud, mistõttu ei olnud enam võimalik tuvastada, milliseid hooneid ettekirjutus puudutas. Järgnes vaidlus selle üle, kas majad on kohtkindlalt maapinnaga ühendatud või mitte ning kas neid saab ehitusseaduse mõistes ehitisteks lugeda. Vaidluste ajaks jättis maaomanik kohaliku omavalitsuse poolt määratud tähtjaks

⁴⁴ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 38.

⁴⁵ *Ibid*, lk 39.

detailplaneeringu koostamata, mistõttu ei saanud ta ka kinnistul ehituskeeluvööndi vähendamist taotleda. Samuti ei näinud 2008. aastal kehtestatud kohaliku omavalitsuse üldplaneering ette Manilaiul ehituskeeluvööndi vähendamist. Lisaks toimus 2006. aastal omanike vahetus. 2009. aastal tegi KKI kinnistu uutele omanikele ettekirjutuse hooned likvideerida hiljemalt 31. märtsiks 2009. Omanikud vaidlustasid ettekirjutuse, pöördudes Tallinna Halduskohtusse ja seejärel Tallinna Ringkonnakohtusse, kuid mõlemas jäeti kaebus rahuldamata. Kassatsioonikaebust Riigikohtu halduskollegium menetlusse ei võtnud. Kuna KKI ettekirjutus oli endiselt täitmata, tegi inspeksioon 2011. aasta juulis omanikele hoiatuse, andes neile uue tähtaja oktoobri lõpuni. Hoiatuses antud tähtajaks olid hooned lammutatud.⁴⁶

Antud kohtulahendi põhjal võib näha, kui keeruline ja aegavõttev on tagantjärele tegutsemine. Kui järelevalve oleks tõhusam jääks palju rikkumisi olemata. Autori arvates tuleks kontrollida regulaarselt kas ehitustegevus on lubatud ja kas peetakse kinni detailplaneeringus sätestatud piirangutest.

Riigikontroll peab eriti negatiivseteks pretsedentideks omavoliliste ehitiste seadustamist ilma detailplaneeringu koostamiseta, sest avalikkusel puudub igasugune võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida, samuti ei kaaluta enamasti keskkonnamõjusid. Seadustamise ainsaks põhjenduseks ei saa lugeda, et ehitis on juba olemas, loa andja peab hindama ka ehitise sobivust ja vastavust avalikele huvidele ning seadustamise vajadust. Seadustamine peab olema võimalik vaid juhtudel, kui omavolilise ehitise omanik oleks tõenäoliselt saanud ehitise püstitada ka korrektselt käitudes.⁴⁷

Üldjuhul peab ehitusloata ehitise lammutama selle omanik omal kulul. Kui omanik talle pandud kohustust ei täida, korraldab lammutamise kohalik omavalitsus asendtäitmise menetlust järgides. Omavalitsuste hinnangul on asendtäitmise 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

⁴⁶ Halduskohtu 07.05.2010. a otsus nr 3-09-990

⁴⁷ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 39.

lammutamise mittenoõudmist sellega, et inimesi tundes ja teades on neil raske sellist otsust teha. Seetõttu eelistatakse, et likvideerimist nõuaks ja korraldaks Keskkonnainspeksioon.⁴⁸

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.⁴⁹ Samas on Riigikohus väljendanud seisukohta, et omavalitsus ei ole kohustatud ettekirjutust tegema ja võib omal äranägemisel otsustada omavoliliste ehitiste likvideerimise. Kui ehitist ei riku seejuures kellegi teise ega ka avalikke huve, ei saa vallavalitsus teha lammutamisettekirjutust ainuüksi karistusena omavolilise ehitamise eest. See tähendab, et üksnes ehitise formaalne õigusvastutus ei saa olla lammutamise ettekirjutuse tegemise aluseks.⁵⁰

Riigikontroll soovib 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 täpselt 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. Samuti soovitatakse 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. Ehituskeeluvööndis asuva ebaseadusliku ehitise seadustamine peaks olema võimalik vaid siis, kui selleks oleks luba saadud ka seadusi järgides.⁵¹

Siinkohal toob autor välja keskkonnaministri vastuse, kes on küll seisukohal, et ebaseaduslike ehitiste seadustamine saab toimuda vaid erandjuhul ja kaalutusotsusena kuid mainib ka fakti, et detailplaneeringute menetlemine tagantjärele on sisuliselt ebaõige ning vähendab erinevate institutsioonide administratiivset suutlikkust. Keskkonnaministeerium lähtub ebaseaduslike

⁴⁸ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 39-40.

⁴⁹ *Ibid*, lk 40.

⁵⁰ A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. *Juridica*, 2006, lk 490-504.

⁵¹ Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 39.

ehitiste ja rajatiste seadustamisel üldisest põhimõttest, et seadustamine võib toimuda üksnes juhtudel, kui luba ehitise rajamiseks oleks saadud ka seadusi järgides.⁵²

Kui Keskkonnaministeerium väidab, et lähtub vaid üldisest põhimõttest, et luba oleks saadud ka seadusi järgides ja ebaseaduslike ehitiste seadustamine saab toimuda vaid erandjuhul, siis selle lõputöö analüüsi põhjal leiab autor, et praktikas ei pöörata sellele eriti tähelepanu ning valdav enamik ebaseaduslikke ja omavolilisi ehitisi seadustatakse tagantjärele selle põhjendatust kaalumata.

2.3 Ebaseaduslik ehitamine kiire elanike arvu kasvuga valdades

Autor analüüsib Riigikontrolli auditit „Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsuses” ja järelauditit „Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega”, kus auditeeriti ehitustegevust viies Tallinna linnaga piirnevas vallas (Harku, Rae, Jõelähtme, Saku, Kiili) ja kolmes Tartu linnaga piirnevas vallas (Luunja, Ülenurme, Tartu), mis 2000. aastate teises pooles valitsenud kinnisvarabuuri ajal kuulusid Eesti suurimate ehitustandrite hulka. Auditi tarbeks valiti välja 85 nendes valdades püstitatud uusehitist (eluhoonet), mille andmed polnud ehitisregistrist leitavad. Auditi käigus selgus, et 85 ehitisest 48 olid püstitatud kas ilma ehitusloata või ei suutnud omavalitsused enda väljastatud ehitusluba leida.⁵³

Majanduskasv toob kaasa valglinnastumise laine, mis väljendub teatud hulga maksumaksjate huvis kolida suurte linnade keskustest elama linnalähedasse privaatsemasse keskkonda, valdavalt linnaga piirnevasse omavalitsusse. Omavalitsus, kuhu elama kolimisest huvitataud ollakse, peab arvestama, et uutele elanikele tuleb uues elukohas tagada vajalik tehniline (teed, trassid, ühistransport) ja sotsiaalne (koolid, lasteaiad) taristu. Nende omavalitsuste senised elanikud on aga huvitatud, et elanike arvu juurdekasv ja uued ehitusalad oleks planeeritud selliselt, et see ei kahjustaks nende olemasolevat elukeskkonda. Eesti praktikas jäid valglinnastumise piirkondades asuvad kohalikud omavalitsused eelneva nõrga planeerimise tõttu ehitusbuuri aastatel äärmiselt suure surve alla, millega kaasnes tihti isevooluted kulgev arendus- ja ehitustegevus.⁵⁴

⁵² Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007, lk 41.

⁵³ Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2013, lk 3.

⁵⁴ Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2011, lk 0.

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll ehitusloata püstitatud ehitisi kõigis auditeeritud omavalitsustes. Enim selgitati selliseid ehitisi välja Kiili, Jõelähtme, Rae ja Tartu vallas. Nendest kahes esimeses suhtuti ehitusjärelvalvega seonduvate kohustuste täitmisse niivõrd valikuliselt, et auditisse valitud ehitiste seaduslikkuse tegelikku olukorda pidi Riigikontroll korduvalt täpsustama ka veel pärast audititoimingute lõpetamist. Kõik auditeeritud omavalitsused rikkusid ka ehitus- ja kasutusloa andmete riiklikus ehitisregistris avalikustamise kohustust.⁵⁵

Auditis tehtud tähelepanekud puudutavad kaheksat valda, millest viis kuuluvad Siseministeeriumi tellimisel koostatud kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi kohaselt Eesti kümne kõige võimekama omavalitsuse hulka. Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritud omavalitsused vaatasid ehitusbuumi ajal toimunud ebaseaduslikku ehitamist enamasti pealt ega võtnud selle tõkestamiseks midagi oluliselt ette ning nüüd tegelevad vaid tagajärgede likvideerimisega ehitusloata ehitatud uusehitiste seadustamise teel. Riigikontroll mõnab, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud ülesanne võib erinevatel põhjustel jääda täitmata, toomata omavalitsusele kaasa mingeidki tagajärgi. Riigikontroll ei saa aktsepteerida, et riik ei toimi hoobade puudumise tõttu otsustavalt valdkonnas, millel on oluline mõju nii keskkonnale kui ka inimeste ohutusele.⁵⁶

Järgnevalt toob autor välja Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud. Auditeeritud omavalitsused ei suuda ebaseaduslikku ehitustegevust tuvastada ega tõkestada. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll valimisse kuulunud 85 ehitisest 48 uusehitist, mis olid ehitatud ilma ehitusloata või mille ehitusloa ei suutnud omavalitsused leida. Kontrollitud olukorda poole aasta pärast, selgus, et nendest ehitistest vaid veerandi puhul olid omavalitsused alustanud menetlust rikkumise tuvastamiseks, paljude ehitiste puhul ei võetud vaevaks isegi mitte ehitise omanikuga ühendust võtta.⁵⁷

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peetav ehitisregister ei täida oma eesmärki ega sisalda ja avalikusta tegelikkusele vastavat infot, mistõttu riiklik ehitusstatistika, mis põhineb registri andmetel, ei saa olla täpne. Ehitisregistrist on Maa-ameti hinnangul puudu kümnendik tegelikult olemasolevatest hoonetest. Juba alates registri loomisest on sealt puudu suur hulk

⁵⁵ Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2011, lk 0.

⁵⁶ *Ibid*, lk 1.

⁵⁷ *Ibid*, lk 1.

vanemaid hooneid, uuemate andmete puhul aga ei kontrollita, kas sisestatavad andmed on täielikud ja õiged.⁵⁸

Konkurents uute maksumaksjate pärast on kohalike omavalitsuste seas prioriteet ehitusjärelvalve korraldamise ees. Selgus mitmeid juhtumeid, kus auditeeritud vald registreeris loata kerkinud ehitise uuselanike elukohana, kuna ei uurinud, millistel alustel on püstitatud ja millises seisukorras on ehitis, kuhu uuselanik soovib elama asuda. Auditeeritud valdade uusasustuspiirkondades on elukohana registreeritud hoonetest kasutusloa antud ainult 23% juhtudest. 49-st Riigikontrolli valimisse kuulunud ilma ehitusloata püstitatud ehitisest oli 12 ehitisse registreeritud kokku 28 alalist elanikku, millega kaasnes vallale kohustus neile ka kõiki teenuseid osutada: ehitada välja teed, anda vajaduse korral koht lasteaias ja koolis.⁵⁹

Omavalitsused peavad probleemiks ehitamise alustamist enne ehitusloa saamist, nende väitel on paljudel juhtudel ilma loata ehitamist alustatud teadmatusel. Kiili vald oli kuue auditi valimisse kuulunud ebaseadusliku ehitise puhul ehitusloa taotluse tagasi lükanud, neist neljal korral oli palutud parandada ehitusprojekti. Kinnistuomanikud olid aga edasise paberivormistamise asemel eelistanud eluhooned valmis ehitada ilma loata.⁶⁰

Auditi raames tuvastatud 48 ehitisega, millel polnud ehitusloa, olid auditeeritud poole aasta jooksul pärast auditit käitunud järgmiselt: Kiili vald vastas oma 9 ebaseadusliku ehitise kohta, et pole ühelgi juhul teinud mitte midagi. Hiljem tuvastas Riigikontroll ehitisregistrist, et 2 ehitisele oli siiski vahepeal tagantjärele väljastatud ehitusloa. Jõelähtme vald ei olnud poole aasta jooksul ette võtnud midagi, kuid asus seejärel oma ebaseaduslike ehitistega tegelema. Kuu hiljem oli 2 ehitise omanikule koostatud väärteo protokoll ning mitmed omanikud välja kutsutud. 13 juhul oli omanikku teavitatud ja välja kutsutud (Harku vallas tähtitud kirjaga, Tartu ja Ülenurme vallas suuliselt). 2 juhul oli seda püütud teha, kuid ei saadud omanikku kätte (Tartu vald). 3 juhul jätkus juba auditi käigus toimunud seadustamisprotsess. Rae vald oli 7 juhul alustanud või jätkanud menetlustoiminguid. Mitmel juhul oli arendaja pankrotistumise tõttu jõutud õiguslikku tupikusse, kus leiti, et enne arendaja kohustuste täitmist valla ees või üleandmist ehitist seadustada ei saa. 8 juhul oli ehitis seadustatud, sellest 7 juhul (4 Saku ja Luunja valla ehitist, 2 Rae valla ehitist ning 1 Jõelähtme valla ehitist) ehitusloa andmisega, ühel

⁵⁸ Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2011, lk 1.

⁵⁹ *Ibid*, lk 1.

⁶⁰ *Ibid*, lk 9.

juhul (Tartu vald) kasutusloa andmisega. Saku vald oli mõlemal juhul teinud omanikele enne seadustamist ka ettekirjutuse ehitise seadustamiseks.⁶¹

Autor toob välja fakti, et ükski auditeeritud omavalitsus ei pidanud vajalikuks ühtki oma territooriumil õigusliku aluseta ehitatud ehitist lammutada.

Kaks aastat hiljem auditeeris Riigikontroll, kas samad omavalitsused on asunud pärast ebaseaduslike ehitiste tuvastamist nendega seonduvaid probleeme lahendama ja korraldanud õigusaktides ette nähtud viisil menetluse, mille lõppeesmärk on ebaseaduslik ehitis lammutada või nõuetele vastavaks teha. Järelauditi tulemusel leidis Riigikontroll, et omavalitsused suhtuvad ebaseaduslikku ehitamisse leebelt. Vaid kolmandikul juhtudest on omavalitsused pärast ebaseadusliku ehitise tuvastamist menetlenud asja nii, et dokumentidest selguks omavalitsuse kaalutlused, mida ja miks tuleb ehitise omanikul ebaseadusliku olukorra lõpetamiseks ette võtta. Trahvi on hoone ebaseaduslik ehitamine toonud vähem kui 20% juhtudest. Enamasti lõpeb ebaseaduslik tegevus hoone tagantjärele seadustamisega viisil, mis ei too hoone omanikule kaasa rohkem kohustusi ega kulusid, kui neid on olnud seadusekuulekalt oma maja ehitanud inimesel.⁶²

2011. aasta auditis tuvastatud 48 ebaseaduslikust hoonest kuue puhul olid kohalikud omavalitsused 2013. aastaks leidnud üles varem väljastatud ehitusloa või tuvastanud, et hoone oli siiski seaduslik ja see puudus ehitisregistrist. Ülejäänud 42 hoonet osutusid ebaseaduslikeks, st olid püstitatud ilma ehitusloata. Nendest üksnes 14 hoone puhul oli kohalik omavalitsus teinud ebaseaduslikult püstitatud hoone omanikule ettekirjutuse, kust oli võimalik tuvastada, mida ja mis ajaks tuleb hoone omanikul ebaseadusliku olukorra lõpetamiseks ette võtta. 2013. aasta kevadeks oli nendest 42 hoonest 26 saanud tagantjärele ehitus- või kasutusloa, 16 hoonel aga puudus endiselt luba. Paljudel juhtudel ei selgunud ühestki dokumendist, millistel kaalutlustel on omavalitsused otsustanud loa tagantjärele väljastada ning et ehitis oli enne seadustamist ehitatud seadust rikkudes. Ehitiste tagantjärele seadustamisel keskendutakse formaalsetele toimingutele, tagamata seejuures, et hoone vastab lõpuks nõuetele ning on ohutu selle elanike ja kaaskodanike jaoks. Ehitusekspertiisi tellimist või ülesmõõdistust, mis võimaldaks nimetatud asjaoludes veenduda, kasutasid auditeeritud omavalitsused väga üksikutel juhtudel. Lammutatud ei olnud ühtegi auditis käsitletud ebaseaduslikku ehitist. Auditeeritud omavalitsused ei suutnud ebaseaduslikule ehitustegevusele reageerida õigel ajal, lasid hooned lõpuni valmis ehitada ja

⁶¹ Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2011, lk 12.

⁶² Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2013, lk 3-4.

sattusid seejärel olukorda, mida on praeguste õigusaktide ning olemasoleva kohtupraktika valguses keerukas lahendada. Kaalutlusotsust, kas hoone tuleks lammutada või kas ja mil moel asuda seda seadustama, lükatakse seetõttu piiramatult edasi. Üksikutel juhtudel, kui on otsustatud hoone osalise või täieliku lammutamise kasuks, ei suuda omavalitsus tagada selle otsuse elluviimist.⁶³

Omavalitsused loovad hoonete seadustamiseks oma reegleid, mis ei taga hoone vastavust nõuetele. Kui omavalitsus on otsustanud ebaseaduslikku hoonet mitte lammutada, siis tuleb seaduserikkumine lõpetada muul moel. Ehitusseaduse reeglid on määratud toimimiseks nn normaalolukorras, kus ehitusluba antakse välja enne hoone ehitamist. Kui aga hoone on juba olemas ning detailplaneering kehtestatakse ning ehitus- ja kasutusluba väljastatakse tagantjärele, siis selle olukorra kohta seaduses kord puudub. Ehitusseaduses ei ole arvestatud võimalusega, et ebaseaduslikku hoonet võiks ka tagantjärele seadustada. Praktikast üritavad omavalitsused ebaseadusliku olukorra lõpetamiseks kasutada samuti olemasolevaid ehitusseaduse reegleid, mis aga toob kaasa terve hulga lahenduseta jäävaid probleeme. Iga vald üritab reguleerimata olukorras täita seadust omal viisil, lähtudes sellest, milliseid aspekte tagantjärele korraldatud menetluses oluliseks peeti.⁶⁴

Järelauditi tulemusel soovitas Riigikontroll auditeeritud kohalike omavalitsuste volikogudel analüüsida, kas vallavalitsusele ehitusjärelvalve tarvis ette nähtud ressursid (raha, ametikohtade arv) on piisav, et täita tulemuslikult kohalikule omavalitsusele pandud ehitusjärelvalve ülesannet.⁶⁵ Erinevate kogutud materjalide põhjal leiab autor, et sageli puudub omavalitsusel konkreetne isik kes tegeleb ehitusjärelvalvega. Juhul kui ametikoht on olemas võib suuremas omavalitsuses antud isik töötada ülekoormusega, sel juhul tuleks luua täiendavaid ametikohti. Samuti märgib autor, et väiksemates omavalitsustes on inimesed omavahel tuttavad ja naabrid ning see teeb ebamugavaks karistuse määramise.

⁶³ Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2013, lk 4.

⁶⁴ *Ibid*, lk 18.

⁶⁵ *Ibid*, lk 12.

2.4 Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist

Kõue Vallavalitsus kehtestas Kiruvere järve äärse kinnistu detailplaneeringu, millega nähti muuhulgas ette järve kaldale ehituskeeluvööndisse paadikuuri ehitamine. Septembris 2006 väljastas vald hoone ehitusloa. Ehitusprojektis kirjeldatud hoonest hõlmas paadikuurina kasutatav osa vaid veidi üle 20%, ülejäänud pinnal asusid sauna- ja puhkeruumid. Hoone ehitati valmis ning 2008. aasta jaanuaris väljastas vald sellele kasutusloa.⁶⁶

Autor märgib, et algselt nähti detailplaneeringuga ette paadikuur kuid Riigikohtu lahendi järgi oli hoone kasutamise otstarbeks märgitud ‘Elamu, talu, kooli vms majapidamisabihoone, nagu näiteks kuur, individuaalgaraaž ja saun, suvila, aiamaaja’. Samuti oli kavandatud paadikuuri ehitamine osaliselt järve kallakrajale kuigi kallakraja osaline sulgemine on vastuolus looduskaitseadusega ja veeseadusega. Kiruvere järve kaldal on ehituskeeluvööndi laius 50 m. Looduskaitseaduse järgi ei laiene ehituskeeld kehtestatud detailplaneeringuga kavandatud sadamaehitisele või veeliiklusrajatisele. Paadikuur moodustas aga hoone pindalast vaid 22,4%.⁶⁷ Sellisele hoonetele on ehituskeeluvööndis ehitus- ja kasutusloa väljastamine õigusvastane. Siinkohal tekib küsimus, et kuidas andis kohalik omavalitsus nõusoleku, et valminud ehitise või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele? Tegemist võib olla kohaliku omavalitsuse menetlusveaga.

Oktoobris 2008 esitas Keskkonnainspeksioon protesti detailplaneeringu, ehitusloa ja kasutusloa tühistamiseks. Protesti esitaja tõi välja asjaolu, et ehitatud hoone asub Kiruvere järve kalda 50 meetri laiuses ehituskeeluvööndis. Looduskaitseaduse kohaselt ei laiene ehituskeeld küll kehtestatud detailplaneeringu alusel kavandatud sadamaehitisele või veeliiklusrajatisele, kuid Keskkonnainspeksioon leidis, et valminud hoonet selle erandi alla paigutada ei saa.⁶⁸

Asja lahendamisel sai keskseks küsimuseks see, kas paadikuurile antud ehitisluba on võimalik pärast ehitise valmimist tühistada. Halduskohus leidis, viidates haldusmenetluse seaduse § 61 lõikele 2, et ehitusloa tühistamine pärast sellega kavandatud ehitise valmimist ei ole võimalik, sest ehitisluba on kehtivuse kaotanud. Ringkonnakohus viitas aga ehitusseaduse § 25 lõikele 1,

⁶⁶ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 148.

⁶⁷ Riigikohtu Halduskolleegiumi 30.11.2010. a otsus nr 3-3-1-63-10

⁶⁸ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 148.

mille kohaselt ehitusluba on tähtajatu, samuti Riigikohtu halduskolleegiumi praktikale ning leidis, et ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist on võimalik.⁶⁹

Riigikohtu halduskolleegiumi senine praktika uuritavas küsimuses oli mõnevõrra vastuoluline. Haldusasjas 3-3-1-25-02 käsitles halduskolleegium küsimust põhjalikult ja leidis, et ehitusloaga ei anta taotlejale mitte üksnes õigust asuda tegema ehitustöid, vaid ehitusloal on ka pärast ehitise valmimist tuvastav funktsioon. Pärast ehitise valmimist ei ole puudutatud isiku õigusi küll võimalik taastada üksnes ehitusloa tühistamisega, kuid tühistamine võib olla aluseks muude õiguskaitsevahendite rakendamisele. Tähtaegselt vaidlustatud ehitusloa tühistamist ei saa välistada seegi, et ehitise valmimise tõttu on ehitisele antud kasutusluba. Halduskolleegium kinnitas seda seisukohta sama vaidluse uuel ringil Riigikohtuni jõudmisel haldusasjas 3-3-1-42-03. Hilisematest lahenditest saab samale seisukohale jäämise välja lugeda halduskolleegiumi otsusest asjas 3-3-2-1-08, kus on märgitud, et hoonele antud ehitusloa tühistamine puudutab selle kinnisasja omanike õigusi, millel hoone asub, sest võib kaasa tuua hoone lammutamise ehitusseaduse § 40 lõike 2 järgi. Viidatud lahendites märgitust vastupidisele seisukohale asus halduskolleegium aga otsuses asjas 3-3-1-33-05, kus leidis pikemaid põhjendusi esitamata, et kuna vaidlustatud ehitusloa alusel kavandatud rajatised olid välja ehitatud, oli loa kehtivus lõppenud ja selle tühistamine kohtu poolt ei olnud enam võimalik. Varasema praktika ühtlustamiseks vaatas Riigikohtu halduskolleegium Kiruvere paadikuuri asja läbi täies koosseisus. Ühtsele seisukohale kolleegium aga ei jõudnud: enamuse otsuse suhtes jäid eriarvamusele viiest halduskolleegiumi riigikohtunikust kaks.⁷⁰

Haldusmenetluse seaduse § 61 lõikes 2 nimetatud haldusakti kehtivuse lõppemise alus – sellega antud õiguse lõplik realiseerimine – lõpetab akti kehtivuse edasiulatuvalt. Tagasiulatuvalt jääb haldusakt juba sooritatud toimingute õigusliku alusena alles.⁷¹

Ehitusseaduse kohaselt on ehitusluba kohaliku omavalitsuse või riigi nõusolek konkreetse ehitise püstitamiseks, samuti nõusolek ehitise laiendamiseks, rekonstrueerimiseks või lammutamiseks. Riigikohtu halduskolleegiumi enamus leidis asjas 3-3-1-63-10, et viidatud mõistest tulenevalt ammendub ehitusloa kujundav mõju ehitise valmimisega, mistõttu puudub põhjus, miks ehituslubadele ei peaks laienema haldusmenetluse seaduse üldregulatsioon. Ringkonnakohtu kohaldatud ehitusseaduse § 25 lõike 1 kohta, mille kohaselt ehitusluba on tähtajatu, välja arvatud

⁶⁹ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 148.

⁷⁰ *Ibid*, lk 148-149.

⁷¹ *Ibid*, lk 149.

sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul („Ehitusluba kaotab kehtivuse, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul ehitusloa väljastamise päevast arvates.”), leidis kolleegium, et seda tuleb mõista selliselt, et puudub tähtaeg ehitise valmishitamiseks, kuid ehitamisega tuleb alustada kahe aasta jooksul. Seega ei sätesta EhS § 25 erandit HMS § 61 lõikest 2.⁷²

Ehitise valmimine ei ole reaalses elus aga alati üheselt fikseeritav, samas on ehitusloast mõjutatud isikutel oluline teada näiteks seda, kas ehitusloa tühistamiseks saab veel esitada kaebuse halduskohtusse. Ka I. Pilving on märkinud, et ehitise ei valmi ühe „juriidilise sekundi” jooksul, vaid sellal, kui mõni konstrukstioon on juba valminud, käib teiste kallal alles töö. Seega peaks vähemalt ehitise lõpliku valmimiseni juba valminud osad olema ehitusloa kujudava mõjuga kaitstud.⁷³

Selle probleemi lahendas Riigikohtu halduskolleegium, leides, et ehitise valmimise kui juriidilise fakti fikseerib ehitise kasutusluba. Seega kehtib ehitusluba kuni selle alusel püstitatud ehitisele kasutusloa andmiseni, pärast seda kaotab aga HMS § 61 lõike 2 kohasel (edasiulatuvalt) kehtivuse. Ehitusseaduse kohaselt kinnitab ehitise kasutusluba valminud ehitise vastavust ehitisele kehtestatud nõuetele, samuti ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile.⁷⁴

Halduskolleegium selgitas, et juba valminud ja kasutusloa saanud ehitise õiguspärasuse kontrollimiseks saab taotleda ehitise kasutusloa tühistamist. Ka haldusorganil endal on võimalik ehitisele antud kasutusluba kehtetuks tunnistada.⁷⁵

Riigikohtu halduskolleegium leidis asjas 3-3-1-63-10, et vaid juhul, kui ehitusloa muutmine või kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik (nt kui ehitusloa adressaadi usalduse kaitse kaalub üles avaliku või kolmandate isikute huvi), saab õigusvastasele ehitisele õiguspäraselt kasutusloa anda. Kolleegium viitas siinkohal ka oma otsusele haldusasjas 3-3-1-62-03, milles kolleegium leidis, et „kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane, ei või kohalik omavalitsus kasutusluba väljastades seda viga tähelepanuta jätta. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve”. Samuti viitas halduskolleegium samas lahendis toodud selgitusele olukorra kohta, kus õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitist kasutusele võtta ei saa: „Paratamatult kaasneb

⁷² P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 149.

⁷³ *Ibid*, lk 149.

⁷⁴ *Ibid*, lk 149.

⁷⁵ *Ibid*, lk 150.

ehitusloa alusel ehitamisega kahju, kui valminud ehitist ei ole hiljem võimalik kasutusloa andmata jätmise tõttu soovitud eesmärgil kasutusele võtta. Kui kasutusloa andmise võimatus on tingitud kohaliku omavalitsuse veast ehitusloa andmisel, mis ei pidanud ehitise omanikule olema enne ehitustööde alustamist arusaadav, siis võib kohalikul omavalitsusel tekkida kohustus hüvitada ehitise omanikule asjatu ehitamisega kaasnev kahju.⁷⁶

Siinkohal märgib autor, et kui kohalik omavalitsus tegi vea ehitusloa andmisel ning kasutusloa andmisel, siis tuleb arvesse võtta või lausa eeldada, et ehitise omanik pidi enne ehitustööde alustamist sellest veast teadlik olema. OÜ Grove Invest, kelle omandis asub antud kinnistu, tegeleb kinnisvaraarendusega, mistõttu peaks ta olema teadlik ehitustegevuse suhtes rakenduvatest keskkonnapäikeselistest piirangutest.

Eespool toodud arutluskäigust tulenevalt leidiski kolleegium, et Kiruvere paadikuuri ehitusloa tühistamine enam võimalik ei ole, sest ehitusluba oli kasutusloa väljaandmisega kehtivuse kaotanud. Kolleegium jättis aga jõusse ringkonnakohtu otsuse osa, millega too tühistas paadikuurile antud kasutusloa. Kolleegium nõustus ringkonnakohtu seisukohaga, et ehitusluba ja kasutusluba ei olnud antud mitte detailplaneeringuga kavandatud paadikuurile, vaid eluruumina (saunuvilana) kasutatavale hoonele, mille ehituskeeluvööndisse püstitamine ei ole looduskaitseeaduse kohaselt lubatud. Kolleegium leidis, et ehitise omanik ei saa tugineda usalduse kaitsele, sest pidi nõutava hoolsuse korral aru saama, et püstitatava ehitise puhul ei ole tegemist paadikuuriga, ning mõistma ehituskeeluvööndisse saunuvila ehitamist lubava ehitusloa õigusvastasust.⁷⁷

Kolleegium leidis, et kasutusloa tühistamise korral tuleb haldusorganil teha isikule ettekirjutus õiguspärase olukorra saavutamiseks. See võib tähendada ka ehitise ümberehitamist või isegi lammutamist. Kohaldada saab EhS § 40 lõiget 1, mille kohaselt peab inimese elule, tervisele või varale, samuti keskkonnale ohtliku ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavate nõuetega või selle lammutama. Kolleegium märkis, et kohaldada ei saa EhS § 40 lõiget 2, mis reguleerib õigusliku aluseta püstitatud ehitise lammutamist. Seda sätet saab kohaldada vaid juhul, kui ehitatud on ehitusloata või ehitusluba on selle kehtivuse ajal tühistatud.⁷⁸

⁷⁶ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 150.

⁷⁷ *Ibid*, lk 150.

⁷⁸ *Ibid*, lk 150-151.

Varasem tõlgendus, mille kohaselt ehitusluba sai tühistada ka pärast ehitise valmimist ja sellele kasutusloa andmist, võimaldas EhS § 40 lõike 2 laiemat kohaldamist, sest ehitusloa tühistamine kohtu poolt tähendas selle kehtivuse kadumist algusest peale. Seega kadus ära ehitamise õiguslik alus. EhS § 40 lõike 2 kohaldamine ei eelda keskkonnaohu või inimese tervisele või varale suunatud äranäitamist. Ehitusloa haldusorgani poolt kehtetuks tunnistamise korral on ehitise omanikul kohustus taastada kehtetuks tunnistatud ehitusloa alusel ehitamisele eelnenud olukord maaüksusel. Kasutusloa kehtetuks tunnistamise tagajärgi ei ole ehitusseaduses sätestatud.⁷⁹

Riigikohtu halduskolleegium on oma varasemas praktikas selgitanud, et omavolilise ehitise lammutamist või muul viisil likvideerimist ei saa ehitisele esitatavate materiaalsoiguslike nõuete rikkumine õigustada iga kord ka siis, kui rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada leebemate vahenditega. Kui selgub, et ehitusnorme on rikutud ja rikkumist ei ole võimalik muude meetmetega kõrvaldada, tuleb kaaluda menetlusosaliste ja avalikke huve lammutamise poolt ja vastu.⁸⁰

Eriarvamuses, millega ühines ka riigikohtunik Harri Salmann, leidis riigikohtunik Jüri Põld, et EhS § 25 lõiked 1 ja 2 on erinormiks HMS § 61 lõike 2 suhtes, sätestades, et ehitusluba on tähtajatu. Riigikohtunik Jüri Põllu hinnangul toetab seda järeldust EhS § 25 lõike 1 kujunemislugu. Nimelt oli ehitusseaduse eelnõus ehitusloa ajaline kehtivus sätestatud teisiti kui kehtivas seaduses: eelnõus oli ehitusloa kehtivuse lõppemine otsesõnu seostatud ehitisele kasutusloa andmisega („Ehitusluba väljastatakse kehtivustähtajata, kuid kaotab kehtivuse, kui ehitamist ei ole alustatud kahe aasta jooksul ehitusloa väljastamise päevast arvates või kui ehitise tervikuna on saanud kasutusloa.”). Eelnõu teisel lugemisel tehti eelnõusse muudatusettepanek, millega jäeti eelnõust välja põhimõte, et kasutusloa saamisega kaotab ehitusluba kehtivuse. Seega loobus seadusandja kolleegiumi enamuse tõlgendusele vastavast regulatsioonist.⁸¹

J. Põld leidis lisaks, et ehitusloa kehtivusel ja õiguslikult regulatiivse toime säilimisel on ratsionaalne sisu ka pärast ehitise valmimist. Kui ehitusluba kehtib ka pärast ehitisele kasutusloa andmist, siis on see õiguslikuks mõõdupuuks, mille abil saab hinnata, kas kasutusluba on antud ehitusloale vastavale ehitisele. Selleks mõõdupuuks ei saa olla ehitusprojekt, mis lahus ehitusloast ei oma regulatiivset tähendust. Kui ehitusluba kaotab kasutusloa saamisel kehtivuse, siis on kasutusloa saanud ehitise õiguspärasust võimalik hinnata vaid üldaktidega kehtestatud

⁷⁹ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 151.

⁸⁰ *Ibid*, lk 151.

⁸¹ *Ibid*, lk 151.

nõuete kaudu. See, et ehitist vastab üldaktidega kehtestatud nõuetele, ei tähenda aga tingimata seda, et kasutusluba on antud ehitisele, mis vastab ehitusloale. Eeltoodust tulenevalt leidis J. Põld, et kolleegiumi enamuse heakskiidu leidnud seisukohta järgides pole võimalik kõrvaldada kasutusloa saanud ehitist, mis ei vasta ehitusloale. Kasutusloa saanud ehitise kõrvaldamine oleks võimalik vaid juhul, kui kasutusloa saanud ehitist ei vasta üldaktidega kehtestatud nõuetele.⁸²

Antud kohtupraktika näitel võib võtta seisukoha, et juba valmis olevate ehitiste lammutamine võib osutada äärmiselt keeruliseks protsessiks. Ehitusseaduse § 40 lõige 2 ei eelda keskkonnaohu või inimese tervisele või varale suunatud ohu väljatoomist. Siiski, ei saa ehitusluba olla takistuseks lammutusettekirjutuse tegemisel.⁸³ Oht keskkonnale või inimese elule, tervisele või varale on aga laialt tõlgendatav mõiste, mis ei pruugi alati olla ohuolukord.

⁸⁴ Käesolevas asjas võib ehituskeeluvöõndisse ehitamisest tuleneda oht keskkonnale, sest Kiruvere järv on määratud hoiualaks, millest ilmneb järve loodusliku seisundi kaitsmise olulisus. Ent Riigikohtu halduskolleegium on varasemas praktikas selgitanud, et omavalilise ehitise lammutamist või muul viisil likvideerimist ei saa ehitisele esitatavate materiaalõiguslike nõuete rikkumine õigustada iga kord ka siis, kui rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada leebemate vahenditega ning tuleb kaaluda menetlusosaliste ja avalikke huve lammutamise poolt ja vastu.⁸⁵

Kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusluba on välja antud õigusvastaselt, tuleb kaaluda ehitusloa kehtetuks tunnistamise või muutmise vajadust. Sisuliselt on ehitist valminud kui antakse kasutusluba, seega on ehitusluba kehtivuse kaotanud ja selle tühistamine kohtu poolt ei ole võimalik. Selleks, et vaidlustada antud kasutusloa õiguspärasust, tuleb esitada kaebus ehitise kasutusloa tühistamiseks. Kui kasutusluba tühistatakse, tuleb haldusorganil teha isikule ettekirjutus õiguspärasest olukorra saavutamiseks, antud juhul siis ümberehitamiseks või lammutamiseks.

Autori arvates nagu ka Riigikohtu otsuses oli kasutusluba antud õigusvastaselt, sest eluruumide ehitamine ehituskeeluvöõndisse on keelatud ning kinnisvaraarendusega tegelev ettevõtte pidi teadlik olema ehituskeeluvöõndisse ehitamise piirangutest.

⁸² P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 151-152.

⁸³ Ehitusseadus. Vastu võetud 15.05.2002. – RT I 2002, 47, 297...RT I, 29.06.2014.

⁸⁴ P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011, lk 151.

⁸⁵ A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. Juridica, 2006

KOKKUVÕTE

Antud lõputöös seadis autor hüpoteesi, et järelevalve ranna- ja kaldaaladele ehitamisel on puudulik ning hüpotees leidis kinnitust.

Autor jäi endale kindlaks, sest analüüsid erinevaid materjale selgus, et detailplaneeringud, mis tuleks saata maavanemale järelevalve tegemiseks, kehtestatakse tihti ilma maavanema heakskiiduta. Samuti kerkivad paljud ebaseaduslikud ehitised rannale ja kaldale just kohalike omavalitsuste menetlusvigade tõttu.

Autor leidis, et seaduse erineva tõlgendamise tõttu ei ole ranna ja kaldaga seotud väärtused üle Eesti võrdselt kaitstud. Piirangud on efektiivsed kui neid on võimalik üheti mõista. Rannale ja kaldale ehitamisel peaks kõigile olema selge piirangute ulatus.

Töö eesmärk on tõestada, et kontroll detailplaneeringute üle ei ole piisavalt mõjus ning ebaseadusliku ehitamise tagajärjed ja karistus pole tulemuslikud. Autor jõudis järeldusele, et ebaseadusliku tegevuse eest määratavad trahvid ja sunnirahad on liiga väiksed ega ennetata ebaseaduslikku ehitamist. Seetõttu puudub riigil ja kohalikel omavalitsustel tõhus mõjutusvahend, mille abil ebaseaduslikku ehitamist kontrolli all hoida. Ebaseadusliku või omavolilise ehitamise puhul peaks järelevalveasutusel olema võimalus mõjutada sunnirahade abil isikut seadusevastane tegevus lõpetada.

Üldsusele jäänud mulje, et seadusevastaselt püstitatud ehitist on igal ajal 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. Ebaseaduslikke ning omavolilisi ehitisi seadustatakse sageli peale nende ehitiste tegelikku valmimist selle põhjendatust kaalumata.

Tagantjärele tegutsemine on keeruline ja aegavõttev protsess. Kui järelevalve oleks tõhusam jääks palju rikkumisi olemata. Seadustamisel ilma detailplaneeringu koostamiseta puudub avalikkusel igasugune võimalus otsustusprotsessis kaasa rääkida ning ei kaaluta keskkonnamõjusid. Seadustamine peaks olema võimalik vaid juhtudel, kui omavolilise ehitamise omanik oleks tõenäoliselt saanud ehitise püstitada ka seadusi järgides.

Detailplaneeringu koostamisel tehakse tihti mööndusi ja erandeid. Omavalitsused ei pööra piisavalt tähelepanu keskkonnamõjudele ning ehitusjärelevalve ei ole efektiivne. Töös selgus, et suurem osa loata ehitamise juhtudest on 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.

Autor nõustub Riigikontrolliga ning arvab, et Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt hinnatakse ehituskeeluvööndisse ehitamise lubatavust vajadusest (mitte võimalikkusest) lähtudes ning otsuseid põhjendatakse tegelike asjaolude põhjal. Igal juhul tuleks ehituskeeluvööndi vähendamise taotluses põhjendada vajalikkust.

Paljudes valdades lähtutakse detailplaneeringute tegemisel erahuvidest. Loomulikult on ka selliseid planeeringuid, mille puhul avalikkuse kaasamine ei ole oluline. Ent kui tegemist on avalikku huvi puudutava planeeringuga, siis autori hinnangul on oluline kaasata kõik isikud, kelle huve uus planeering võib kahjustada.

Autor leidis tänu Riigikontrolli aruannetele, et kõige kriitilisem seis valitses kinnisvarabuumi ajal. Majanduskasv tõi kaasa valglinnastumise laine, mis väljendus hulga maksumaksjate huvis kolida suurte linnade keskustest elama linnalähedasse privaatsemasse keskkonda, valdavalt linnaga piirnevasse omavalitsusse. Ehitusbuumi perioodi aastatel jäid valglinnastumise piirkondades asuvad kohalikud omavalitsused hätta. Tol ajal oli spetsialistide tase kehvem ning paljudes kohalikes omavalitsustes puudus ehitustegevuse järelevalve spetsialisti ametikoht või olid ametnikud tööga ülekoormatud.

Edasine tegevuskava võiks ette näha kohalikes omavalitsustes välja selgitada, kui palju ehitisi on ebaseaduslikult ehitatud ja kui paljud neist on kasutusloata kasutusel. Sellest lähtudes seada eesmärgid. Kohalikud omavalitsused võiksid kontrollida ehitisregistri põhiaandmeid ning lisada

puuduvad andmed. Samuti tuleks vajadusel kohalike omavalitsuste ehituse järelevalvet tõhusamaks muuta.

Kindlasti tuleks välja töötada seaduses muudatused, millega saaks rannal või kaldal asuvate ebaseaduslike ehitiste seadustamine toimuda ainult siis, kui see on kooskõlas üldplaneeringuga, läbinud detailplaneeringu menetluse ning kooskõlastatud Keskkonnaministeeriumiga. Kui teoorias lähtutakse põhimõttest, et seadustamine toimub vaid juhul, kui luba oleks saadud ka seadusi järgides, siis praktikas see nii ei ole.

Kohtupraktikat on antud teemal vähe, sest omavalitsused on leebed ning enamik ehitised seadustatakse tagantjärele ja kohtusse need asjad ei jõua.

Autor tahab rõhutada, et meie rannad ja kaldad on meie varandus. Ehitamise kitsendused nendel aladel on olemas põhjusega. Looduslikus seisus rannaalade hulk ei tohiks väheneda, sest on väärtuslikuks elupaigaks loomadele ja taimedele ning puhkepaigaks inimestele.

KASUTATUD LÜHENDID

LKS – Looduskaitseseadus

PlanS – Planeerimisseadus

KeJS – Keskkonnajärelevalve seadus

KKI – Keskkonnainspeksioon

EhS – Ehitusseadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. Juridica, 2006
2. A. Kõusaar, L. Keerberg, K. Vaarmari, M. Kiisel, E. Kivinukk. Head Keskkonnaotsused. 2010
3. E. Valtna. Ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse menetlemine praktikas Harjumaa näitel. 2013
4. Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2011
5. Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2007
6. H. Ojamaa. Siseministeriumi pressiteade. 2013
7. Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 2013
8. P. Sarv. Ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist. Kohtupraktika. Juridica, 2011
9. R. Viljasaar, K. Vaher, A. Ader, K. Tõugu. Tallinna planeeringute juhend. 2012
10. The Aarhus Convention: An implementation guide. 2014

Kasutatud kohtupraktika

1. Halduskohtu 07.05.2010. a otsus nr 3-09-990
2. Halduskohtu 18.10.2011. a otsus nr 3-10-596
3. Riigikohtu Halduskolleegiumi 30.11.2010. a otsus nr 3-3-1-63-10

Kasutatud õigus- ja normatiivaktid

1. Ehitusseadus. Vastu võetud 15.05.2002. – RT I 2002, 47, 297...RT I, 29.06.2014.
2. Keskkonnajärelevalve seadus. Vastu võetud 06.06.2001. – RT I 2001, 56, 337...RT I, 14.03.2014, 49.
3. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. Vastu võetud 16.02.2011. – RT I 28.02.2011, 1...RT I, 04.03.2015, 9.
4. Looduskaitse seadus. Vastu võetud 21.04.2004. – RT I 2004, 38, 258...RT I, 08.07.2014, 20.
5. Metsaseadus. Vastu võetud 07.06.2006. – RT I 2006, 30, 232...RT I, 04.03.2015, 10.
6. Planeerimisseadus. Vastu võetud 13.11.2002. – RT I 2002, 99, 579...RT I, 13.03.2014, 97.
7. Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus. Vastu võetud 10.02.1999. – RT I 1999, 25, 363...RT I, 23.12.2014, 23.

SUMMARY

CONSTRUCTION ON COASTAL AREAS

Monika Karolin

Language: estonian
Keywords: construction on coastal areas, coastline, estonia
Pages: 42
References: 20

The topic of this thesis is that the supervision over the construction activity in coastal areas is not sufficient enough. Author focuses on the protection of shore areas and the consequences of illegal construction.

The author has chosen this theme because of the long coastline and many lakes, rivers and swamps in Estonia. People use the resources every day so it is only fair to take care of them. When it comes to beaches and coastal areas, public and private interests collide. Public interest is the protection of the environment as well as access to beach. Unfortunately private interests dominate when concerned parties are not involved.

The aim is to prove that control over the construction on shore areas is not effective and the consequences are not severe enough. Author came to a conclusion that the fines and penalties are too small or insignificant to prevent illegal construction. Also people think that it is easy to legalize the plan whenever they need it. Local municipalities do not pay as much attention to the environmental issues as needed thus the lack of effectiveness on construction.

After analyzing different materials, the author found that because of the misinterpretation of law, some things are understood and done differently. There are definitely things that need clarification. Otherwise the values of the shores are unequally protected.

Deklareerin, et käesolev lõputöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli diplomi taotlemiseks. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor

(nimi, allkiri, kuupäev)

Üliõpilaskood

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja

(nimi, allkiri, kuupäev)

Kaitsmisele lubatud „ “ 2013

.....

TTÜ TK kaitsmiskomisjoni esimees (nimi, allkiri)