



KESKKONNAAMET

Jaan Leivategija
Saaremaa Vallavalitsus
vald@saaremaavald.ee

Teie 05.02.2021 nr 5-2/765-1

Meie 19.03.2021 nr 7-13/21/2617-3

Täiendav taotlus ranna ehituskeeluvööndi vähendamiseks Paraniidi detailplaneeringu alusel

Keskkonnaamet on teinud 25.06.2019 kirjaga nr 7-13/19/7213-3 otsuse (edaspidi *25.06.2019 otsus*), millega ei andnud nõusolekut ranna ehituskeeluvööndi vähendamiseks Saaremaal Jaani külas Paraniidi katastriüksusel (katastritunnus 55001:001:0106) menetluses oleva detailplaneeringu „Saaremaa vald, Jaani küla, Paraniidi kinnistu detailplaneering” (DP Projektbüroo OÜ töö nr 07-17-DP, edaspidi *detailplaneering* või *DP*) alusel. Ehituskeeluvööndi vähendamist sooviti detailplaneeringu joonisel 3 „Põhijoonis tehnoõrkudega” (väljatrukk 22.11.2018) kantud hoonestusala ja juurdepääsutee ulatuses eesmärgiga rajada katastriüksusele elamu koos kõrvalhoonetega. 03.05.2019 kirjaga 5-2/3039-1¹ esitatud DP lahendust ei ole muudetud ja see on käesolevas taotluses sama, mis 25.06.2019 otsuse tegemise ajal. Soovite 05.02.2021 kirjas², et Keskkonnaamet kaaluks veelkord ranna ehituskeeluvööndi vähendamise võimalikkust Teie kirjas esitatud põhjendusi arvestades.

Otsus

Keskkonnaamet on tutvunud Teie esitatud materjalidega ning jääb 25.06.2019 otsuse juurde ega pea põhjendatuks selle muutmist. Keskkonnaamet on jätkuvalt seisukohal, et ranna ehituskeeluvööndi vähendamine Paraniidi kinnistu detailplaneeringu alusel on vastuolus ranna kaitse-eesmärkidega ja ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusolekut anda ei saa.

Keskkonnaamet esitab järgnevalt oma seisukoha ning vastused Teie esitatud põhjendustele.

Vastused esitatud põhjendustele

Keskkonnaamet on varasemalt kõnealuse detailplaneeringu menetluses esitanud mitmeid kirju, millest olulisemad on DP kooskõlastamise kiri (13.03.2019 otsus nr 6-2/19/2267-2 „Paraniidi kinnistu detailplaneering“, edaspidi *13.03.2019 otsus*), eelviidatud 25.06.2019 otsus ja täiendavad selgitused Saaremaa Vallavalitsuse ja maaomaniku esitatud pöördumisele (10.09.2019 kiri nr 7-13/19/7213-10 „Vastus pöördumistele“, edaspidi *10.09.2019 kiri*). Lisaks on keskkonnaministeerium andnud omapoolse seisukoha 18.11.2019 kirjaga nr 8-2/19/3839-7, milles on nõustunud Keskkonnaameti 25.06.2019 otsuses ja 10.09.2019 kirjas toodud põhjendustega.

¹ Registreeritud Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis 06.05.2019 kirjana 7-13/19/7213

² Registreeritud Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteemis 05.02.2021 kirjana 7-13/21/2617

Keskkonnaamet viidatud kirjades esitatud seisukohti ja faktilisi asjaolusid üle ei korda ning esitab vastused Teie 05.02.2021 kirjas esitatud põhjendustele asjasse puutuvas osas.

1. Leiate, et maaomanikule on DP kooskõlastamisega tekitatud õigustatud ootus, et Keskkonnaamet nõustub ka ehituskeeluvööndi vähendamise. Viitate, et samal seisukohal on olnud ka Õiguskantsler oma 14.08.2020 kirjas nr 7-7/161431/2004505 (edaspidi õiguskantsleri 14.08.2020 kiri).

Keskkonnaamet on vastuse sarnasele seisukohale esitanud Teile 10.09.2019 kirja p-s 2.1.

Õiguskantsler on oma 14.08.2020 kirjas jõudnud järeldusele, et *kui planeeringulahendus, mille Keskkonnaamet on kooskõlastanud planeerimismenetluses on sama, mis vastuvõetud planeeringus, siis on mõistuspärane eeldada, et Keskkonnaamet ei muuda looduskaitseaduse alusel tegutsedes oma planeerimisseaduse alusel antud kooskõlastust, v. a juhul kui on ilmnenud uut ja olulist teavet, mis seda võiks põhjendada.* Keskkonnaamet osaliselt nõustub õiguskantsleri eeltoodud toodud seisukohaga, kuid jääme endiselt sisukohale, et antud DP kooskõlastamisega ei saanud tekkida õigustatud ootust, et Keskkonnaamet ka nõustub ehituskeeluvööndi vähendamise.

Keskkonnaamet on üldjuhul püüdnud planeeringulase koostöö või kooskõlastamise raames väljendada esialgset seisukohta ehituskeeluvööndi vähendamise osas, kuid Keskkonnaameti praktika on, et Keskkonnaametil puudub õiguslik alus DP mittekooskõlastamiseks põhjendusel, et Keskkonnaamet tõenäoliselt ei nõustu ranna ehituskeeluvööndi vähendamise.

Siinjuures on oluline selgitada planeeringu kooskõlastamise ja ehituskeeluvööndi vähendamise rolli ja menetluste järjekorda planeerimismenetluses. LKS § 40 lg 4 alusel saab Keskkonnaamet ranna ehituskeeluvööndi vähendamist kaaluda **vastuvõetud detailplaneeringu alusel**, millega planeeringu koostamise korraldaja (kohalik omavalitsus) on kinnitanud, et detailplaneering vastab õigusaktidele ja valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele. Kohalik omavalitsus saab detailplaneeringu vastu võtta vaid siis, kui asjakohased asutused on selle varasemalt kooskõlastanud. DP menetluses määrati asjakohaseks asutuseks ka Keskkonnaamet. Kuna ehituskeeluvööndi vähendamist saab kaaluda vaid vastu võetud detailplaneeringu alusel, ei oleks saanud Keskkonnaamet DP kooskõlastamisest keelduda põhjendusel, et ranna ehituskeeluvööndi vähendamise ei nõustuta. See oleks olnud menetlusviga, sest vastavat siduvat seisukohta Keskkonnaamet LKS alusel planeeringu kooskõlastamise etapis anda poleks saanud (sama on sisuliselt öelnud ka Tallinna Halduskohus haldusajal 3-14-50223 punktis 15). Planeerimisseaduse § 133 lg 3 kohaselt juhul kui detailplaneeringu kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga või üldplaneeringuga, loetakse detailplaneering kooskõlastatuks. DP kooskõlastamisel lähtus Keskkonnaamet sellest, kas DP on kehtivate õigusaktidega kooskõlas, ehituskeeluvööndi vähendamise taotlemine ja üldplaneeringu muutmise kavandamine ei ole vastuolu õigusaktiga.

Eeltoodut on Keskkonnaamet selgitanud ka 13.03.2019 otsuses, milles on ka lisatud hinnang, et DP-ga on kavandatud mitmeid tegevusi, mis on ranna kaitse-eesmärkidega vastuolus: rannikul asuvate koosluste kahjustamine (niiduilmelisele alale ehitamine, ala veerežiimi muutmine), asustusstruktuuri muutmine (katastriüksusel ei ole asunud ajaloolist talukohta), reljeefi muutmine (pinnasega niiske ala täitmine)). Selle hinnangu eesmärk oli anda planeeringu menetluses osalejatele esialgset infot, et kooskõlastatud planeeringulahenduse alusel ei pruugi ehituskeeluvööndi vähendamise menetlus lõppeda taotleja seisukohalt positiivse otsusega. Samuti on 19.09.2018 toimunud kokkusaamine Keskkonnaametis, kus maaomanikule muuhulgas selgitati, et ehituskeeluvööndi vähendamine Paraniidi maaüksusel on vähetõenäoline.

Seega puudub alus väitmiseks, et maaomanikel on olnud õigustatud ootus, et Keskkonnaamet ranna ehituskeeluvööndi vähendamise kindlasti nõustub või et maaomanik pole olnud teadlik võimalikust negatiivsest otsusest.

2. Teie hinnangul olid põhilised argumendid ranna ehituskeeluvööndi vähendamata jätmisel see, et hoonestusala ja juurdepääsutee rajamiseks on vajalik pinnasega täitmine ja ehitamine eeldab ala kuivendamist. Teie hinnangul need argumendid ei ole asjakohased, kuna DP ellu viimisega ala kuivendamine vajalik ei ole (see on eelnevalt tehtud) ja hoonet on võimalik paigutada nii, et see ei eelda reljeefi muutmist (saab kasutada vastavaid ehituslikke lahendusi, nt kõrge sokkel).

Keskkonnaamet on keeldunud DP alusel ehituskeeluvööndi vähendamisel järgmistel põhjendustel:

1. Paraniidi katastriüksuse detailplaneeringu elluviimisel **kahjustatakse ranna ehituskeeluvööndis olevaid looduskooslusi**, seda peamiselt läbi kuivendamise ning hoonestusalal ja ehitusalal pinnase täitmise. **Ehitusalal looduskooslused hävivad** ning kuivendamise tulemusel alale omased kooslused muutuvad ka ehitusalast laiemal alal ning see on vastuolus ranna kaitse eesmärkidega. Lisaks on planeeringulahendus vastuolus teemaplaneeringus toodud rohevõrgustiku kaitse põhimõtetega;
2. kavandatav hoonestusala sobitub üldjoontes piirkonna asustusstruktuuri, kuid hoonestust konkreetsel alal ajalooliselt asunud ei ole ja **arvestatuna hoonestuse kaugust rannajoonest ei ole piirkonnas varasemalt nii lähedale rannajoonele ehitatud** (va kinnistud, mis jäävad teest maismaa poole). Lisaks ei arvesta planeeringulahendus Paraniidi katastriüksusel olemasoleva reljeefiga (vajalik kuivendamine ja pinnase täitmine).

Seega lisaks faktile, et ehitamine eeldab pinnasega täitmist ja ala kuivendamist, kaasneb sellega looduskoosluste kahjustamine, näiteks hoonete ja juurdepääsutee alusel alal, seda hoolimata asjaolust, kas ala reljeefi muudetakse või mitte. Samuti muutub piirkonna asustusstruktuur.

Keskkonnaamet jääb oma varasema seisukoha juurde, et ehitamine eeldab ala pinnasega täitmist ja kuivendamist, seda hoolimata sellest, mis on DP-s märgitud. Keskkonnaamet lähtub kohapeal fikseeritud asjaoludest:

1. juurdepääsutee on valmis ehitatud (ebaseaduslik ehitis ranna ehituskeeluvööndis) ja selle rajamiseks on maapinda täidetud, kohati on teetammi kõrgus looduslikust pinnasest üle 20 cm, tee alla on rajatud truubid;
2. hoonestusala on looduslikult liigniiske niidulaik (mätastunud), kuhu on rajatud kuivendavad kraavid ja dreanaažitorud (ehitusseadustiku kohaselt on kuivendusvõrgu rajamiseks vajalik ehitusluba, tegemist on ka ebaseaduslike ehitistega ranna ehituskeeluvööndis). Seega on kuivendav tegevus juba maaomaniku poolt teostatud.

Ehituskeeluvööndi vähendamisel on Keskkonnaamet lähtunud olukorrast, mis oli alal enne ebaseaduslike ehitiste rajamist (lisaks eelpool mainitud kuivendusvõrgule ja juurdepääsuteele on omanik ebaseaduslikult alale rajanud maakeldri, panipaiga, terrassiga varjualuse, püstkoja, välikäimla ja suitsuahju). Ehituskeeluvööndi vähendamise kaalumisel ei saa Keskkonnaamet arvestada ebaseaduslikult rajatud ehitisi seaduslikena.

Keskkonnaamet ei nõustu Teie väitega, et maaomanik on puhastanud olemasolevaid kraave ja uusi ei ole rajatud või et ala ei ole liigniiske, Keskkonnaamet on kohapealsel paikvaatlustel tuvastanud, et alale on rajatud uusi kraave, seda on mainitud ka DP seletuskirjas (vt nt lk 7 ja 8: „Kinnistu keskosas **on kaevatud loodusliku rohuma**a läänekülge, pinnastee kõrvale kraav, mis suubub merega paralleelselt asetsevasse kraavi /--/ **Võrreldes juuniga 2017 on** märgata, et kinnistu keskosa sh looduslik niiduilmeline rohuma, mis oli kolletav, **liigniiskuse käes**

vaevlev ja kidura taimestikuga on nüüdseks kaetud roheline taimestikuga ja pinnas on normaalne ning käidav“). Hoonestusala liigniiskusele on DP seletuskirjas viidatud ptk-s 2.2.2 (lk 7), ptk-s 2.2.3 (lk 8) ja ptk-s 3.1 (lk 12). Hoonestusala liigniiskusest tuleneb ka see, et mätastunud ala ei ole võimalik kasutada õuealana ja see eeldab ala täitmist (tasandamist). Õueala ja hoonete tõttu paratamatult alale omased looduskooslused hoonestusalal hävivad.

Keskkonnaamet on tuvastanud kohapealsetel paikvaatlustel (toimunud 20.03.2018, 21.08.2018 ja 10.05.2019), et lisaks katastriüksusel olemasolevale kraavile (ojale) ja kaevikutele, on sinna kaevatud uusi kraave, sh juurdepääsutee äärde. Ja isegi kui lähtuda asjaolust, et omanik on puhastanud vaid olemasolevaid kraave, on see fakt, et ala on liigniiske ja ilma kuivendamiseta DP lahendust ellu viia ei ole võimalik.

3. Leiate, et ehitustegevusel on positiivne mõju, sest tegevusega lisandub valda püsielanikke. Teie hinnangul ületab see mõju keskkonnale tekitava kahju.

Keskkonnaamet selle väitega ei nõustu, sest ehituskeeluvööndi vähendamisel saab Keskkonnaamet lähtuda LKS §-des 34 ja 40 lg 1 toodud eesmärkidest. Valla sotsiaalse olukorra parandamine nimetatud eesmärkide hulka ei kuulu. Püsielanike lisandumine on võimalik ka väljaspool loodustundlikke alasid ja looduse kahjustamine sotsiaalsetel kaalutlustel ei ole põhjendatud.

Argument ei ole ka see, et ehituskeeluvööndist välja jääva ehk looduskaitsepiiranguteta katastriüksuse osa hoonestamisega tekitataks keskkonnale rohkem kahju, kui kuivõrd tegevus eeldaks korraliku metsamaa raadamist. Keskkonnaamet märgib, et maaomanik juurdepääsutee rajamisega ja ala kuivendamisega, samuti mereäärde ebaseaduslike ehitiste rajamisega on juba looduskoosluseid kahjustanud. DP lahenduse ellu viimine ranna ehituskeeluvööndis ei ole võimalik looduskoosluseid kahjustamata. Ka DP lahenduse elluviimisel on maaomanikul õigus teha väljaspool ehituskeeluvööndit oleval alal metsaseaduse kohaseid raied (kuivõrd ala jääb ikkagi metsamaaks ja kõlviku muutust ei toimu). Maaomanikul on võimalik katastriüksust hooldada ka seda hoonestamata.

4. Viitate Riigikohtu otsusele nr 3-17-740, mis käsitles Saaremaa vallas asuvale Kanarbiku kinnistule ehitamist. Teie hinnangul on tegemist sarnaste olukordadega. Leiate, et Keskkonnaameti 25.06.2019 otsus on liiga abstraktne.

Keskkonnaameti hinnangul ei ole tegemist võrreldavate olukordadega. Kõnealune Riigikohtu otsus puudutas ehitustegevust Kahtla-Kübassaare hoiualal (ja samanimelistel Natura 2000 linnu- ja loodusosal). Kohus leidis, et Keskkonnaamet jättis projekteerimistingimuste väljastamise kooskõlastamata ebapiisavatel asjaoludel, kuna ehitamisega seotud täpsem mõju hoiualale ja Natura 2000 aladele oli hindamata. Keskkonnaametil tuli teha uus otsus hinnates tegevuse täpseid pindalalisi mõjusid ja andes seisukoha, kas see kahjustab nimetatud kaitstavate alade soodsat seisundit (sh terviklikkust).

Hoiualadele ja Natura 2000 loodusaladel kaitstavatele looduskooslustele (elupaigatüüpidele) on määratud pindalised eesmärgid (kaitsekorralduskavas ja nn Natura standardandmebaasis), mis iseloomustavad looduskoosluste pindalalist soodsat seisundit konkreetsetel aladel, LKS § 32 lg 2 ja § 70 ning loodusdirektiivist tulenevalt elupaigatüüpide soodsat seisundit kahjustada ei tohi. Kahjustamiseks loetakse seda kui pindalalist eesmärki ei ole võimalik täita, näiteks Kanarbiku katastriüksusel sooviti ehitada kooslusele kadastikud, kuid kuna kadastike kaitse-eesmärgiks seatud pindalaline eesmärk ei olnud täidetud ja ehitamisega pindala oleks vähenenud veelgi, siis Keskkonnaamet ehitustegevuseks nõusolekut anda ei saanud.

Ranna kaitse-eesmärkidele selgeid pindalalisi eesmärke määratud ei ole. LKS kohaselt on tegemist Keskkonnaameti kaalutusotsusega lähtuvalt konkreetse alaga seotud olukorrast.

Paraniidi katastriüksusel esinevad rannikule omased looduskooslused (mereääres rannaniit, männimets, lagedam liigniiske niiduala). On selge, et ehitamisega nende koosluste pindala väheneb. Keskkonnaamet ei ole 25.06.2019 otsuses pindalaliselt vähenevat ala välja toonud, kuivõrd oleks võimalik seda välja arvutada näiteks juurdepääsutee ja hoonete jt ehitiste alla jääva ala ulatuses, ka rajatud kraavide osas. Kaudse mõjuga alade (nt veerežiimi muutusega ala, aja jooksul välja kujunev või kujundatav õueala) määramine on keerulisem ja täpset pindalalist väärtust leida pole võimalik. Samas LKS kohaselt ei oma see tähtsust, sest oluline on, kas tegevus rannale omaseid koosluseid kahjustab või mitte. LKS ei anna pindalalisi piirväärtusi, millest alates võib kooslusi kahjustada. Seega kahjustatud ala välja arvutamine ei ole põhjendatud ega oma tähtsust 25.06.2019 otsuse muutmiseks. Lisaks ei ole ka võimalik kõikidele LKS-is toodud ranna kaitse eesmärkidele anda kvantitatiivset väärtust, näiteks, kas katastriüksusel on olnud ajalooline hoonestus või mitte (kas tegevus on kooskõlas ranna eripära arvestava asustusega) ja kas tegevus mõjutab ligipääsu kallasrajale või mitte.

Kui Teie hinnangul on Keskkonnaameti 25.06.2019 otsus liiga abstraktne on Teil võimalik konkreetsete kaitse-eesmärkide hindamise osas (LKS § 34 ja § 40) esitada Keskkonnaametile täpsustavaid küsimusi.

6. Leiate, et Keskkonnaamet peab kohtlema rannaäärsete kinnistute omanikke ehituskeeluvööndi vähendamisel võrdsetel alustel, mis muuhulgas on vajalik Paraniidi katastriüksusel ehituskeeluvööndi vähendamisel kohtuvaidluse tekkimise vältimiseks. Võrdse kohtlemise rikkumisega on tegemist siis, kui ühesuguseid asjaolusid käsitletakse ilma nähtavate mõistlike põhjendusteta erinevalt. Teie hinnangul peale reljeefi muutmise ja ala kuivendamise muid negatiivseid aspekte tegevusel pole (neid ei tulenenud ka keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhinnangust) ja Keskkonnaamet peab andma nõusoleku ehituskeeluvööndi vähendamiseks (arvestades teisi analoogseid olukordi).

Keskkonnaametile jääb selgusetuks, mida kohalik omavalitsus selle väitega mõtleb. Keskkonnaamet palub tuua konkreetsed näited, kus analoogsel juhul on antud nõusolek ehituskeeluvööndi vähendamiseks (sh kus ehitamine kahjustab looduskoosluseid, eeldab ala reljeefi muutmist, kuivendamist ja muudab piirkonnale omast asustusstruktuuri). Selgitame, et Keskkonnaamet saab keelduda ranna ehituskeeluvööndi vähendamisest ka siis, kui tegevus mõjutab vaid ühte ranna kaitse-eesmärki, nt muudab alale omast asustusstruktuuri.

Selgitame lisaks, et keskkonnamõju strateegilise hindamise eelhinnangus ei analüüsita mõjusid ranna kaitse-eesmärkidele, seega esitatud võrdlus antud juhul ei ole asjakohane. Kahtlemata juurdepääsutee ja ühe elamu koos abihoonete ehitamisega ei tekitata keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 2² defineeritud olulist keskkonnamõju, aga sellest hoolimata võib tegevus olla vastuolus ranna kaitse eesmärkidega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Leelo Kukk
peadirektori asetäitja

Allar Liiv 5770 2448
allar.liiv@keskkonnaamet.ee