

Riigikontroll
IV AO

Ehitustegevuse planeerimine ranna- ja kaldaaladel

AUDITI PLAAN

Auditi juht:	Tuuli Rasso
Audiitor:	Airi Andresson
Audiitor:	Rait Sannik
Audiitor:	Rainer Kuuba

TALLINN 2006

SISUKORD:

1. Auditeerimise ajend	3
2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus.....	3
2.1. Valdkonna ülevaade	3
2.1.1. Õiguslik taust.....	4
2.1.2 Rannale ja kaldale ehitamise planeerimise korraldus.....	4
2.1.3 Ehituskeeluvööndi vähendamine	5
2.2. Auditiga hõlmatav probleem	6
2.2.1 PROBLEEMID ERA JA AVALIKE HUVIDE TASAKAALUSTAMISEL	6
2.2.2 PROBLEEMID RANNA- JA KALDAALADEL EHTUSJÄRELEVALVE TEOSTAMISEL.....	10
3. Auditi eesmärk.....	11
4. Auditeeritavad	12
5. Auditeeritava seisukohad ja siseaudit ning varasemad kontrollimised	12
6. Auditi ulatus ja käsitusviis (metoodika)	12
6.1 Auditi ulatus	12
6.2 Auditi põhiküsimus ja kriteeriumid	13
6.3 Auditi metoodika	14
7. Eeldatavad tulemused	15
8. Vajatavad ressursid:.....	16
9. Auditi korraldamist mõjutavad riskid.....	16
10. Ettepanek	16
Lisa I Auditi probleemide puu, metoodika ja eeldatavad ettepanekud.....	17
Lisa II Auditi toimingute plaan nädalate ja isikute kaupa Lisa III	25
Lisa III	26
Detailplaneeringu koostamise menetluse skeem vastavalt planeerimisseadusele	26

1. Auditeerimise ajend

Auditi tööplaani võtmise ajendas kasvav arendussurve ranna- ja kaldaalade täisehitamiseks olukorras, kus valdkonna korralduses esineb mitmeid probleeme. Nii keskkonnastrateegia aastani 2010 kui ka õiguskantsler näevad probleemidena üldplaneeringute massilist muutmist detailplaneeringutega, kohalike omavalitsuste madalat haldussuutlikkust avalike huvide kaitsel ning ehitise lammutamiskohustuse kui sunnivahendi mittekohaldamist. Kogu ehitus- ja planeerimistegevus sh ka ranna- ja kaldaalade kaitse on avalikkuse kõrgendatud huvi all.

Audit toetab Riigikontrolli 5. mõjueesmärgi saavutamist (Riigi poliitika ja programmid täidavad neile seatud eesmärgid ning avaldavad soovitud mõju. Otsused põhinevad usaldusväärsel, õigeaegsel ja täielikul infol).

2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

2.1. Valdonna ülevaade

Eesti rannajoone pikkuseks on 3794 km. Sellele lisanduvad ligikaudu 1500 järve ja 31 000 km kogupikkusega vooluveekogu kaldad. Eesti rannaalade mitmekesised looduslikud kooslused ja looduslik seisund on säilinud suures osas tänu okupatsiooniperioodiga kaasnenud kasutuspiirangutele, mistõttu oli inimõju neile minimaalne. Rannikuelupaigad on rändlindudele tähtsaks peatuspaigaks ja veelindudele talvitumisaigaks. Lisaks looduväärtusele on ranna- ja kaldaaladel oluline rekreatsiooniline väärtus, millega luuakse inimestele tasakaalustatud elukeskkond. Ranna- ja kaldaalade näol on tegemist looduslikult tundlike aladega, mida ohustab näiteks tekkiv reovesi. Seetõttu peab nende alade planeerimine olema tavapärasest suurema tähelepanu all.

Seoses Eesti iseseisvumise ja eraomandi tekkega langesid ranna- ja kaldaalad senisest oluliselt tugevama kasutamisest ja ehitamisest tuleneva surve alla. Ehitussurve on järjest kasvanud, eelkõige suuremate linnade lähedal asuvates valdades ning olulises osas ka rannaaladel.¹ Näiteks Viimsi vald on kogu ulatuses tiheasustusalal, kus asustustiheduse kiire kasv tekitab sealsele elanikele ning omavalitsusele probleeme seoses reo- ja joogiveega. Kõrge majanduskasvu tingimustes kasvab ehitussektor tulevikus ilmselt veelgi – Statistikaameti andmetel kasvas 2006. aasta teises kvartalis ehitus võrreldes eelmise aasta sama ajaga 34%. Lisaks ehitamisega otseselt seotud looduskahjudele ohustab rannikualasid ka muuhulgas kodumajapidamistest pärinev reostuskoormus.²

Ranna- ja kaldaalade kaitsmise ja looduslikus seisundis säilitamise vajadust rõhutavad nii Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010, Säästev Eesti 21 kui ka Eesti looduskaitse arengukava eelnõu aastani 2035. Seejuures märgib Eesti keskkonnastrateegia 2010 ühena Eesti peamistest keskkonnaprobleemidest ehitatud keskkonna tasakaalustamatu loomise looduskeskkonna arvel loodusliku tasakaalu kahjustades.

¹ "Säästva arengu näitajad"; Eesti Statistikaamet; Tallinn 2006, lk 76-77.

² Statistikaameti andmetel on suurim orgaaniliste ainete reostuskoormus Harjumaal ja Ida-Virumaal ning Pärnu-, Tartu- ja Lääne-Virumaal. Vt "Säästva arengu näitajad", lk 85.

2.1.1. Õiguslik taust

Ranna- ja kaldaaladel era- ning avalike huvide tasakaalustamise raamistik loodi 1995. aasta veebruaris Riigikogu poolt vastu võetud ranna ja kalda kaitse seadusega³, milles kehtestati randade ja kallaste ulatus ning nende ökosüsteemide kaitse ja kasutamise korraldus. Alates 10. maist 2004. aastal reguleerib ranna- ja kalda kaitse küsimusi looduskaitseseaduse (LoKS) vastav peatükk. LoKS seab eesmärgiks rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamise, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramise, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamise ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamise.

Planeerimise üldine reeglistik tuleneb planeerimisseadusest (PIS), mis seab oma eesmärgiks võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavate tingimuste tagamise säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

Säästev ja tasakaalustatud ruumiline areng eeldab nii majandusliku, sotsiaalse kui ka looduskeskkonna arvestamist planeerimisprotsessis ning lisaks lühiajaliste huvide rahuldamisele ka pikaajalist planeerimist. Võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvide välja selgitamiseks ja arvestamiseks näeb PIS ette avalikkuse osalemise reeglistiku.

LoKS näeb ranna ja kalda kaitsmiseks ette kasutamise kitsendused piiranguvööndi, ehituskeeluvööndi ja veekaitsevööndi näol. Käesoleva auditi seisukohast on kõige olulisem ehituskeeluvööndi ja selle vähendamise küsimus.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laius on LoKS kohaselt:

- 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 hoonestusega alal 50 meetrit (v.a. seaduses sätestatud erandid);
- üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suures valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul, kanalil ja veejuhtmel, välja arvatud drenid ja kollektorid, ning allikal 25 meetrit.

2.1.2 Rannale ja kaldale ehitamise planeerimise korraldus

Lähtuvalt üldisuse astmest ja eesmärkidest koostatakse 4 liiki planeeringuid:

- 1) üleriigiline planeering, mille koostamise korraldab Siseministeerium;
- 2) maakonnaplaneering, mille koostamise korraldab maavanem;
- 3) üldplaneering, mille koostamise korraldab kohalik omavalitsus ja
- 4) detailplaneering, mille koostamise korraldab kohalik omavalitsus.

Ranna ja kalda kaitse tagamise ülesanne on jaotunud mitme ametkonna vahel:

³ RT I 1995, 31, 382.

- 1) **Siseministeeriumi** ülesandeks on planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve.
- 2) **Maavalitsuste** ülesandeks on sama tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas, sealhulgas ka maakonnaplaneeringu ja teemaplaneeringute kehtestamine. Lisaks teostab maavanem järelevalvet ka kohalikes omavalitsustes vastu võetud üld- ja detailplaneeringute üle juhul, kui esineb vaidlusi omavalitsuste ja avalikkuse vahel või kui detailplaneeringuga muudetakse üldplaneeringut.
- 3) **Kohalik omavalitsus** korraldab valla või linna haldusterritooriumil kogu planeerimisalast tegevust, sealhulgas erinevate huvide tasakaalustamist ning planeerimis- ja ehitustegevuse järelevalvet.
- 4) **Keskkonnaministeeriumi** pädevuses on detail- või üldplaneeringute alusel ranna- ja kaldaalade ehituskeeluvööndi vähendamise otsustele nõusoleku andmine.
- 5) **Riikliku Looduskaitsekeskuse** ning keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate ülesandeks on kaitsealadel läbi viidava tegevuse koordineerimine.
- 6) **Keskkonnainspektsiooni** ülesandeks on ranna või kalda kasutamise või kaitse nõuete rikkumise kohtuväline menetlemine.
- 7) **Maa-ametil** on planeerimise protsessis oluline roll maakatastri volitatud töötlejana; samuti peaks koostöös omavalitsuste ja maavalitsustega valmima ka planeeringute kaardirakendus.
- 8) **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium** puutub ranna ja kalda kaitse korraldamisega kokku ehitisregistri pidamise kaudu.

Ehitamise planeerimise ja ehitamise menetluste erinevad etapid ja nende eest vastutavad ametkonnad on esitatud lisas ~~X~~ toodud joonistel.

2.1.3 Ehituskeeluvööndi vähendamine

Ehituskeeluvöönd kaitseb ranna- ja kaldaalaid arendussurve eest. Lähtuvalt üksikjuhtumi põhjendatusest on võimalik ranna- ja kalda kaitsevajadust ümber hinnata ning keeluvööndit vähendada.

Ranna ja kalda kaitse seaduse kuni 2003. aasta 1. jaanuarini kehtinud redaktsiooni kohaselt võis ranna ja kalda ehituskeeluvööndit vähendada maakonnaplaneeringu alusel kehtestatud valla või linna üldplaneeringuga. Suuremal osal omavalitsustest kehtivaid üldplaneeringuid ei olnud ja mitmetel ei ole seda siiani, pikka aega puudusid ka maakonnaplaneeringud. Seaduse kohaselt andis oma nõusoleku ranna või kalda ulatuse vähendamiseks keskkonnaminister, kuid täpsemat menetlust ette ei nähtud. Seetõttu valitses kuni 2002. aasta lõpuni olukord, kus eraisikud pöördusid oma erandi taotlemise avaldustega otse keskkonnaministri poole, mistõttu omavalitsustel puudus võimalus eelnevalt oma seisukohti avaldada ning avalikkusel võimalus kaasa rääkida.

Alates 1. jaanuarist 2003. a. saab ehituskeeluvööndi vähendamist taotleda ainult vastuvõetud üldplaneeringu, kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu või vastuvõetud detailplaneeringu alusel kui kehtestatud üldplaneering puudub. Taotluse esitab keskkonnaministrile kohalik omavalitsus. Tiheasustusala loomise eesmärgil saab ehituskeeluvööndit vähendada ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul.

2003. aastal esitasid omavalitsused Keskkonnaministeeriumile 63, 2004. aastal 66, 2005. aastal 77 ja 2006. aasta septembriks 50 ehituskeeluvööndi vähendamise taotlust (sh korduvad taotlused). Valdav enamus taotlustest on seotud detailplaneeringu alusel ranna- ja kaldavööndi planeerimisega. Kõige enam on ehituskeeluvööndi vähendamisi taotletud Harjumaal, Saaremaal, Pärnumaal, Läänemaal ja Hiiumaal.

2.2. Auditiga hõlmatav probleem

Auditi probleem: Ranna ja kaldaaladele ehitamise planeerimisel ei ole vastandlikud huvid tasakaalustatud ning õigusaktide täitmise tagamine nii järelevalve kui ka sunnivahendite osas on ebaefektiivne. Sellest tulenevalt ei lähtu planeerimine ja ehitamine säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamise põhimõttest. Kokkuvõttes ei ole tagatud võimalikult paljusid ühiskonnaliikmeid rahuldava elukeskkonna loomine ega ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine.

See on põhjustatud kahest probleemide grupist:

2.2.1 PROBLEEMID ERA JA AVALIKE HUVIDE TASAKAALUSTAMISEL

Mitmed planeerimise ja ehitamisega seonduvad mõisted on defineerimata või vastuolulised, mis võimaldab kehtivaid piiranguid vältida. Eelselgituse käigus viitasid kõik intervjueeritavad oluliste mõistete (nt tiheasustusala, õueala, üleujutusala) ebamäärasusele, mistõttu ei ole võimalik selgelt ja üheselt määratleda lubade ja kooskõlastuste vajadust või lubatud tegevuste ulatust. Näiteks planeeritakse hajaasustuse nime all sisuliselt tiheasustusalasid.

Riik ei ole välja töötanud ranna- ja kaldaalade kaitsmise kontseptsiooni ning puudub teema eest vastutav ametkond. Riiklikul tasandil on ranna- ja kaldaalade kaitstuse korraldamine jagatud Siseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vahel. Neist esimene keskendub üldistele planeerimisküsimustele ning teine kaitstavatele kooslustele, kolmas ehitustegevuse koordineerimisele. Seetõttu toimub kaitstavate alade ulatuse määratlemine esmalt maakonna teemaplaneeringute tasandil ning teiseks kohalikes omavalitsustes üldplaneeringu koostamisel, kuid puudub riiklikult väljendatud seisukoht väljaspool kaitsealasid asuvate ranna- ja kaldaalade kaitsmise vajaduste kohta.

Eelpool esitatust tulenevalt puudub riiklik ülevaade ranna- ja kaldaaladel kehtestatud planeeringutest ja ehitistest. Detailplaneeringutega üldplaneeringutes tehtud muudatusi ei kanta alati üldplaneeringu kaardile, vaid lisatakse planeeringu kausta. Tervikpilti ei võimalda luua ka ehitisregister, kuna selles sisalduvad andmed on puudulikud. Näiteks Valgamaal on kunagise registri põlengu tõttu suur osa andmetest registrist puudu. Samuti puuduvad enam kui pooltel registrisse kantud ehitistest asukohakoordinaadid, mistõttu konkreetseid aadresse või ehituskoode teadmata ei ole üldpilti võimalik tekitada. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi väitel peaks 2006. aasta oktoobris valmima ehitisregistri geoinfosüsteem, milles registrisse kantud objektid on seotud kaardimaterjaliga. Ka Maa-ametis on alates 2003. aastast välja töötamisel planeeringute kaardilahendus, kuid hetkel kajastuvad selles vaid vähesed üld- ja detailplaneeringud.

Avatud menetluse ja avalike väljapanekute korraldus ei taga avalike huvide väljaselgitamist. Ranna ja kaldakaitsevööndite eesmärk on esiteks kaitsta ranna ja kalda looduslikku eripära ning teiseks kaitsta avalikku huvi seda eripära nautida. Avalik huvi ei ole seaduse tasandil defineeritud mõiste - selle sisu määratletakse igal üksikjuhtumil eraldi. Avaliku huvi sisustajaks peaks olema ühelt poolt valla vajadustest ülevaadet omav omavalitsus ning teiselt poolt läbi kaasamisprotsessi laiem avalikkus. Kuna nii detailplaneering kui ka keskkonnamõju hindamise aruanne (juhul, kui seda on nõutud) on enamasti arendaja poolt koostatud dokumendid, siis ei pruugi nendes avalikud huvid kajastuda. Seega selgub avaliku huvi tegelik sisu planeeringu avalikustamise käigus.

Eelselgituse intervjuudes tõstatasid nii Siseministeerium, Harju maavalitsus kui ka eraettevõttes üldplaneeringuid koostav konsultant probleemina avalikkuse informeerimise vähese intensiivsuse ning kaasamise pinnapealsuse. Vähese informeerituse tõttu on avalikel aruteludel osalevate isikute arv väike ning ei selgu, milles avalik huvi seisneb. Seetõttu ei oska omavalitsuste ametnikud tuua veenvaid argumente avalike huvide kaitsmiseks. Avalikkuse kaasamise ebapiisavusele viitab ka keskkonnastrateegia aastani 2010.

Planeerimisprotsessi läbi viimine delegeeritakse isikule, kes ei ole avaliku huvi kandjaks. Vähesele pädevusele ja ressurssidele viidates delegeerivad kohalikud omavalitsused planeeringu koostamise ülesande arendajale, kellel puudub kohustus ja vajadus kaitsta avalikke huve. Seaduses algselt erandlikuna ette nähtud olukord on muutunud tavapäraseks. Seetõttu kujuneb olukord, kus nii planeeringust teavitamise, avalikkuse kaasamise kui ka strateegilise keskkonnamõju hinnangu tellib ja/või korraldab detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik. Arendajad on seisukohal, et planeeringu koostamisel tehtud kulutused tekitavad õigustatud ootuse, et planeering koostatud kujul ka kehtestatakse. Lõpptulemusena on kohalikel omavalitsustel keeruline kõrvutada selgelt väljenduvat finantshuvi ning rahalist väärtust mitteomavat avalikku huvi ning nõuda planeeringus muudatuste tegemist või planeering üldse kehtestamata jätta.

Planeeringute koostamisel ja ehituskeeluvööndi vähendamisel ei hinnata vajalikus ulatuses keskkonnamõju. Inimasustuse liigne tihenemine rannikualadel võib nii elupaikade vähenemise kui ka keskkonnakoormuse suurenemise kaudu ohustada elustiku mitmekesisust ja ka inimeste heaolu. Seetõttu on oluline, et tundlikele aladele ehitamise planeerimisel selgitataks välja keskkonnamõju ulatus. Tegelik keskkonnamõju selgub vaid kogu tegevuste kompleksi hindamisel, planeeringute puhul seega üldplaneeringu koostamise käigus. Probleem tekib juhul, kui asustus kujuneb üksikute detailplaneeringute põhjal. Sellisel juhul on hinnatud vaid iga üksiku tegevuse keskkonnamõju, mis aga ei pruugi väljendada kogu protsessis tekkivat lõplikku keskkonnakoormust.

Ka detailplaneeringute koostamisel püütakse keskkonnamõju hindamist võimaluse korral vältida. Näiteks Saaremaal Panga pangal, mis kuulub Natura kaitsealade võrgustikku, nõustuti detailplaneeringu menetlemise käigus keskkonnamõju hindama alles pärast pikki vaidlusi erinevate ametkondade ja keskkonnakaitseorganisatsioonide vahel. Keskkonnamõju hindamise mittealgatamise otsustest ei selgu enamasti, mille põhjal järeldusele, et keskkonnamõju puudub või on mitteoluline. Mitmed ranna või kalda ehituskeeluvööndisse ehitamise planeeringud näevad ette maa-ala kruntideks

jagamise ning seega sisuliselt uue asumi loomise, kuid vaid vähestel juhtudel hinnatakse sellega kaasneda võivaid mõjusid.

Kuna strateegilise keskkonnamõju hindamise menetlust peetakse keeruliseks, aeganõudvaks ja kalliks, siis püüavad seda vältida nii arendajad kui ka omavalitsused. Näiteks oleks saanud Viimsi valla planeerimisel ette näha, et elanike arvu kasvuga kasvab ka reostuskoormus, ületades kanalisatsiooni vastuvõtuvõimet. Praeguseks on tekkinud olukord, kus reovesi voolab Viimsi poolsaarel loodusesse, sealhulgas ka merre ning probleeme on tekkinud ka joogiveega.⁴ Kuna keskkonnamõju hindamisi välditakse, siis langeb keskkonnakoormuse välja selgitamise ülesanne kogu ulatuses Keskkonnaministeeriumile, selle haldusalas toimivatele keskkonnateenistustele ja kaitsealasid puudutavates osades ka Riiklikule Looduskaitsekeskusele. Keskkonnaministeeriumi poolt tehtavates ehituskeeluvööndi vähendamise otsustes püütakse keskkonnale tekkida võivaid kahjusid arvesse võtta, kuid ka nendest ei selgu alati, kas otsus tehti piisava informatsiooni põhjal ning millest lähtuvalt peeti erandi tegemist põhjendatuks.

Üld- ja maakonnaplaneeringud ei vasta tegelikule olukorrale ja nõuetele, mistõttu üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on muutunud tavapäraseks. Detailplaneeringu näol on tegemist arendaja huvidest lähtuva üksikjuhtumit reguleeriva dokumendiga. Üldplaneering seevastu peaks olema planeeritava territooriumi majandushuve sh arendussurvet, keskkonnatingimusi ja sotsiaalseid ning kultuurilisi mõjusid ja vajadusi tasakaalustav avalikkusega läbi arutatud pikemaajaline nägemus, mis paneb paika territooriumi arendamise põhimõtted.

Viimastel aastatel on arendussurve hüppeliselt kasvanud, kuid mitmed üldplaneeringud on koostatud rohkem kui 5 aastat tagasi. PIS sätestab omavalitsuste kohustuse vaadata planeeringud üle ja esitada maavanemale hiljemalt 6 kuu jooksul pärast volikogu korralisi valimisi, kuid enamasti ei ole seda tehtud. Näiteks kehtib Tallinnaga külgnevas Harku vallas 1996. aastal koostatud üldplaneering; 2001. aastal algatatud uue üldplaneeringu koostamine kestab tänaseni. Kuusalu valla üldplaneering pärineb 2001. aastast ning rannalade osaüldplaneeringut menetletakse alates 2003. aastast. Rae valla üldplaneering kehtib muutusteta kujul alates 1992. aastast; 2002. aastal algatatud uue üldplaneeringu koostamine on jõudnud kooskõlastamise faasi. Viimsi valla üldplaneering kehtestati 2000. aastal ning seda on vahepeal ka üle vaadatud ja parandatud (viimati mais 2006); uued väiksemaid külade gruppe hõlmavad üldplaneeringud ning ka miljööväärtuslike alade ja rohevõrgustiku teemaplaneeringud on koostamisel.⁵ Mitmetes valdades kehtivaid üldplaneeringuid polegi ning seal tuleb arendamisel lähtuda maakonnaplaneeringutest.

Enamuses maakondades on koostatud ning kehtestatud maakonnaplaneeringu teemaplaneeringud "Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused", milles nähakse ette ka rohealad. Mitme intervjueeritava väitel on teemaplaneeringud aga liiga üldised ning suures mõõtkavas, mistõttu konkreetse ranna või kaldaala detailplaneeringuga planeerimisel ei ole rohealade piirid selgelt määratletavad. Ka üldplaneeringute mõõtkava on intervjueeritavate sõnul ranna- ja kaldaalade

⁴ Eesti Päevaleht 14. juuli 2006

⁵ Harju MV-lt saadud paber "Harju maakonna kohalike omavalitsuste üldplaneeringute seis 27.06.2006.a."

arendamiseks liiga suur, mistõttu oleks nt mereäärsetes valdades otstarbekas koostada eraldi rannalade planeeringud.

Kuna paljud kehtivad üldplaneeringud ei väljenda enam valla või linna tegelikke vajadusi, on detailplaneeringutega üldplaneeringute muutmine kujunenud tavapäraseks. See viib olukorran, kus lõppkokkuvõttes kujunev elukeskkond ei lähtu pikaajalisest nägemusest ega ka avalikest huvidest; samuti puudub võimalus hinnata tegevuste kompleksseid mõjusid loodusesekonnale. Kuna eranditest on saanud reeglid, siis planeeritakse ka ranna- või kalda ehituskeeluvööndisse ehitamist eeldusel, et keeluvööndit niikuinii vähendatakse ning ka üldplaneeringut muudetakse. Tekkinud probleemile juhib tähelepanu nii õiguskantsler oma 2005. aasta tegevuse ülevaates kui ka keskkonnanstrateegia aastani 2010.

Kohalike omavalitsuste haldussuutlikkus ja ressursid takistavad avalike huvide kaitsmist. Olukorras, kus planeeringu koostamine on arendajale delegeeritud, kaasamismenetlus ei ole väheste osalejate tõttu tõhus ning üldplaneeringud ei toimi arengu suunajatena on oluline, et kohalik omavalitsus suudaks muude vahendite abil tagada valla elanike üldiste huvide kaitsmise.

Õiguskantsler toob 2005. aasta tegevuse ülevaates probleemina välja kohalike omavalitsuste tagasihoidliku haldussuutlikkuse mahukate, kiireloomuliste ja keeruliste planeerimis- ja ehitusalaste ülasannete täitmisel. Samale probleemile viitasid eelselgituse käigus nii omavalitsustes, maavalitsuses kui ka Sise- ja Keskkonnaministeeriumis intervjueritud inimesed. Kohalike omavalitsuse spetsialistidel jätkub tihti aega vaid ehituslubade menetlemiseks, keskkonnaspetsialistid töötavad vähem kui veerandis omavalitsustest, õigusakte tuntakse halvasti ning kuna otsuseid ei suudeta põhjendada, ei julgeta kohtuskaebamise hirmus kasutada ka kaalutusõigust. Seega arendaja aktiivsele huvide kaitsmisele ei vastandu planeerimisprotsessis sama kaalukat avalike huvide kaitset. Nii näiteks võivad detailplaneeringupõhisel lähenemisel tekkida probleemid veekogude avaliku kasutuse funktsiooni täitmisel - üksikute detailplaneeringutega üldplaneeringut muutes võidakse ühel hetkel avastada, et veekogu äär on eramaid (või maju) täis ning kallasrajale pääs puudub.

Maavalitsusteni jõuab vaid osa planeeringutest, mistõttu ei pruugi ka järelevalvet tagada erinevate huvide tasakaalustamist. Planeeringu õigusaktidele vastavuse kontroll ning kaasamismenetluses käigus lahendamata jäänud vaidluste menetlemine on üld- ja detailplaneeringute osas maavalitsuse ülesandeks. Samuti on nende pädevuses ka riigi huvide järgimise kontroll. Sel eesmärgil võrdlevad maavalitsused planeeringuid kehtestatud maakonnaplaneeringutega ning kontrollivad erinevate kooskõlastuste olemasolu. Planeerimisseaduse kohaselt ei teostata järelevalvet, kui detailplaneering on koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga. Kes aga otsustab selle vastavuse üle, on ebaselge. Näiteks on omavalitsused väitnud, et detailplaneeringust tulenevalt toimub üldplaneeringu täpsustamine, mitte selle muutmine ning ei saada seetõttu vastu võetud detailplaneeringut maavalitsusele kontrollimiseks. Lisaks tuleb silmas pidada, et maavalitsuse pädevuses on planeeringu puudustele tähelepanu juhtida, kuid puuduvad muud sunnivahendid omavalitsuste mõjutamiseks. Seetõttu on näiteks Harju maavalitsus pidanud kohalike omavalitsuste vastu järelevalveotsuste täitmisele sundimiseks ka kohtusse pöörduma.

2.2.2 PROBLEEMID RANNA- JA KALDAALADEL EHITUSJÄRELEVALVE TEOSTAMISEL

Kohalikud omavalitsused ei teosta järelevalvet ehitise nõuetele vastavuse ja omavolilise ehitamise osas, planeeringud ja ehitusprojektid ei ole alati omavahel kooskõlas. Kohalikud omavalitsused ei täida oma seadusejärgset kohustust kontrollida ehitiste nõuetele vastavust ja omavolilist ehitamist. Kahes omavalitsuses nenditi, et nõuetele vastavust kontrollitakse ehitisele kasutusloa andmisel, kuid mitte varem. Põhjuseks toodi välja töötajate vähesus, mistõttu järelevalveülesannete täitmiseni ei jõuta. Sellest tulenevalt puudub omavalitsustel ülevaade paberil kirjeldatud ja tegeliku olukorra vastavusest. Kuna tegelikku olukorda ei kontrollita, siis ei avastata ka ehitusloata ehitatud omavolilisi ehitisi.

Keskkonnainspeksioon on ranna- ja kaldakaitse järelevalve teostamise käigus avastanud juhtumeid, kus ehitusluba on väljastatud ehitisele, mida ehitamise aluseks olevas detailplaneeringus üldse ei esine või mis planeeringu järgselt peaks asuma teises kohas. Kohaliku omavalitsuse ametnike selgituste kohaselt tulenes see sellest, et ehituslubade väljastamisega ja planeeringutega tegelevad omavalitsustes erinevad inimesed, kes koostööd ei tee ning kuna ehitusloa väljastamisel ei kontrollitud selle vastavust planeeringule, jäi ebakõla märkamata. Arvestades omavalitsuste madalat haldussuutlikkust võib selliseid juhtumeid esineda rohkem. Planeeringute ja ehitusdokumentide ebakõla avastamine on aga juhuslik, kuna ehituslubade väljastamise osas kohalike omavalitsuste tegevuse üle järelevalvet ei teostata – maavalitsuste poolne järelevalve toimub vaid planeerimisseaduse kohaselt ning ehitusjärelevalve (va ehitustehnilistes küsimustes) on kogu ulatuses kohaliku omavalitsuse kompetentsis.

Keskkonnainspeksiooni ja Maa-ameti järelevalve ei kompenseeri omavalitsuse järelevalve puudumist. Looduskaitseaduse kohaselt teostab ranna ja kalda kasutamise ja kaitse nõuete rikkumise järelevalvet keskkonnainspeksioon, kellel keskkonnajärelevalve seadusest tulenevalt on ka volitus teha omavolilise ehitise likvideerimise ettekirjutus. Maakatastriseaduse järgi on maakasutuse nõuete rikkumise kohtuväliseks menetlejaks Maa-amet. Rannal ja kaldal ehitustegevuse järelevalve osas kattub Keskkonnainspeksiooni järelevalvepädevus suures osas omavalitsuste kohustustega. Kuna omavalitsused oma kohustusi täita ei suuda, siis on suur osa järelevalveülesannetest Keskkonnainspeksiooni kanda. Keskkonnajärelevalve ülesannete mahukuse tõttu süstemaatilist rannale ja kaldale ehitamise järelevalvet ei teostata, mistõttu avastatakse ebaseaduslikult ranna- või kaldakaitse vööndisse ehitatud ehitised enamasti juhuslikult. Ka infovahetus erinevate pädevate asutuste vahel on puudulik.

Kuna maakatastriseadus ei loetle otsesõnu maakasutuse nõudeid, siis jääb seaduse tasandil ebaselgeks, milliste nõuete rikkumise üle ning mis ulatuses peaks Maa-amet järelevalvet teostama. Seaduse ebaselguse tingimustes järelevalvet sisuliselt ei tehtiagi.

Ebaseaduslikke või nõuetele mittevastavaid ehitisi ei lammutata ning õigusvastaselt loodud hüve jääb selle omanikule alles. Probleem on tingitud sunnimehhanismide ja karistusmeetmete ebatõhususest. Kuna ehitusjärelevalvet ei teostata süstemaatiliselt, avastatakse ebaseaduslikud ehitised enamasti liiga hilja, kui pole enam võimalik nõuda ehitustegevuse peatamist või ehitise mahu vähendamist.

Sellises olukorras väljendaks riigi sallimatust ebaseadusliku ehitustegevuse suhtes kõige selgemalt ebaseaduslike ehitiste likvideerimiskohustuse kohaldamine. Sellise ettekirjutuse tegemine takerdub esiteks õiguslikesse probleemidesse. Nimelt ei sätesta ehitusseadus selgelt järelevalveametniku pädevust lammutamise ettekirjutuse tegemiseks. Vastavas paragrahvis nähakse ette küll võimalus nõuda ehitise nõutele vastavaks viimist või ehitise kasutamise õiguspäraseks jätkamiseks vajalike toimingute tegemist, kuid mitte likvideerimist. Ka Keskkonnainspeksioon saab keskkonnajärelevalve seadusest tulenevalt nõuda vaid omavolilise, mitte aga nõutele mittevastava ehitise likvideerimist. Lisaks pädevuse ebaselgusele takistab lammutamiskohustuse kohaldamist ka Riigikohtu seisukoht, et juba valminud omavolilise ehitise lammutamine ei ole mõistlik meede ning sellega riivatakse liiga ulatuslikult põhiõigusi.⁶ Seega on kasulik omavoliline ehitis võimalikult kiiresti valmis ehitada, kuna õigusvastase tegevusega saavutatud hüve jääb selle omanikule niikuinii alles.

Lisaks lammutamisele on sunnivahendina võimalik rakendada ka sunniraha kohustust. Arvestades järsult kasvanud kinnisvara hindu on aga sunniraha piirmäärad liiga väikesed motiveerimaks isikut oma tegevust seadustama. Näiteks ehitusseaduse kohaselt on sunniraha maksimummäär 10 000 krooni ning keskkonnajärelevalve seaduse kohaselt 25 000 krooni.

Sarnaselt sunniraha maksimummääradega on ka ebaseadusliku tegevuse eest määratavad trahvisummad võrreldes kinnisvarahindade kasvuga ajale jalgu jäänud. Ehitusseadus näeb ettekirjutuse mittetäitmise eest füüsilisele isikule maksimaalse rahatrahvi 18 000 krooni ja juriidilisele isikule 500 000 krooni ulatuses. Looduskaitse seaduse kohaselt võib ranna või kalda kaitse nõuete kasutamise eest füüsilist isikut trahvida samuti kuni 18 000 krooniga ning juriidilist isikut 50 000 krooniga. Kuna trahvisumma on liiga väike hirmutamaks isikut ebaseaduslikust tegevusest loobuma, siis arvestatakse trahvi võimalus enamasti juba omavolilise tegevuse hinna sisse. Ka õiguskantsler on viidanud vajadusele viia karistused ja sunnivahendid kooskõlla tegelike muutustega turul, et säilitada nende meetmete tõsiseltvõetavus ja tõhusus.⁷

Eelpool kirjeldatud probleemi kokkuvõtteks võib väita, et riigil puuduvad tõhusad vahendid takistamiseks isikute omavoli ning suunamiseks seadusi eirava tegevuse õiguspärastesse raamidesse tagasi.

3. Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on aidata kaasa avalike huvide kaitstuse tagamisele ranna- ja kaldaaladel. Selleks antakse hinnang ranna- ja kaldaalade eripära arvestava ning säästva ja tasakaalustatud asustuse suunamise mõjususele. Auditis uuritakse, kas ranna- ja kaldaalade planeerimisel tehtavad otsused on suunatud seadustes ja programmides sätestatud eesmärkide täitmisele, kas otsused põhinevad igakülgsele,

⁶ RKHKo 26.11.2002, nr 3-3-1-64-02; RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02; RKHKo 08.04.2004, nr 3-3-1-13-04.

⁷ Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade; lk 121.

täielikul ja usaldusväärsel infol ning kas ehitustegevuse reguleerimisel suudetakse eesmärkide saavutamist tagada.

4. Auditeeritavad

Auditeeritavateks on kohalikud omavalitsused ning oma pädevuse ulatuses Siseministeerium ja maavalitsused, Keskkonnaministeerium ja selle piirkondlikud keskkonnateenistused ning Keskkonnaministeeriumi valitsusasutused Riiklik Looduskaitsekeskus, Keskkonnainspeksioon ja Maa-ameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

5. Auditeeritava seisukohad ja siseaudit ning varasemad kontrollimised

Siseministeerium ja Keskkonnaministeerium on intervjuudes väljendanud huvi auditi vastu ja peavad teemaga tegelemist oluliseks. Nii eelnimetatud ministeeriumid, maavalitsused kui ka kohalikud omavalitsused peavad vajalikuks hinnangu andmist õigusliku raamistiku ja järelevalve tõhususele. Siseministeerium, Keskkonnaministeerium ja maavalitsused peavad vajalikuks juhtida tähelepanu kohalike omavalitsuste haldussuutlikkusele antud valdkonna korraldamisel.

Keskkonnaministeerium on läbi viimisel siseaudit seoses Saaremaa keskkonnateenistuse poolt Mustjala vallas Panga pangal planeeritava tegevuse kooskõlastamisega ja keskkonnamõju hindamise nõudega. Otseselt ranna- ja kaldaalade planeerimist ja ehitustegevust käsitlevat siseauditit ei ole teostatud ei Keskkonnaministeeriumis ega ka Siseministeeriumis.

Riigikontroll ei ole varasemate auditeerimiste käigus kõnealust teemat käsitlenud.

6. Auditi ulatus ja käsitusviis (metoodika)

6.1 Auditi ulatus

Auditis analüüsitakse riigi eri tasandi ametkondade ülesannete ja vastutuse jaotust ranna- ja kaldaalade ruumilisel arendamisel. Vaadeldakse ranna- ja kaldaalaga seondult maakonnaplaneeringuid ja valdade üldplaneeringuid; analüüsitakse detailplaneeringute koostamise protsessi s.h avalikkuse kaasamist ja keskkonnamõjude hindamist. Ehitusjärelevalve puhul keskendutakse ehituslubade väljastamise, ehitamise nõuetele vastavuse kontrolli ja ebaseadusliku ehitamise ohjamise küsimustele.

Auditi ajaliseks ulatuseks on aastad 2004 – 2006. Objektide osas, millele ehitusluba või kasutusluba on väljastatud eelpool nimetatud ajavahemikus võidakse vaadelda ka 2004. aastale eelnenu planeeringu koostamise menetlust.

Auditi tegevuste jaoks koostati valim kohalikest omavalitsustest. Valimi moodustamise aluseks on Maa-ameti informatsioon ranna- ja kalda ehituskeeluvööndis maaga teostatud ostu-müügitehingute arvu ja tehingute koguväärtuse kohta, Keskkonnaministeeriumi poolt esitatud ülevaade ehituskeeluvööndi vähendamise taotlustest ning valdades asuvate looduskaitsealadest

ja/või avalikkuse jaoks oluliste ranna- ja kaldaalade olemasolu. Valimi koostamisel seati eesmärgiks hõlmata erinevate veekogude randasid ja kaldaid (mererand; suuremate ja väiksemate järvede kaldad; jõgede kaldad), võtta arvesse valdade erinevat arendussurvet ning ranna- ja kaldaaladel kehtivate looduskaitseliste piirangute ulatust ning eelselgituse käigus ilmnunud probleemide rohkust.

Valimisse kuulub 23 kohalikku omavalitsust, kus viiakse läbi auditi intervjuud, maakonna teemaplaneeringute ja valla üldplaneeringute võrdlus ning detailplaneeringute, ehitiste projekteerimise ning ehitusjärelvalve dokumentide vaatlus. Valimi eesmärk on tuua välja näiteid erinevates piirkondades tekkinud probleemidest ranna- ja kaldaaladele ehitamise planeerimisel ja ehitustegevuse järelvalvel.

Auditis ei käsitleta linnades asuvate randade- ja kallaste kaitse küsimusi, kuna sealsed probleemid erinevad oluliselt muude piirkondade planeerimise probleemistikust.

6.2 Auditi põhiküsimus ja kriteeriumid

Audit keskendub kahele **põhiküsimusele**:

- 1) Kas ranna- ja kaldaalasid arendamist planeeritakse lähtuvalt pikaajalisest nägemusest arvestades võrdselt nii avalikke kui ka erahuve?
- 2) Kas ehitusjärelvalve süsteem tagab ranna- ja kaldaalade avatuse avalikkusele ning nende alade loodusväärtuste kaitse?

Planeerimist puudutava põhiküsimuse osas **kohaldatakse järgmisi kriteeriume**:

- ranna ja kaldaalade kaitse ja nende aladele ehitamise planeerimisega seotud mõisted on selged ja ühesed;
- riik on määranud seisukohad ranna- ja kaldaalade arendamise osas ja määranud tegevuse eest vastutava ametkonna;
- planeerimisprotsessis oluline avaliku huvi mõiste selgitatakse välja kaasamise abil;
- planeerimisprotsessis selgitatakse välja kavandatava tegevuse keskkonnamõju;
- ranna- ja kaldaaladel koostab planeeringuid ja hindab keskkonnamõju avalikku huvi kandev isik;
- on olemas ajakohased ranna- ja kaldaalade ruumilise arengu pikaajalist nägemust ja keskkonnamõjudeid sisaldavad planeeringud;
- kohalikel omavalitsustel on piisavalt ressursse tagamaks ranna- ja kaldaalade kaitse ulatusliku arendussurve eest;
- maavalitsuste poolt teostatav planeerimise järelvalve on tõhus;

Ehitusjärelvalve küsimuse osas kohaldatavad kriteeriumid on:

- kohalikud omavalitsused teostavad ehitusjärelvalvet kogu ehitamisprotsessi jooksul ning ka omavalitsuste ehitiste osas;

- Keskkonnainspeksioon ja Maa-amet teostavad oma pädevuse ulatuses tõhusat järelevalvet;
- ebaseadusliku ehitamist takistatakse ning ebaseaduslikule tegevusele eelnenud olukord taastatakse;
- on olemas tõhusad sunnivahendid ja karistused ebaseadusliku või nõuetele mittevastava ehitamise vältimiseks ning ohjamiseks.

6.3 Auditi metoodika

Eelselgituse jooksul läbi viidud intervjuud:

1. Siseministeeriumi planeeringute osakonna juhataja kt Jüri Lassi ja nõunik Maila Kuusikuga;
2. Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna juhataja kt Ülle Haraku, peaspetsialist Urve Sinijärve ja spetsialist Katrin Tederiga;
3. Harju maavalitsuse planeeringuosakonna juhataja Heino Alaniidu, õigisosakonna juhataja Aarne Mesilase ja planeeringuosakonna järelevalvetalituse peaspetsialistide Alan Roodi ja Harri Pendisega;
4. Keskkonnainspeksiooni peadirektori Ain Purga ja asedirektor Tarvo Roosega;
5. Keskkonnainspeksiooni Võrumaa osakonna juhata kt Lea Visnapi ja vaneminspektor Ain Ruthega;
6. Võrumaa keskkonnateenistuse juhata Ena Poltimäe ja vee peaspetsialisti Anu Holvandusega;
7. Harjumaa keskkonnateenistuse juhataja Jaan Pikkaga;
8. Võru linnavalitsuse ehitus- ja planeerimisosakonna juhataja Märt Mandeli ja peaarhitekt-nõunik Ülevi Eljandiga;
9. Otepää vallavalitsuse vallavanema Aivar Pärli, abivallavanem Kristjan Rõivasseppa ning ehitus- ja majandusteenistuse vallainseneri Peeter Aunapuga;
10. Audru vallavalitsuse ehitus- ja kommunaalnõuniku Jüri Kirssiga;
11. Eesti Roheliste Liikumise juristi Liis Keerbergiga;
12. OÜ Hendrikson ja Co konsultant-planeerija Peep Leppikuga;
13. Kuressaare linnaarhitekt Toomas Paaveriga.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks viiakse läbi järgmised olulisemad analüüsid ja tegevused:

- **intervjuud** kohalikes omavalitsustes, maavalitsustes, Keskkonnainspeksiooni osakondades, keskkonnateenistustes, Maa-ametis, Tehnilise Järelevalve Inspeksioonis, Siseministeeriumis, Keskkonnaministeeriumis ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumis
- **2 fookusgruppi**, millest esimese abil viiakse kokku planeerimise ja keskkonnaküsimustega tegelevad ametkonnad ning arutletakse

planeerimisprotsessis avaliku huvi mõiste ja keskkonnamõjude välja selgitamise vahendite üle. Teise gruppi koondatakse ehitustegevuse järelevalve eest vastutavad ametkonnad ning analüüsitakse ehitusjärelevalve pädevuste jaotumise ja sunnimehhanismide kohaldamise probleeme.

- **küsitlus** kohalikele omavalitsustele, mille abil luuakse ülevaade avaliku kaasamise intensiivsusest, omavalitsuste planeerimis- ja järelevalvealastest tegevustest ning nende käsutuses olevatest ressurssidest;
- **küsitlus** maavalitsustele saamaks ülevaadet maavalitsuste poolt läbi viidud planeeringute järelevalve menetluste hulgast, probleemidest ning probleemilahendustest;
- **maakonnaplaneeringute teemaplaneeringute ja üldplaneeringute analüüs valimi ulatuses** eesmärgiga kontrollida, kas üldplaneeringute koostamisel võetakse arvesse maakonnaplaneeringutes paika pandud üldisemaid lahendusi;
- **õigusaktide ja kohtulahendite analüüs** eesmärgiga vaadelda valdkonda reguleerivate seaduste omavahelist vastavust ning õigusliku raamistiku piisavust nii planeerimis- kui ka järelevalveküsimuste reguleerimisel;
- **kohalike omavalitsuste planeerimis- ja ehitamisdokumentide analüüs valimi ulatuses**, mille eesmärk on leida näiteid omavalitsustes planeerimisel ning ehitusjärelevalve teostamisel tekkinud probleemidest või ka heast praktikast;
- **Keskkonnaministeeriumi poolt väljastatavate ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolekute analüüsimine** eesmärgiga saada ülevaade ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendustest;
- **maavalitsustesse jõudnud planeeringuvaidluste materjalide analüüs** eesmärgiga hinnata maavalitsuste planeeringujärelevalve ulatust ja mõjusust;
- **ehitisregistri kannete analüüs** eesmärgiga hinnata, kas registri andmete abil saab ülevaate ranna- ja kaldaaladel ehitamisest;
- **kohalike omavalitsuste ja Keskkonnainspekttsiooni poolt tehtavate ettekirjutuste analüüs** eesmärgiga saada ülevaade tehtavate ettekirjutuste hulgast, sisust ja nende mõjust.

7. Eeldatavad tulemused

Auditi põhiküsimuste põhjal tehtavad võimalikud ettepanekud on esitatud lisa 1 tabelis.

Auditi esialgsed põhisõnumid on järgmised:

- Riigil puudub ühtne ranna- ja kaldaalade kaitsmise kontseptsioon ning vastutus valdkonna arengu eest on jaotatud erinevate ametkondade vahel;
- Ranna- ja kaldaalade planeerimisprotsessis on erahuvid avalikest huvidest tugevamini esindatud ja kaitstud;

- Üldplaneeringuid muudetakse liiga ulatuslikult detailplaneeringutega, mistõttu on ohustatud pikaajaliste eesmärkide saavutamine;
- Detailplaneeringupõhisel arendamisel ei ole võimalik keskkonnamõju terviklikult hinnata;
- Kohalike omavalitsuste haldussuutlikkus planeerimis- ja ehitustegevuse ning selle järelevalve korraldamisel on madal;
- Puuduvad vahendid ehitustegevuse omavoli ohjamiseks, kuna sunnimeetmed ja sanktsioonid ei ole tõhusad ning ebaseadusliku tegevusega saavutatud hüve jääb selle omanikule alles.

8. Vajatavad ressursid:

Auditi viivad läbi audiitorid Airi Andresson, Rait Sannik ja Rainer Kuuba ning auditijuht Tuuli Rasso. Audititoimingute teostamisel osaleb ka IV auditiosakonna praktikant Kadri-Piibe Luik.

2) ajakava (auditi vaheetapid ja tähtajad);

9. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

Dokumentide kättesaadavus. Valimi ulatuses töötatakse läbi suur hulk dokumente. Kõigis valdades ei pruugi dokumendid hästi süstematiseeritud olla, mis takistab probleemidest ülevaate saamist ning ohustab seetõttu ajakavast kinnipidamist.

Ülevaade omavalitsustest ehitistest. Auditi hüpoteesi kohaselt ei teosta enam kohalikke omavalitsusi järelevalvet omavalitsuste ehitiste osas ning Keskkonnainspektsiooni järelevalve ei ole süstemaatiline. Audiitorite info selliste ehitiste osas hakkab seetõttu põhinema näidetel ning ei võimalda tekitada ülevaadet omavalitsuste ehitamise ulatuslikkusest.

Audiitori pädevus. Auditimeeskonna ühel liikmel puudub kogu auditiprotsessi läbimise kogemus ning kahel audiitoril on kogemus seoses ühe auditiga.

10. Ettepanek

Riigikontrolli 2006. aasta tööplaanis on audit kinnitatud pealkirjaga "ehitustegevuse planeerimine ranna- ja kaldaaladel". Kuna auditi ulatus hõlmab lisaks ehitustegevuse planeerimisele ka ehitustegevuse üle järelevalve teostamist, siis palume nõusolekut muuta auditi pealkirja. Auditi uueks pealkirjaks pakume "ranna- ja kaldaaladel ehitamise planeerimine ja järelevalve".

Palume määrata auditi lõpptähtajaks 2007. aasta aprill.

Lisa I Auditi probleemide puu, metoodika ja eeldatavad ettepanekud

Põhi/ala-probleem	Auditi põhiküsimused	Eeldatavad järeldused	Metoodika	Võimalikud ettepanekud
RANNA- JA KALDAALADE PLANEERIMISEL EI OLE ARENDAJATE JA AVALIKUD HUVID TASAKAALUS				
1. Avalikku huvi ja seda piiritlevaid mõisteid ei suudeta defineerida				
	Kas ranna ja kaldaalade kaitse ja nende aladele ehitamise planeerimisega seotud seaduste mõisted on selged ja ühesed?	Ranna- ja kaldaalade kaitsmise ja sinna ehitamise planeerimist reguleerivates seadustes esineb defineerimata või vastuolulisi mõisteid, mis ei võimalda määratleda kehtivaid piiranguid ja/või nende ulatust.	Õigusaktide analüüs; kohtupraktika analüüs; intervjuud.	Erinevate seaduste mõistekasutus tuleks ühtlustada. Mitmed mõisted (nt tiheasustusala, õueala, ülejutusala) tuleks seaduse tasandil täpsemalt defineerida.
	Kas riik on määranud ranna- ja kaldaalade kaitse korraldamise eest vastutava ametkonna ja määratlenud seisukohad nende alade arendamise osas?	Ranna- ja kaldaalade kaitse ja arendamise eest vastutaja on määramata. Vastutus on jagatud mitme ministeeriumi vahel. Puudub riiklikult väljendatud seisukoht väljaspool kaitsealasid asuvate ranna- ja kaldaalade kaitsmise vajaduste kohta. Riigil puudub ülevaade ranna- ja kaldaaladel kehtestatud planeeringutest ja ehitistest.	Intervjuud; õigusaktide ja strateegiadokumentide analüüs; ehitisregistri kannete analüüs; MapInfo andmebaasi abil tegeliku olukorra kaardistamine.	Välja töötada sidusa rannikukorralduse põhimõtted võttes arvesse selleteemalisi EL ja piirkondlikke strateegiaid. Määrata ranna- ja kaldaalade kaitsmise eest vastutav ametkond.

Kas avaliku huvi mõiste selgitatakse välja kaasamise abil?	Detailplaneeringute algatamisest informeerimine ei ole piisav tagamaks kõigi huvitatud isikute osavõttu. Planeeringute avatud menetluse ja avalike väljapanekute käigus ei toimu laiaulatuslikku sisulist diskussiooni era ja avalike huvide tasakaalustamiseks, mistõttu avatud menetluse käigus ei suudeta välja selgitada, milles avalik huvi seisneb.	Fookusgrupp; küsimustik; detailplaneeringu menetluse materjalide analüüs (kaasamist puudutavad dokumendid); õigusaktide analüüs; maavalitsustesse jõudnud vaidluste materjalide analüüs; intervjuud.	
Kas selgitatakse välja planeeritava tegevuse keskkonnamõju?	Keskkonna strateegilise mõju hindamise (SMH) vajadust ei kaaluta piisavalt. SMH mittealgatamise otsused ei ole piisavalt põhjendatud. Keskkonnamõju hindamist püütakse vältida menetluse keerukuse ja kalliduse tõttu. Ehituskeeluvööndisse kavandatava planeeringu keskkonnamõju hindamisest selgub vaid konkreetse objekti keskkonnamõju, kuid puudub võimalus hinnata samalaadsete tegevuste kumulatiivset mõju. Keskkonnaministeeriumi poolt tehtavatest ehituskeeluvööndi vähendamisega nõustuvatest otsustest ei selgu alati, millistest kaalutlustest lähtuvalt otsustati erand teha.	Küsimustik; fookusgrupp; dokumentide analüüs valimi ulatuses (SMH algatamised/mittealgatamised, ehituskeeluvööndi vähendamise taotlused ja otsused); intervjuud.	

2. Era ja avalikke huvivid ei suudeta planeerimisprotsessis tasakaalustada				
	Kas DP-d koostab ja keskkonnamõju hindab avalikku huvi kandev isik?	DP koostamine delegeeritakse sageli arendajale, kellel puudub vajadus kaitsta avalikke huve. SMH-d (sh avalikud väljapanekud ja arutelud) korraldab planeeringu koostaja, kelleks enamasti on arendaja. Arendaja huvi on keskkonnamõju võimalikult väiksena näidata.	DP koostamise algatamise dokumendid; SMH dokumendid; küsitlus; intervjuud; õigusaktide analüüs.	

	Kas ruumilise arengu pikemaajalist nägemust ja keskkonnanõudeid sisaldavad planeeringud on olemas ja kas need on ajakohased?	Üldplaneeringud puuduvad või on vananenud - KOV-d pole neid ümber vaadanud, mistõttu ÜP lahendused ei vasta tegelikele vajadustele ja ehitussurvele. Nii maakonna teemaplaneeringud kui ka ÜP-d on üldised ja suures mõõtkavas, mistõttu ei pruugi DP ja üldisema planeeringu kõrvutamisel ranna või kaldakaitse vajadus selgelt väljenduda (nt pole võimalik rohevööndi piire krundi täpsusega paika panna). Eelnevast tulenevalt toimub sageli DP-ga ÜP muutmine, mis aga ei võimalda ehitustegevust pikaajaliselt suunata ega planeerida. DP-d koostatakse eeldusega, et ehituskeeluvööndit niikuinii vähendatakse, ei arvestata rohevööndeid. Seaduse ideoloogia kohaselt erandlikena nähtud olukorrad on kujunenud tavapäraseks.	Maakonna teemaplaneeringute ja ÜP-te analüüs valimi põhjal ja nende võrdlus kehtestatud DP-ga; kohtupraktika ja õigusaktide analüüs; intervjuud (KOV, MV, KKI, KKT).	Tuleks tagada analüüsil põhinevate, erinevaid huve ja maakonna teemaplaneeringut arvestavate ning pikaajalist ruumilist nägemust sisaldavate ÜP-te kehtestamine. Ranna ja kaldaalade osas oleks otstarbekas kehtestada täpsemas mõõtkavas osaüldplaneeringud. Õigusaktides tuleks ranna ja kaldaalade osas nii ÜP muutmise kui ka ehituskeeluvööndi vähendamise erandi tegemise võimalused selgemalt piiritleda.
--	---	--	---	---

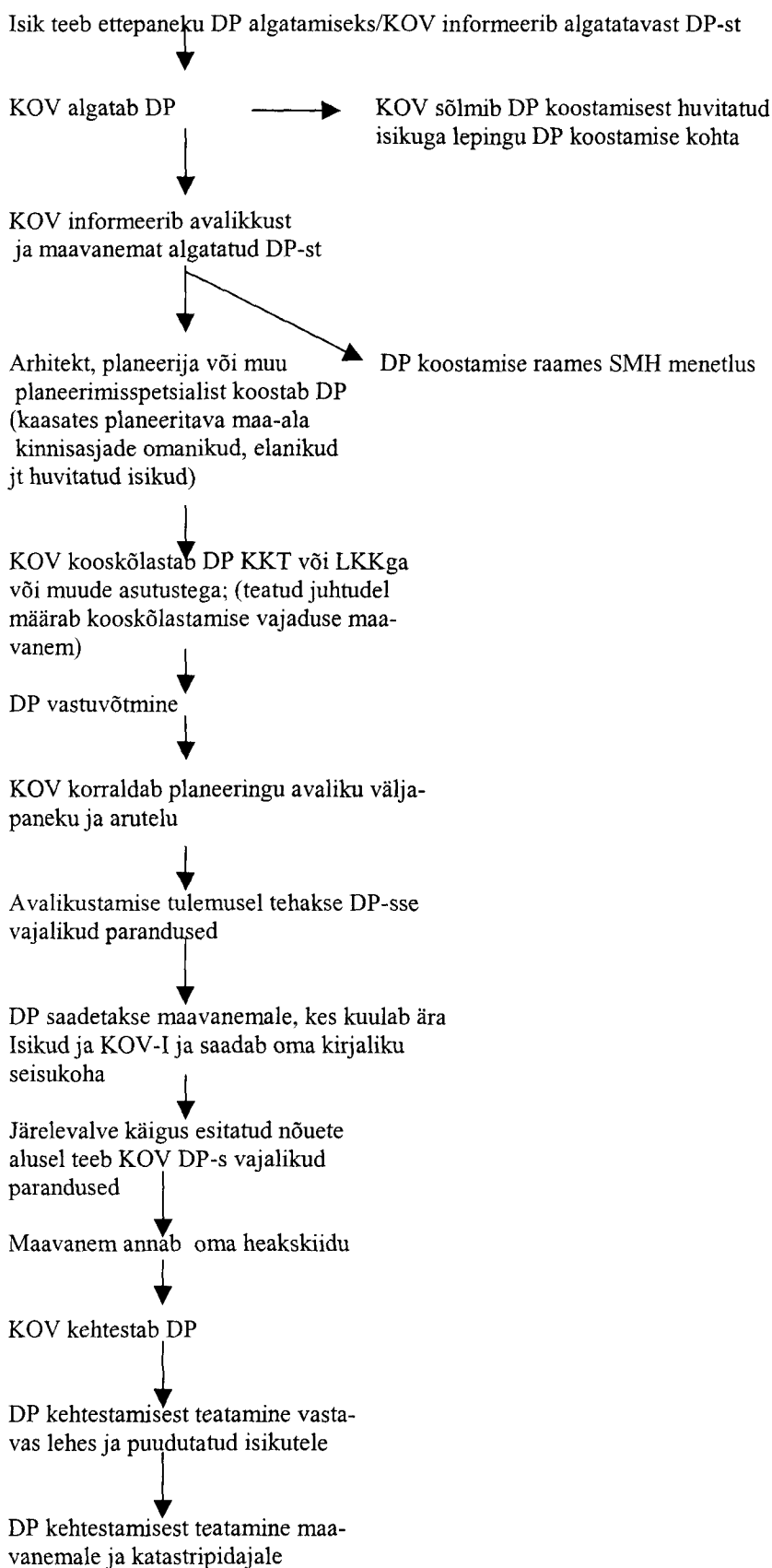
Kas KOV-te haldussuutlikkus ja ressursid on piisavad tagamaks ranna ja kaldaalade kaitset ulatusliku arendussurve eest?	KOV kompetents ja ressursid ei võimalda neil tihti omapoolselt analüüsida keskkonna ja avalike huvide kaitse vajadusi. Ei osata kasutada kaalutusõigust. Arvestades arendussurvet on KOV-te haldussuutlikkus mahukate, kiireloomuliste ja keeruliste planeerimis- ja ehitusalaste ülesannete täitmisel tagasihoidlik.	Küsitlus; fookusgrupp; intervjuud.	...
Kas maavalitsuste poolne planeerimismenetluse järelevalve on tõhus?	MV- on pädevus kontrollida ainult väikest osa KOV poolt kehtestataivatest DP-st. Kõik ÜP-d eiravad või seda muutvad DP-d ei pruugi MV-sse jõuda (KOV leiab, et tegu on täpsustamise, mitte muutmisega). DP menetlemisel ei taotleta kõiki vajalikke kooskõlastusi. Ainuke, kes seda kontrollida saaks on maavalitsus. KOVd ei täida alati MV järelevalveotsuseid.	MV kooskõlastusi käsitlevate dokumentide analüüs; õigusaktide analüüs; kohtupraktika; intervjuud.	KOV ametnikke tuleks ulatuslikumalt koolitada.
EHITUSJÄRELEVALVE JA SUNNIMEHHANISMID EI OLE TÕHUSAD			
1. Ehitusjärelevalve ranna ja kaldaaladel ei ole tõhus			

Kas KOV teostab ehitusjärelevalvet?	KOVd annavad välja ehituslube, mis ei ole kooskõlas detailplaneeringutega. Ehituslubade väljaandmise üle järelevalvet ei teostata. KOVd kontrollib ehitiste nõuetele vastavust väikses mahus või ei tee seda üldse: arvestades ehitussurvet on KOV-s liiga vähe töõjõuressurssi ja järelevalveni ei jõuta; väikses omavalitsuses ei taheta tuttavate üle järelevalvet teha. KOV-l puudub ülevaade omavolilistest ehitistest.	DP-de ja ehituslubade võrdlus valimi alusel; küsimustik; fookusgrupp; intervjuud.	Ehitustegevus tuleks seaduse tasandil tugevamalt seostada eelneva planeerimise protsessiga.
Kas KKI ja Maa-ameti poolt teostatav järelevalve toimib?	KKI poolt teostatava järelevalve ulatus on õigusaktides selgelt määratlemata ja kattub osaliselt KOV järelevalvega. Info erinevate pädevate asutuste (KOV, KKI) vahel ei liigu. Kohati ka seetõttu, et huvid on vastandlikud. Maa-ameti järelevalvepädevuse sisu maakasutuse nõuete rikkumise menetlejana on ebaselge. Seetõttu ei tehta ka järelevalvet.	Küsimustik; fookusgrupp; õigusaktide analüüs; intervjuud.	KKI ja Maa-ameti järelevalvepädevus tuleks õigusaktides selgemini määratleda.
2. Puuduvad tõhusad meetmed ebaseadusliku ehitamise ohjeldamiseks ning õigusvastaselt loodud hüve jääb omanikule alles.			

	Kas ebaseadusliku ehitamist takistatakse ning ebaseaduslikule tegevusele eelnenud olukorda taastatakse?	Ebaseaduslik ehitamine avastatakse hilja, mistõttu on raske edasist tegevust takistada. KOV ja KKI ettekirjutuste tegemise alused on seadustes halvasti sõnastatud ning piiravad seetõttu ettekirjutuste tegemist. KOV-te väiksuse tõttu ei soovi järelevalveametnikud kohaldada sunnivahendeid tuttavate inimeste suhtes. Ehitise lammutamine sunnimehhanismina ei toimi, kuna lammutamisähvardust ei ole võimalik täita.	Küsimustik; fookusgrupp; sanktsioonide analüüs (KKI info ja karistusregistri põhjal); õigusaktide ja kohtulahendite analüüs.	Järelevalve teostajate ettekirjutuste tegemise alused ehitusseaduses ja keskkonnajärelevalve seaduses tuleks selgemalt kirja panna. KOV pädevus ehitusjärelevalve teostajana tuleks ümber hinnata. Tuleks analüüsida lammutamise kui sunnimehhanismi kohaldamise võimalusi.
	Kas ebaseadusliku tegevust ohjavad ja ärahoidvad meetmed on tõhusad?	Sunnirahad ja trahvid on liiga väikesed ning ei motiveeri võrreldes kinnisvara hindadega olukorda seadustama(arvestatakse juba omavolilise ehitise hinna sisse). Pärast sunnirahade ja trahvide tasumist jääb omanikule ebaseadusliku ehitisega saadud hüve alles ning enamasti seadustatakse ehitist tagantjärele. See soodustab seadusevastast tegevust.	Sunnivahendite kohaldamise ettekirjutuste analüüs; sanktsioonide analüüs karistusregistri põhjal; Õigusaktide ja ehitusregistri analüüs; fookusgrupp; küsitlus; intervjuud.	Sunniraha ja trahvide suurus tuleks kehtestada ulatuses, mis toimiks hoiatava ja ebaseaduslikku tegevust ärahoidva meetmena.

Lisa III

Detailplaneeringu koostamise menetluse skeem vastavalt planeerimisseadusele



Ehitamisega seotud dokumentide menetlemise skeem vastavalt ehitusseadusele

