



VIRU-NIGULA VALLAVOLIKOGU

Riigikogu

Põhiseaduskomisjon

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

E-post: pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Märgukirja esitaja:

Viru-Nigula Vallavolikogu

Kasemäe 19, Kunda linn, Viru-Nigula vald

44107 Lääne-Virumaa

E-post: vallavalitsus@viru-nigula.ee

MÄRGUKIRI

09.10.2026 nr 1-5/71

võlaõigusseaduse § 1056 lg 2 ja lõhkematerjaliseaduse § 26 lg 3 põhiseadusevastasuse kohta ning selle kohta, et kehtivas õiguses puudub õigustloov akt, millega määratakse kindlaks inimese elule või tervisele, isiku varale või keskkonnale ohtlikud ehitised ja ohtlikud tegevusalad ning neile vastav katastriüksuse sihtotstarve, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel tagada ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel põhiõigusi ja vabadusi, sh inimese elu ja tervist, isiku omandit ning säästa keskkonda.

Austatud Riigikogu põhiseaduskomisjon,

Viru-Nigula Vallavolikogu pöördub Teie poole märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (**MSVS**) § 2 lg 1 punktide 1 ja 2 ja lg 4 alusel selleks, et juhtida Teie tähelepanu põhiseadusevastasele olukorrale, mis takistab Viru-Nigula vallas täitmast põhiseaduses (**PS**) kohalikele omavalitsusele pandud kohustust kaitsta inimese elu ja tervist, isikute vara ja säästa keskkonda.

Seoses sellega palume Riigikogu põhiseaduskomisjonil:

- 1) anda hinnang, kas põhiseaduskomisjon nõustub meie märgukirjas esitatud väidetega kehtiva olukorra põhiseadusevastasuse kohta;
- 2) jaatava vastuse korral algatada seadusemuudatused, mis kõrvaldavad võlaõigusseaduse (**VÕS**) § 1056 lg 2 ja lõhkematerjaliseaduse (**LMS**) § 26 lg 3 põhiseadusevastasuse ning kõrvaldavad õigusliku lünka, kus kehtiv õigus ei määra kindlaks inimese elule või tervisele, isiku varale või keskkonnale ohtlikke ehitisi ega ohtlikke tegevusalasid.

PROBLEEMI KIRJELDUS

1. PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sellest sätestest tuleneb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus hõlmab ka planeerimisautonoomiat, st õigust otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilisi planeerimise küsimusi oma territooriumil. Planeerimisautonoomia kuulub PS § 154 lg 1

kaitsealasse (vt Riigikohtu 19.06.2025 otsus nr 5-24-34, p-d 35 ja 36). Ühtlasi on planeerimisautonoomia ehk vallas või linnas ruumilise planeerimise korraldamine kohaliku omavalitsuse ülesanne (vt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (**KOKS**) § 6 lg 1). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus sisaldab ka kohaliku omavalitsuse kohustust tagada põhiõigused ja vabadused, sh elu, tervis ja omand (vt PS § 14, § 16, § 28 lg 1, § 32; Riigikohtu 30.06.2025 otsus nr 5-24-33, p 95.1). Ühtlasi on kohalikul omavalitsusel kohustus säästa keskkonda (vt Riigikohtu 20.03.2024 otsus nr 3-20-1329, p 44; Riigikohtu 18.12.2024 otsus nr 3-21-1658, p 15). Arvestades eelnevat, peab kohalik omavalitsus ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel, sh ehitustegevuse suunamisel ja ehituslubade väljastamisel arvestama elule, tervisele, omandile ja keskkonnale ohtliku ehitise (edaspidi **ohtlik ehitis**) kasutamisest tuleneva ohuga ning elule, tervisele, omandile ja keskkonnale ohtlikust tegevusalast (edaspidi **ohtlik tegevusala**) tuleneva ohuga. Ohtlikust ehitisest ja ohtlikust tegevusalast tuleneva ohuga arvestamine tähendab eeskätt kohaliku omavalitsuse kohustust tuvastada ohtlik ehitis ja/või ohtlik tegevusala ning kehtestada vajalik vahemaa ohtliku ehitise ja/või ohtliku tegevusala asukoha ning selle mõjuala sisse jäävate ehitiste ja loodusobjektide vahele või kehtestada teisi vajalikke meetmeid ohutuse kaitseks.

2. Olukord, kus: (i) kehtiv õigus paneb kohalikule omavalitsusele ruumilise planeerimise kohustuse; (ii) põhiseadus paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse kaitsta mh ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel inimeste elu ja tervist, isikute vara ja säästa keskkonda; (iii) kehtiv õigus, sh VÕS § 1056 lg 2 ei määratle ohtliku ehitise ega ohtliku tegevusala mõistet; ja (iv) LMS § 26 lg 3 järgi ei esita Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet käitamiskoha taotlust kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks kohalikule omavalitsusele, ei saa kohalik omavalitsus ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel täita oma kohustust kaitsta inimese elu ja tervist, isiku vara ja säästa keskkonda.

ÕIGUSLIKU PÕHJENDUSE KOKKUVÕTE

3. Kokkuvõtvalt on Viru-Nigula Vallavolikogu alltoodud seisukohtadel:

- 1) Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada antud vallas või linnas ruumilist planeerimist, sh määrata erinevate kasutusotstarvetega ehitiste ja erinevate tegevusalade asukohad (vt käesoleva märgukirja p 4);
- 2) Kohalikul omavalitsusel on mh ruumilise planeerimise korraldamise kohustuse täitmisel kohustus tagada põhiõigused ja vabadused, sh elu, tervis ja omand, ning säästa keskkonda (vt käesoleva märgukirja p 5);
- 3) Kehtiv õiguskord, sh VÕS § 1056 lg 2 ei määra vajaliku selgusega ohtlikke ehitisi ega ohtlikke tegevusalasid (vt käesoleva märgukirja p 6);
- 4) Ohtliku ehitise või ohtliku tegevusala õigusliku määratluse puudumine ning asjaolu, et LMS § 26 lg 3 järgi ei esita Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet käitamiskoha taotlust kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks kohalikule omavalitsusele, riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigust (vt käesoleva märgukirja p 7).
- 5) Kui komisjon ei näe eelkäsitletud põhjendustel põhiseadusega vastuolu, palub Viru-Nigula Vallavolikogu alternatiivselt komisjonil algatada seaduse muudatus, mis

määratleks ohtliku ehitise ja ohtliku tegevusala ning neile vastava katastriüksuse sihtotstarbe ning näeks ette asukohajärgse KOV arvamuse küsimise lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa andmisel (vt käesoleva märgukirja p 8).

ÕIGUSLIK PÕHJENDUS

4. Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada antud vallas või linnas ruumilist planeerimist, sh määrata erinevate kasutusotstarvetega ehitiste ja erinevate tegevusalade asukohad.

- 4.1. KOKS § 6 lg 1 järgi on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui see ülesanne ei ole antud kellegi teise täita. Seega on kohaliku omavalitsuse ülesandeks just kohaliku tasandi ruumiline planeerimine (vt Riigikohtu 06.12.2022 otsus nr 5-22-5, p 42). Seejuures, kohalik omavalitsus ei tohi kohaliku tasandi ruumilise planeerimise teostamisel minna vastuollu riikliku huvi väljendavate planeeringutega (vt samas, p 44).
- 4.2. Planeerimisvõim ehk planeerimisautonoomia kui kohaliku omavalitsuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada oma territooriumil ruumilise planeerimise küsimusi, on hõlmatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ja kuulub PS § 154 lg 1 kaitsealasse (vt Riigikohtu 08.02.2022 otsus nr 5-21-18, p-d 23 ja 24; Riigikohtu 18.12.2024 otsus nr 3-21-1658, p 14; Riigikohtu 30.06.2025 otsus nr 5-24-33, p 111).
- 4.3. Planeerimisvõim hõlmab kohaliku omavalitsuse pädevust korraldada üldplaneeringu koostamine ja see kehtestada (vt planeerimisseaduse (edaspidi **PlanS**) § 74 lg 8 ja § 91 lg 1). Üldplaneeringus määratakse kindlaks planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused, maakasutuse juhtotstarbed, maksimaalsed ehitusmahud, hoonestusõiguse kõrguspiirangud ja haljastusnõuded, detailplaneeringu kohustusega alad või juhud ning krundi minimaalsuurused (vt PlanS § 75 lg 1 p-d 18, 24 ja 25). Sealhulgas määrab kohalik omavalitsus üldplaneeringus kindlaks erinevate kasutusotstarvetega ehitiste asukohad ja nendega seotud kitsendused, näiteks: kohaliku tähtsusega jäätmekäitluskohad, tehnovõrgud ja -rajatised, olulise ruumilise mõjuga ehitised, maardlad ja kaevandamise alad, riigikaitseliste otstarbega maa-alad, maaparandussüsteemid (vt PlanS § 75 lg 1 p-d 2, 3, 4, 15, 19 ja 28).
- 4.4. Oluline ruumiline mõju on mõju, millest tingitult muutuvad eelkõige transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus ehitise kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile (vt PlanS § 6 p 13). Kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht ei ole üldplaneeringus määratud, koostatakse olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks kohaliku omavalitsuse eriplaneering (vt PlanS § 95 lg 1). Kohalik omavalitsus määrab kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha ja detailse lahenduse (vt PlanS § 111 lg 1). Kohalik omavalitsus on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise korraldaja ja kehtestaja (vt PlanS § 95 lg 6 ja § 122 lg 1). Viru-Nigula Vallavolikogu on teadlik, et Riigikogu võttis 20.05.2026 vastu planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse muutmise seaduse (683 SE), millega tunnistatakse alates 01.01.2027 kehtetuks PlanS 7. peatükk ehk kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu regulatsioon. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu regulatsiooni kehtetuks tunnistamine ei mõjuta olulise

ruumilise mõju mõistet ega kohaliku omavalitsuse kohustust määrata olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht üldplaneeringus.

- 4.5. Linnades kui asustusüksustes, alevites ja alevikes hoone, olulise avaliku huviga rajatise (nt staadion, golfiväljak, laululava, motoringrada) püstitamiseks või olulise ruumilise mõjuga ehitise, kui selle asukoht on määratud üldplaneeringuga, ehitamiseks kehtestab kohalik omavalitsus detailplaneeringu (vt PlanS § 125 lg 1 p-d 1, 3 ja 4). Detailplaneeringuga määratakse mh kindlaks krundi kasutamise sihtotstarbed, hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud arv või nende puudumine maa-alal, hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud ehitusalune pind, suurim lubatud maksimaalne kõrgus, suurim lubatud sügavus, kuja ning müra-, vibratsiooni-, saasteriski, ja insolatsioonitingimused ning muud keskkonnatingimusi tagavad nõuded (vt PlanS § 126 lg 1 p-d 3, 9 ja 12 ning lg 4). Kohalik omavalitsus on detailplaneeringu koostamise korraldaja ja kehtestaja (vt PlanS § 124 lg 10 ja § 139 lg 1).
- 4.6. Ruumilised planeeringud viiakse ellu eelkõige ehitustegevuse kaudu, mistõttu on planeerimine lahutamatult seotud omavalitsusüksuse pädevusega ehitustegevuse koordineerimiseks ja ehituslubade väljastamiseks oma territooriumil (vt ehitusseadustiku (EhS) § 39 lg 1). Seejuures on avaliku ruumi kujundamine ehitustegevuse suunamise ja ehituslubade väljastamise kaudu valla või linna haldusterritooriumil kohaliku omavalitsuse enesekorralduslik küsimus (vt Riigikohtu 08.02.2022 otsus nr 5-21-18, p 26).
- 4.7. **Kokkuvõte.** Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada antud vallas või linnas ruumilist planeerimist, sh määrata planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused, juhtotstarbed ning krundi ehitusõigus. Seega on kohaliku omavalitsuse ülesandeks määrata planeeringu kehtestamisel ka erinevate kasutusotstarvetega ehitiste ning tegevusalade asukohad ning nendega seotud tervise- ja keskkonnavalasid nõuded.
5. **Kohalikul omavalitsusel on mh ruumilise planeerimise korraldamise kohustuse täitmisel kohustus tagada põhiõigused ja vabadused, sh elu, tervis ja omand, ning säästa keskkonda.**
 - 5.1. Õiguste ja vabaduste kaitse on kohaliku omavalitsuse kohustus (vt PS § 14). Seejuures määravad põhiõigused ära kohalike ülesannete minimaalse mahu (vt Riigikohtu 30.06.2025 otsus nr 5-24-33, p 95.1). Ruumilise planeerimisega seonduvateks põhiõigusteks on mh inimese õigus elule ja tervisele, isiku õigus omandile ning kohaliku omavalitsuse kohustus säästa keskkonda (vt PS § 16, § 28 lg 1, § 32 ning § 5 ja § 53).
 - 5.2. Kohaliku omavalitsuse kohustus kaitsta ruumilise planeerimise korraldamisel elu, tervist, omandit ja keskkonda tähendab, et kohalik omavalitsus peab juba üldplaneeringu või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu või hiljemalt detailplaneeringu kehtestamisel määrama ohtlike ehitiste ja/või ohtlike tegevusalade võimalikud asukohad ja nendega seotud kitsendused. Teisisõnu – subjektiivseid õigusi tuleb kaitsta, keskkonda tuleb säästa ja riigi huve tuleb arvestada juba planeeringulahenduses (vt Riigikohtu 18.12.2024 otsus nr 3-21-1658, p 15).
 - 5.3. Kohalik omavalitsus peab tagama elu, tervise, omandi ja keskkonna kaitse ka ehitusloa väljastamisel ning riikliku järelevalve teostamisel ehitamise ja ehitise kasutamise suhtes (vt EhS §-d 8 ja 9, § 11 lg 1, § 16 lg-d 1 ja 2, § 42 lg 1, § 44 p 1, § 130 lg 2 p-d 1-5; vt

Riigikohtu 13.12.2018 otsus nr 3-16-1050, p 10; Riigikohtu 08.02.2022 otsus nr 5-21-18, p 27).

5.4. PS §-st 14 tuleneb igapäevase õiguse korraldusele ja menetlusele, mis sisaldab endast õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda (vt Riigikohtu 16.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07, p 23; Riigikohtu 31.10.2022 otsus nr 5-22-4, p 68). Riigi, sh kohaliku omavalitsuse positiivseid kohustusi elu, tervise ja omandi kaitsmisel ohtlike tegevuste ja ehitiste kontekstis on korduvalt rõhutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK). EIK suurkoja 30.11.2004 otsuses nr 48939/99 Öneriyıldız vs. Türki, p-d 89-90 selgitas kohus, et tööstuslikult ohtlike tegevuste kontekstis peab riik kehtestama regulatsiooni, mis on kohandatud tegevuse erijoonte, arvestades eelkõige inimeste eludele tekkivat potentsiaalset ohtu, ning kohustama kõiki asjassepuutuvaid isikuid võtma praktilisi meetmeid, et tagada tõhus kaitse kodanikele, kelle elu võivad ohustada selliste tegevustega kaasnevad riskid. EIK 20.03.2008 otsuses nr 15339/02 jt Budayeva jt vs. Venemaa, p-d 132-137 rõhutas kohus, et riigi positiivsete kohustuste ulatus sõltub ohu päritolust ning sellest, mil määral on oht leevendatav, ning et inimtegevusest tulenevate ohtude puhul on riigi kaalutlusruum kitsam. EIK 24.07.2014 otsuses nr 60908/11 jt Brincat jt vs. Malta, p 101 kinnitas kohus, et ohtlike tööstuslike tegevuste puhul peab riik tagama kodanike tõhusa kaitse ka informeerimise kaudu. EIK 03.03.2026 otsuses nr 4711/20 Tishkina vs. Bulgaaria tuvastas kohus riigi positiivsete kohustuste rikkumise olukorras, kus riik ei võtnud piisavaid meetmeid taotleja omandi kaitsmiseks ebaseadusliku kaevandamistegevuse eest, mis põhjustas taotleja eluhoonele pöördumatut kahju. Samuti on EIK 10.02.2011 otsuses nr 30499/03 Dubetska jt vs. Ukraina, p-d 143-156 selgitanud, et riik peab tagama tõhusa lahenduse olukorras, kus ohtlik tegevus ohustab inimeste elu, tervist või omandit. Seega peab kohalik omavalitsus lisaks normatiivsele tegevusele võtma ka sisulisi mõistlikke ja olulisi meetmeid elu, tervise ja vara kaitseks ning keskkonna säästmiseks.

5.5. **Kokkuvõtte.** Kohalik omavalitsus peab ruumilise planeerimise korraldamise kohustuse täitmisel, sh ehituslubade väljastamisel ja riikliku järelevalve teostamisel tagama põhiõigused ja vabadused, sh elu, tervise ja omandi ning säästma keskkonda.

6. Kehtiv õiguskord, sh VÕS § 1056 lg 2 ei määra vajaliku selgusega ohtlikke ehitisi ega ohtlikke tegevusalasid.

6.1. Ohtlikud ehitised ja ohtlikud tegevusalad

6.1.1. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) sätestab olulise keskkonnamõjuga tegevused, st tegevused, millega kaasnev keskkonnamõju võib ületada mõjula keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara (vt KeHJS § 3). KeHJS § 6 lg-d 1 ja 2 sätestavad vastavalt olulise keskkonnamõjuga tegevused, so tegevused, mille puhul on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, ja tegevusvaldkonnad, mille korral peab tegevusloa andja andma eelhindangu selle kohta, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju. Kui kohalik omavalitsus ei ole tegevusloa andja ehk otsustaja (vt KeHJS § 7 ja § 9 lg 1), siis teavitab otsustaja eeldatavalt mõjutatud kohalikku omavalitsust keskkonnamõju hindamise programmi avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust (vt KeHJS § 16 lg 3 p 1).

- 6.1.2. Kemikaaliseadus (KemS) sätestab ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte mõisted ja nendega seotud kohustused, sh ettevõtjate kohustuse koostada kohustuslikud dokumendid ja kooskõlastada need pädeva asutusega, suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitaja kohustuse teavitada avalikkust ja mõjupiirkonda jäävaid isikuid ettevõttest lähtuvast suurõnnetuse ohust ja kohustuse omada vastutuskindlustust, ettevõtja loakohustuse ning erinõuded maakasutuse planeerimisel ja ehitise projekteerimisel (vt KemS §§ 20-32). Seejuures näeb KemS § 32 ette erinõuded ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitise maakasutuse planeerimisel ning projekteerimisel ja ehituslubade andmisel. Ohtliku kemikaali käitlemiseks ohtliku koguse alamäärast või künniskogusest suuremas koguses on nõutav käitamisluba, mille väljastab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, mis küsib käitamisloa taotluse kohta kohaliku omavalitsuse arvamust, kas kavandatavaks tegevuseks on vajalik planeerimismenetluse algatamine (vt KemS § 23 lg 6, § 26, § 27 lg-d 1, 3 ja 4). Kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole loa andjale siduv.
- 6.1.3. Maapõuseadus (MaaPS) sätestab üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringutöö ja kaevandamise mõisted ning kohustuse omada üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu ja kaevandamise loakohustuse (vt MaaPS § 17 lg-d 1 ja 2 ning § 42 lg 1). Üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise uuringu ja kaevandamisloa annab Keskkonnaamet (vt MaaPS § 26 ja § 48), mis küsib loa taotluse kohta kohaliku omavalitsuse arvamust (vt MaaPS § 1 lg 4 ja KeÜS § 43, MaaPS § 27 lg 7 ja § 49 lg 6). Keskkonnaamet keeldub loa andmisest, kui kohalik omavalitsus ei ole loa andmisega nõus (vt MaaPS § 35 lg 1 p 10 ja § 55 lg 2 p 11). Teisisõnu – kohaliku omavalitsuse arvamus on loa andjale siduv.
- 6.1.4. Jäätmeseadus (JäätS) sätestab jäätmekäitluse (sh taaskasutamine ja kõrvaldamine) mõisted ning kohustuse omada jäätmeluba, keskkonnakaitseluba või registreeringut teatud jäätmekäitluselaseks tegevuseks (vt JäätS § 73 - § 98¹⁵). Jäätmeloa, keskkonnakaitseloa ja registreeringu annab Keskkonnaamet (vt JäätS § 76 lg 1 ja § 98⁷ lg 1), mis küsib loa ja registreeringu taotluse kohta kohaliku omavalitsuse arvamust (vt JäätS § 1 lg 4¹ ja KeÜS § 43). Kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole loa või registreeringu andjale siduv.
- 6.1.5. Tööstusheite seadus (THS) sätestab kompleksloa kohustusega tegevusalade loetelu (vt THS § 16 lg 1, § 19 ja § 25) ja registreerimiskohustusega tegevusalad (vt THS § 134 lg 1). Kompleksloa ja registreeringu annab Keskkonnaamet (vt THS § 27 ja § 134 lg 3), mis küsib kompleksloa ja registreeringu taotluse kohta kohaliku omavalitsuse arvamust (vt THS § 3 lg 2 ja KeÜS § 43). Kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole loa andjale siduv.
- 6.1.6. LMS sätestab lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemise tegevusloa ja käitlemiskoha käitamisloa kohustuse (vt LMS § 12 lg 1 ja § 25 lg 1). Käitlemise tegevusloa ja käitlemiskoha käitamisloa annab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (vt LMS § 13 lg 1 ja § 26 lg 4), mis teavitab mh kohalikku omavalitsust käitlemiskoha käitamisloa andmisest (vt LMS § 26 lg 5). Teisisõnu – loa andja ei küsi käitlemiskoha käitamisloa kohta kohaliku omavalitsuse seisukohta ega arvesta sellega loa väljaandmisel.
- 6.1.7. Relvaseaduse (RelvS) peatükk 11¹ sätestab nõuded sõjarelva, relvasüsteemi, sõjarelva laskemoona ja lahingumoonaga käitlemisele. RelvS § 83⁴¹ lg 1 alusel peab sõjarelva, relvasüsteemi, sõjarelva laskemoona või lahingumoonaga käitlemiskohal olema

käitamisluba. RelvS § 83⁴⁴ lg 1 kehtestab, et käitamisloa taotluse sõjarelvade käitlemiseks lahendab Politsei- ja Piirivalveamet ning käitamisloa taotluse RelvS § 83³³ lõike 1 punktides 5 ja 6 sätestatud laskemoona või lahingumoonaga käitlemiseks lahendab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. RelvS § 83⁴⁴ lg 8 näeb ette, et Politsei- ja Piirivalveamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet edastavad käitamisloa taotluse arvamuse andmiseks kohaliku omavalitsuse asutusele, kes annab arvamuse kavandatava tegevuse kooskõla kohta planeeringuga. Kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole loa andjale siduv.

6.1.8. VÕS § 1056 lg 1 sätestab suurema ohu allikat valitsenud isiku vastutuse sõltumata isiku süüst, kui kahju tekkis eriti ohtlikule asjale või tegevusele iseloomuliku ohu tagajärjel. VÕS § 1056 lg 2 täpsustab, millist asja või tegevust loetakse suurema ohu allikaks: kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli.

6.1.9. **Kokkuvõtte.** Erinevad seadused sätestavad erineva iseloomuga ohtlikud tegevusalad ja ohtlikud ehitised. Sõltuvalt ohtliku tegevusala või ohtliku ehitise iseloomust on tegevusluba nõudvaks ohtlikuks tegevuseks vajalik kohaliku omavalitsuse arvamus või kohaliku omavalitsuse teavitamine (nt kemikaali käitlemine, jäätmekäitlus ja THS § 19 lg-s 2 loetletud tegevusalad). LMS võimaldab anda lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa ilma kohaliku omavalitsuse arvamust küsimata. VÕS § 1056 lg 2 sätestab üldsõnalised kriteeriumid, mille alusel hinnata, kas mingi asi või tegevus loetakse suurema ohu allikas, kuid norm ei sisalda suurema ohu allikate loetelu. Maapõueseaduse alusel antavate lubade puhul on kohaliku omavalitsuse arvamus loa andjale siduv (MaaPS § 35 lg 1 p 10 ja § 55 lg 2 p 11).

6.2. Kohalik omavalitsus lähtub krundi ehitusõiguse kindlaks määramisel MaaKatS §-s¹⁸¹ sätestatud katastriüksuse sihtotstarvetest ning ehitus- ja kasutusloa andmisel ehitise kasutamise otstarvetest

6.2.1. Krunt on detailplaneeringuga määratud maa-ala, millele on antud ehitusõigus ning krundi kasutamise sihtotstarve määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada (vt PlanS § 6 p-d 7 ja 8). Eelnevat kordab PlanS § 126 lg 5, mis sätestab täiendavalt, et krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe; krundile võib määrata mitu otstarvet.

6.2.2. Katastriüksus on maakatastris iseseisva üksusena registreeritud maatükk või avalik veekogu ning katastriüksuse sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed (vt maakatastriseaduse (**MaaKatS**) § 2 p-d 2, 7 ja 9). Katastriüksuse sihtotstarbe määramise aluseks on sõltuvalt detailplaneeringu koostamise kohustusest kas üldplaneering või kehtestatud detailplaneering (vt MaaKatS § 18¹ lg 1 p-d 1 ja 2). Kuigi katastriüksuse sihtotstarvet saab määrata ka ehitise kasutamise otstarbe alusel (vt MaaKatS § 18¹ lg 1 p 3), peab ehitamine ja ehitise kasutamine vastama kehtestatud planeeringule (vt PlanS § 6 p 15, EhS § 12 lg 2, § 42 lg 1, § 44 p 1, § 46 lg 2 p 2, § 55 p 3). Sel põhjusel määrab planeeringuala kasutamise ja planeeringualal ehitamise tingimused peamiselt kehtestatud detailplaneering (vt Riigikohtu 20.03.2024 otsus nr 3-20-1329, p-d 30-31).

6.2.3. Krundi ehitusõigusega määratakse mh krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed (vt PlanS § 126 lg 4 p 1). Kuigi PlanS § 126 lg-s 5 eristatakse krundi kasutamise sihtotstarvet ja katastriüksuse sihtotstarvet („*Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe*“), on põhjendatud need vähemalt mingis osas samastada. Seda põhjusel, et krundi ehitusõiguse sisustamisel tuleb lähtuda PlanS § 126 lg-st 4 (vt Riigikohtu 10.01.2022 otsus nr 3-20-952, p 15), ja põhjusel, et erinevalt katastriüksuse sihtotstarvetest ei ava kehtiv õigus krundi kasutamise sihtotstarvete loetelu.

6.2.4. Katastriüksuse sihtotstarvete loetelu on avatud MaaKatS §-s 18¹: elamumaa, ärimaa, tootmismaa, veekogude maa, transpordimaa, jäätmeoidla maa, riigikaitsemaa, kaitsealune maa, maatulundusmaa, mäetööstusmaa, turbatööstusmaa, sotsiaalmaa ja sihtotstarbeta maa. Sh ärimaal, tootmismaal, transpordimaal, riigikaitsemaal ja sotsiaalmaal on erinevate tegevuste ja ehitiste alaliigid.

6.2.5. EhS lisad 1 ja 2 näevad ette vastavalt ehitusteatise, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikud ning kasutusteatise, ehitusprojekti ja kasutusloa kohustuslikud ehitised. EhS lisades 1 ja 2 on loetletud erinevate kasutusotstarvete ja arvnäitajatega ehitised, nt elamud, mitteamud, raudteerajatised, teed, avalikus veekogus asuvad ehitised, jt eriotstarbelised ehitised. Majandus- ja taristuministri 02.06.2015 määrusega nr 51 (edaspidi **määrus nr 51**) on kehtestatud ehitise kasutamise otstarvete loetelu: elamud, mitteamud, majutus- ja toitlustushooned, büroohooned, teenindushooned, transpordihooned, garaažid, tööstus- ja laohooned, avalikud hooned, jt eriotstarbelised ehitised.

6.2.6. **Kokkuvõte.** Kohalik omavalitsus lähtub detailplaneeringu kehtestamisel krundi ehitusõiguse kindlaks määramisel MaaKatS § 18¹ katastriüksuse sihtotstarvetest ning ehitus- ja kasutuslubade väljastamisel EhS lisadest 1 ja 2 ja määruse nr 51 ehitise kasutamise otstarvete loetelust.

6.3. Kohalik omavalitsus ei saa detailplaneeringu kehtestamisel ega ehitus- või kasutusloa andmisel teha kindlaks, kas krundi või ehitise omanik kavandab ohtlikku ehitist või ohtlikku tegevusala.

6.3.1. Eelnevalt on näidatud, et kohalik omavalitsus lähtub krundi ehitusõiguse määramisel MaaKatS § 18¹ katastriüksuse sihtotstarvetest ja ehitus- ja kasutusloa andmisel EhS lisadest 1 ja 2 ning määruse nr 51 ehitise kasutamise otstarvete loetelust (vt p 6.2).

6.3.2. Jättes kõrvale spetsiifilised katastriüksuste sihtotstarbed (nt riigikaitsemaa harjutusväljaku maa või mäetööstusmaa mäeeraldis ja seda teenindav maa), ei ole kohalikul omavalitsusel üldjuhul võimalik detailplaneeringus krundi kasutamise sihtotstarbe määramisel teada, millist konkreetset tegevusala ehitusõiguses näidatud ehitisse kavandatakse. Arvestades eelnevat, ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik detailplaneeringu kehtestamisel välistada, et detailplaneeringus näidatud tootmismaa sihtotstarbega krundile püstitatakse nt lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoht. Tootmismaa katastriüksuse sihtotstarve hõlmab ka jäätmekäitlusehitiste alust maad, v.a. jäätmeoidla maad. Sellepärast saab tootmismaa sihtotstarbega krundile püstitada nt ohtlike jäätmete käitluskoha. Asjaolu, et Keskkonnaamet küsib jäätmeloa, kompleksloa või keskkonnakaitseloa andmisel kohaliku omavalitsuse arvamust ja et kohalik omavalitsus vaidleb loa andmisele vastu, ei välista muude tingimuste täitmisel

loa andmist, kuna kavandatav tegevus – nt ohtlike jäätmete käitlemine – on kooskõlas krundi kasutamise sihtotstarbega.

6.3.3. Probleem võimendub, kui kavandatava tegevusega ei kaasne keskkonnamõju hindamise kohustust ega ka keskkonnamõju eelhindangu andmise kohustust või keskkonnamõju eelhindangu andmisel leitakse, et keskkonnamõju hindamine ei ole nõutav. Sellisel juhul ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik taotleda keskkonnamõju aruandes kavandatava tegevuse suhtes piiranguid. Keskkonnaameti poolt antud loa kehtetuks tunnistamine ei taga ohtlike jäätmete tegelikku likvideerimist. Jäätmed võivad jääda kinnistule ning jäätmete valdaja võib kinnistu võõrandamise või muu valduse ülemineku tõttu muutuda, mistõttu muutub Keskkonnaameti haldusmenetlus ebatõhusaks – iga uue jäätmevaldaja suhtes tuleb alustada uus menetlus. Likvideerimata jäätmed mõjutavad samaaegselt jätkuvalt negatiivselt keskkonnaelemente (nt vesi, välisõhk ja pinnas) ning naaberkinnistuid. Kohalikul omavalitsusel puudub seejuures tõhus võimalus tekkinud kahjuga tagantjärele tegeleda, kuna kohalikul omavalitsusel ei ole pädevust teha ohtlike jäätmete likvideerimiseks ettekirjutusi ega kohaldada nende täitmise tagamiseks sunnimeetmeid; nimetatud pädevus kuulub Keskkonnaametile (vt KeJS § 3 lg 1, § 4 lg 1, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (**KeÜS**) §-d 62¹-62⁵).

6.3.4. Samuti on EhS lisade 1 ja 2 loetelud ja määruse nr 51 loetelud üldise iseloomuga ning hõlmavad kõiki ehitisi sõltumata ehitise või selles kavandatava tegevusala ohtlikkusest. Seda arvestades ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik ka ehitusloa ja kasutusloa andmisel tuvastada, milline ehitis või selles kavandatav tegevus on ohtlik ehitis või ohtlik tegevusala. Kui kavandatav ehitis vastab kehtivale detailplaneeringule, ei ole kohalikul omavalitsusel alust keelduda ehitusloa või kasutusloa andmisest. EhS § 42 lg-s 3 ja § 54 lg-s 3 sätestatud võimalus seada kõrvaltingimusi ei hõlma volitusi keelata ehitises konkreetsed tegevused.

6.3.5. Kohalik omavalitsus peab ka planeerimismenetluses ning ehitus- ja kasutuslubade andmisel lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest (vt haldusmenetluse seaduse (**HMS**) § 3 lg 2 ja § 54). Sel põhjusel ei saa kohalik omavalitsus planeeringu kehtestamisel ning ehitus- ja kasutusloa andmisel sätestada üldist nõuet, et krundil ei tohi teostada ohtlikku tegevusala või et krundile ei tohi püstitada ohtlikku ehitist. Veelgi enam – kohalik omavalitsus ei või nõuda, et detailplaneering või sellega lahendatav ülesanne vastaks ehitusprojekti täpsusastmele EhS § 13 tähenduses (vt PlanS § 126 lg 3¹ – alates 01.01.2027 kehtivas sõnastuses).

6.3.6. **Kokkuvõte.** Kohalikul omavalitsusel puudub ehitus- ja kasutusloa menetluses alus keelduda loa andmisest üksnes seetõttu, et kavandatav ehitis või tegevus võib olla ohtlik. Selleks tuleks seadusandjal luua ühtne ohtlike ehitiste ja tegevusalade loetelu ning täpsustada katastriüksuse sihtotstarbeid, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel üld- või detailplaneeringu käigus kindlaks määrata ohtlike ehitiste ja tegevuste asukohad, millest juhendutaks ka ehitusloa andmisel.

6.4. Kohalikku omavalitsust ei kaasata lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa andmise menetlusse

6.4.1. Eelnevalt on näidatud, et kohaliku omavalitsuse arvamuse tähendus erinevate kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil kavandatavate tegevuste tegevuslubade menetlustes on erinev. Puudub mõistlik põhjus selleks, et nt üldgeoloogilise uurimistöö, geoloogilise

uuringu ja kaevandamisloa andmisel on kohaliku omavalitsuse arvamus loa andjale siduv, kuid näiteks jäätmeloa, registreeringu ja keskkonnakompleksloa või näiteks ohtliku ettevõtte ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte käitise või ka sõjarelva, relvasüsteemi, sõjarelva laskemoona või lahingumoonat käitlemiskoha puhul ei ole kohaliku omavalitsuse arvamus loa andjale siduv.

6.4.2. Sõltumata ülal toodust tuleb pidada põhiseadusevastaseks olukorda, kus kohalik omavalitsus jäetakse tema haldusterritooriumil kavandatava ilmselgelt ohtliku ehitise või ohtliku tegevusala tegevusloa andmise menetlusest kõrvale.

6.4.3. LMS § 25 lg 1 sätestab, et lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskohal peab olema käitamisluba. LMS § 26 lg 4 kohaselt annab käitamisloa Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. LMS § 26 lg 3 näeb ette, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet edastab käitamisloa taotluse Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile ning Päästeametile, kes kooskõlastavad või jätavad taotluse põhjendatult kooskõlastamata 30 päeva jooksul dokumentide laekumise päevast arvates. LMS § 26 lg 5 alusel Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teavitab Kaitsepolitseiametit, Politsei- ja Piirivalveametit, Päästeametit ning asukohajärgset kohaliku omavalitsuse üksust käitamisloa andmisest, kehtivuse peatamisest ja kehtetuks tunnistamisest. Seega, kohalik omavalitsus jäetakse lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa menetlusest kõrvale ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teavitab kohalikku omavalitsust ainult loa andmisest, kehtivuse peatamisest ja kehtetuks tunnistamisest pannes kohaliku omavalitsuse loa andmise suhtes fakti ette. Asjaolu, et kohalikul omavalitsusel võib olla kaebeõigus loa vaidlustamiseks halduskohtus (vt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 44 lg 5), ei muuda LMS § 26 lg-t 3 põhiseadusega kooskõlas olevaks.

6.4.4. LMS § 26 lg 3, mis jätab kohaliku omavalitsuse lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa menetlusest kõrvale, raskendab põhjendamatult ja oluliselt kohalikul omavalitsusel ruumilise planeerimise ülesande täitmisel täita põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohustust. Praktikas võib tekkida olukord, kus kohalik omavalitsus peab muutma välja antud ehitus- või kasutusloa või kehtestatud planeeringut selleks, et tagada inimeste elu ja tervise ning isikute vara kaitse ja säästa keskkonda.

6.4.5. **Kokkuvõte.** Kohalik omavalitsus jäetakse lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa menetlusest kõrvale. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ei küsi käitamisloa menetluses kohaliku omavalitsuse arvamust, vaid teavitab teda käitamisloa andmisest, kehtivuse peatamisest ja kehtetuks tunnistamisest. Selline õiguslik lahendus raskendab alusetult ja oluliselt kohalikul omavalitsusel täita põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohustust.

6.5. Kehtiv õigus ei kehtesta ohtlike ehitiste ega tegevusalade loetelu

6.5.1. Kehtiv õiguskord ei kehtesta ohtlike ehitiste ega tegevusalade ammendavat loetelu, mille alusel saab kohalik omavalitsus üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamisel ning ehitus- ja kasutuslubade andmisel arvestada ohtlikust ehitisest või tegevusalast tingitud ohuga ning sellest lähtudes kehtestada nõudeid inimese elu ja tervise ja isiku omandi kaitseks ning keskkonna säästmiseks. Muuhulgas on õigusselgusetu VÕS § 1056 lg 2.

- 6.5.2. VÕS § 1056 lg 2 ei sätesta, millist asja või tegevust tuleb lugeda suurema ohu allikaks. Sätte kohaselt loetakse asja või tegevust suurema ohu allikaks, kui selle olemuse või selle juures kasutatud ainete või vahendite tõttu võib isegi asjatundjalt oodatava hoolsuse rakendamise korral tekkida suur kahju või võib kahju tekkida sageli. Sellise üldise ja abstraktse määratluse puhul ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik üheselt tuvastada, milline konkreetne ehitis või tegevus kujutab suurema ohu allikat.
- 6.5.3. VÕS §-s 1056 sisaldub generaalklausel suurema ohu allika valitseja vastutuse kohta, mis erialakirjanduse kohaselt on Euroopas pigem erandlik. Üldjuhul loetlevad suurema ohu allika valitseja vastutust ette nägevad seadused konkreetsed suurema ohu allikad, mille valitseja kannab kõrgendatud vastutust riskivastutuse põhimõtete alusel.¹ Nii ei sisalda näiteks Saksa tsiviilseadustik (BGB) riskivastutuse generaalklauslit, vastutus on ette nähtud üksikjuhtumi põhiselt ja eriseadustes (v.a BGB § 833).²
- 6.5.4. Kuigi VÕS § 1056 lg 2 on tsiviilõiguslik deliktiõiguse norm, on sellel otsene süsteemne seos avalik-õigusliku planeerimisregulatsiooniga. EhS § 8 sätestab ohutuse põhimõtte, mille kohaselt ehitised, ehitamine ja ehitise kasutamine peab olema ohutu ega tohi põhjustada ohtu inimesele, varale või keskkonnale. EhS § 11 lg 1 kohaselt peab ehitised kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja olemasolu vältel olema ohutu. Kohalik omavalitsus peab planeeringu kehtestamisel ja ehitusloa andmisel kontrollima nende nõuete täitmist (vt EhS § 42 lg 1, § 44 p 1). Kuna kehtiv õigus ei sätesta ohtliku ehitise mõistet, on VÕS § 1056 lg 2 suurema ohu allika kriteerium ainus üldine norm kehtivas õiguskorras, mis viitab ehitise või tegevuse olemuslikule ohtlikkusele. Seega moodustavad VÕS § 1056 lg 2 ja EhS ohutuse põhimõte ühtse normikompleksi, mille toimest sõltub KOV võime tuvastada ohtlik ehitis.
- 6.5.5. VÕS § 1056 lg 2 seost avalik-õigusliku planeerimisülesandega kinnitab ka KeÜS § 10, mis sätestab ettevaatuspõhimõtte ja vältimispõhimõtte. Riigikohus selgitas otsuses nr 3-20-1329, p 44, et kohalik omavalitsus peab planeeringulahenduses arvestama keskkonna säästmist. Samuti on Riigikohus otsuses nr 3-21-1658, p 15 märkinud, et subjektiivseid õigusi tuleb kaitsta ja keskkonda tuleb säästa juba planeeringulahenduses. Selleks, et KOV saaks neid kohustusi täita, peab ta suutma tuvastada, milline ehitis või tegevus kujutab ohtu. Kuna EhS ja PlanS ei sisalda ise ohtlike ehitiste ega tegevusalade loetelu, on KOV sunnitud ohtlikkuse hindamisel toetuma tsiviilõigusliku deliktiregulatsiooni (VÕS § 1056 lg 2) abstraktsele kriteeriumile, mis on ainuke norm kehtivas õiguskorras, mis käsitleb asja või tegevuse olemuslikku ohtlikkust.
- 6.5.6. Lisaks kinnitab tsiviilõigusliku ja avalik-õigusliku regulatsiooni koostoimet EIK praktika. EIK suurkoja otsuses Öneryıldız vs. Türki (nr 48939/99, p-d 89-90) rõhutas kohus, et riigi positiivne kohustus ohtlike tegevuste reguleerimiseks eeldab normatiivset raamistikku, mis on kohandatud tegevuse erijoontele ning mis tagab tõhusa kaitse kodanike elule ja varale. EIK otsuses Budayeva jt vs. Venemaa (nr 15339/02, p-d 132-137) on täpsustatud, et selline regulatiivne kohustus hõlmab nii seadusandlikku kui ka administratiivset tegevust. Seega, kui riik on kehtestanud suurema ohu allika mõiste tsiviilõiguses (VÕS § 1056 lg 2), kuid ei ole seda piisavalt täpsustanud, et avalik-

¹ Völaõigusseadus.IV. 8. osa 40.ptk-10. osa (§-d 703-1067): kommenteeritud väljaanne/koostajad Paul Varul, Irene Kull, Villu Kõve, Martin Käerdi, Karin Sein. Tallinn: Juura, 2020. § 1056 kommentaar, p 2.

² Was bedeutet Gefährdungshaftung? JuraForum. Kättesaadav:
<https://www.juraforum.de/lexikon/gefaehrungshaftung>, 19.05.2026.

õiguslikud organid saaksid selle alusel täita oma kaitsekohustusi, on tegemist EIK praktikast tuleneva normatiivse raamistiku puudulikkusega.

6.5.7. VÕS § 1056 lg 2 on üldsõnaline ja ebaselge, mis on vastuolus PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõte eeldab, et õigusnormid on piisavalt selged ja määratletud, et kohalikud omavalitsused põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja vabaduste adreessatidena saaks oma kohustusi täita. VÕS § 1056 lg 2 ei täpsusta suurema ohu allikaks olevat asja ega tegevust ei liigi, omaduste ega konkreetsete tunnuste abil, mistõttu ei anna see kohalikule omavalitsusele konkreetset alust kehtestada meetmeid inimese elu ja tervise ja isiku vara kaitseks ning keskkonna säästmiseks. VÕS § 1058 lg-s 1 on küll toodud üldine loetelu sellest, mida loetakse ehitises lähtuvaks eriliseks ohuks – ehitises toodetav, ladustatav või edastatav energia või tule-, kiirgus- või plahvatusohtlikud, mürgised, söövitavad või keskkonnoahtlikud ained või muul põhjusel ehitises lähtuv eriline oht. Ka nendest üldistest omadustest ei ole võimalik aru saada, milline ehitises toodetav, ladustatav või edastatav energia vms toob kaasa kohaliku omavalitsuse kohustuse kehtestada nõuded inimese elu ja tervise ja isiku vara kaitseks ning keskkonna säästmiseks. Arvestades eelnevat, on VÕS § 1056 lg 2 vastuolus PS §-st 10 tuleneva sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega, eelkõige selle olemusliku osaga – õigusselguse põhimõttega.

6.5.8. **Kokkuvõte.** Kehtiv õigus ei kehtesta ohtlike ehitiste ega tegevusalade loetelu, sh on VÕS § 1056 lg 2 õigusselgusetu. Kohalik omavalitsus ei saa planeeringu kehtestamisel ega ehitus- või kasutusloa andmisel teha kindlaks, kas krundi või ehitise omanik kavandab ohtlikku ehitist või ohtlikku tegevusala, kuna puudub ühtne ohtlike ehitiste ja tegevusalade loetelu ning nendele vastav katastriüksuse sihtotstarve.

7. Ohtliku ehitise või ohtliku tegevusala õigusliku määratluse puudumine ning kohaliku omavalitsuse kõrvale jätmise lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa menetlusest riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigust.

7.1. Eelnevalt on näidatud, et kohalik omavalitsus peab ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel tagama põhiõiguste ja vabaduste kaitse (vt p-d 4 ja 5). Eelnevalt on näidatud ka seda, et kohalik omavalitsus ei saa detailplaneeringus krundi ehitusõiguse määramisel ja ehitus- ja kasutuslubade väljastamisel teada ega tuvastada, kas krundile kavandatav ehitist või krundil või ehitises kavandatav tegevus võib ohustada inimese elu ja tervist, isikute omandit või keskkonda (vt p 6.3). Kohaliku omavalitsuse teadmatust krundi ehitusõiguse elluviimisega seotud ohtudest ja võimetust nendele ohtudele reageerida suurendab asjaolu, et kehtiv õigus ei määra kindlaks ohtlikku ehitist või ohtlikku tegevusala.

7.2. Kohaliku omavalitsuse tegevuse aluseks on seaduslikkuse põhimõte (vt põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause, PlanS § 1 lg 3 ja HMS § 3 lg 1 ning Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7, p 124). Arvestades eelnevat, ei saa kohalik omavalitsus planeeringute kehtestamisel sätestada üldisi piiranguid krundi ehitusõiguse suhtes, välistades krundil ehitised või tegevuse, mis kujutavad ohtu inimese elule, tervisele, isikute varale või keskkonnale. Analoogselt ei saa kohalik omavalitsus samasisulisi nõudeid kehtestada ka ehitus- või kasutusloa andmisel (vt vrld EhS § 42 lg 3 ja § 54 lg 3). Teisisõnu – kohalik omavalitsus ei saa ilma konkreetsete õiguslike alusteta kehtestada piiranguid ohtliku ehitise ja ohtliku tegevuse suhtes.

- 7.3. Riigikohus selgitas 14.10.2015 otsuses nr 3-4-1-23-15, p 72, et PS § 154 lõige 1 näeb kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni ning, et tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed.
- 7.4. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust võib piirata kohaliku elu küsimuse omavalitsusele kohustuslikuks tegemine, aga ka (kohustusliku või vabatahtliku) omavalitsusliku ülesande täitmiseks vajalike õigusnormide kehtestamata jätmine, samuti piisavate rahaliste vahendite tagamata jätmine (vt Riigikohtu 06.12.2022 otsus nr 5-22-5, p 48). Viru-Nigula Vallavolikogu arvates riivab kohaliku omavalitsuse üksuse PS § 154 lõikes 1 toodud enesekorraldusõigust ebaproportsionaalselt ka olukord, kus:
- 7.4.1. kohalik omavalitsus peab täitma ruumilise planeerimise korraldamise ülesannet ja tagama selle käigus põhiõigused ja vabadused, sh inimese elu ja tervise, vara kaitse ja keskkonna säästmise. Seejuures peab kohalik omavalitsus nii varalise kui ka mittevaralise kahju ärahoidmiseks tegutsema ennetavalt ning hinnata ehitisega kaasnevaid negatiivseid mõjutusi (vt Riigikohtu 11.10.2016 otsus nr 3-3-1-15-16, p 41);
- 7.4.2. kehtivas õiguses, sh VÕS § 1056 lg-s 2 on jäetud kehtestamata ohtliku ehitise ja ohtliku tegevusala mõisted ja nendega seotud piirangud, mistõttu kohalik omavalitsus ei saa detailplaneeringu kehtestamisel ja ehitus- ja kasutusloa andmisel kehtestada piiranguid inimese elu ja tervise, isiku vara kaitseks ja keskkonna säästmiseks. VÕS § 1056 lg 2 õigusselgusetus on vastuolus PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega, kuna säte ei võimalda kohalikul omavalitsusel üheselt ja ettenähtavalt tuvastada, millised ehitised või tegevused kujutavad suurema ohu allikat. Kahju ennetava õigusselguse puudumisest hoolimata lasub kohalikul omavalitsusel kohustus tagantjärele – st peale kahju tekkimist – kõrvaldada ohtlikust ehitisest või tegevusest tingitud tagajärgi ja reageerida juba realiseerunud ohule;
- 7.4.3. LMS § 26 lg 3 järgi ei esita Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet käitamisloa taotlust arvamuse andmiseks lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha asukoha järgsele kohalikule omavalitsusele, vaid teavitab viimast vaid käitamisloa andmisest (vt LMS § 26 lg 5), ei anna kohalikule omavalitsusele kaasa rääkimise võimalust tema haldusterritooriumil toimuva ruumilise planeerimise suhtes.
- 7.5. Eeltoodu tõttu on Viru-Nigula Vallavolikogu arvates põhjendatud väita, et olukord, kus ühelt poolt kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada ruumilise planeerimise ülesande täitmisel põhiõigused ja vabadused ja kus teiselt poolt kehtiv õigus, sh VÕS § 1056 lg 2 ei määratle piisavalt täpselt ohtlikku ehitist ega ohtlikku tegevusala ja kus lõhkematerjali ja pürotehnilise toote käitlemiskoha käitamisloa andmisel ei küsita asukohajärgse kohaliku omavalitsuse arvamust, riivab ebaproportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksuse PS § 154 lg-s 1 sätestatud enesekorraldusõigust. VÕS § 1056 lg 2 õigusselgusetus on ühtlasi vastuolus PS §-st 10 tuleneva sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega, kuna säte ei võimalda kohalikul omavalitsusel tuvastada, millised ehitised või tegevused kujutavad tema haldusterritooriumil suurema ohu allikat. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab riik kehtestama ohtlike tegevuste ja ehitiste

suhtes regulatsiooni, mis on kohandatud tegevuse erijoontele ja mis tagab kodanike tõhusa kaitse (vt EIK suurkoja 30.11.2004 otsus nr 48939/99 Öneryıldız vs. Türki, p-d 89-90; EIK 20.03.2008 otsus nr 15339/02 jt Budayeva jt vs. Venemaa, p-d 132-137). Teisisõnu – PS § 154 lg-ga 1 ja PS §-ga 10 on vastuolus olukord, kus kehtiv õigus, sh VÕS § 1056 lg 2 ei määra ohtliku ehitise ega ohtliku tegevusala mõistet.

8. Alternatiivselt palub Viru-Nigula Vallavolikogu Riigikogu põhiseaduskomisjonil alkatada seaduse muudatus, millega määratletakse ohtlik ehitis ja ohtlik tegevusala.

8.1. Alternatiivselt, st kui Riigikogu põhiseaduskomisjon ei näe käesolevas märgukirjas esitatud põhjendustel põhiseadusega vastuolu, palub Viru-Nigula Vallavolikogu komisjonil alkatada seaduse muudatus, mis määratleks ohtlikud ehitised ja ohtlikud tegevusalad ning nendele vastava katastriüksuse sihtotstarbe. Seaduse muudatuse alkatamine on põhjendatud, kuna ohtliku ehitise ja ohtliku tegevusala ning neile vastava sihtotstarbe määratlemata jätmine ei võimalda kohalikul omavalitsusel vajalikul määral täita ruumilise planeerimise korraldamise ülesannet, st täita ülesannet viisil, mis tagab põhiõigused ja vabadused ning keskkonna säästmise.

IV. KOKKUVÕTE

9. Eeltoodud põhjustel palub Viru-Nigula Vallavolikogu Riigikogu põhiseaduskomisjonil:

- 1) võtta seisukoht käesoleva märgukirja väidete osas – kas põhiseaduskomisjon nõustub käesoleva märgukirja väidete ja probleemide püstitamisega;
- 2) kui komisjon nõustub käesoleva märgukirja väidetega, alkatada seaduse muudatused, mis (i) kõrvaldavad VÕS § 1056 lg 2 ja LMS § 26 lg 3 põhiseadusevastasuse; ja (ii) sätestavad kindlaks inimese elule või tervisele, isiku varale või keskkonnale ohtlikud ehitised ja ohtlikud tegevusalad ning neile vastav katastriüksuse sihtotstarve, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel tagada ruumilise planeerimise korraldamise ülesande täitmisel põhiõigusi ja vabadusi, sh inimese elu ja tervist, isiku omandit ning säästa keskkonda;

Lugupidamisega,

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaido Veski

Viru-Nigula Vallavolikogu esimees