



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Merealade ruumiline planeerimine

Kehtiva õiguse analüüs ja
lahendused selle
täiendamiseks

Käesolev analüüs on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus poolt 2010.a. Eesti Keskkonnanäihenduste Koja tellimusel. Analüüsi koostamist rahastas Keskkonnaministeerium.

SA Keskkonnaõiguse Keskus koostas analüüsi oma tasulise teenuse väljaarendamise projekti raames, mida rahastab Kodanikuühiskonna Sihtkapital (<http://www.kysk.ee>).



Koostajad: Elina Saunanen ja Kärt Vaarmari

SA Keskkonnaõiguse Keskus

Mäe 28

Tartu 51008

k6k@k6k.ee

<http://www.k6k.ee>

Sisukord

Kasutatud lühendid	5
Sissejuhatus	6
1. Merealade kasutamise kavandamise regulatsioon Eesti kehtivas õiguses	7
1.1. Merealade planeerimine kehtivas õiguses	7
1.1.1. Lühiülevaade ruumilise planeerimise regulatsioonist	7
1.1.2. Merealade ruumilist planeerimist puudutavad sätted	7
1.1.3. Piirangud ranna ja kalda kaitseks	9
1.2. Merealade kasutamise kavandamine erinevate kasutusviiside osas	10
1.2.1. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ehitise rajamine	10
1.2.2. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitise püstitamine	11
1.2.3. Veekaabelliini rajamine	12
1.2.4. Liiklus merel	13
1.2.5. Kaevandused	13
1.2.6. Looduskaitse	14
1.2.7. Riigikaitse	14
1.2.8. Kokkuvõte	15
1.3. Hinnang konfliktide lahendamise võimalustele Eesti kehtivas õiguses	16
1.3.1. Loamenetlus ja keskkonnamõju hindamine	16
1.3.2. Planeeringud ja keskkonnamõju strateegiline hindamine	17
1.3.3. Muud kavad	18
1.3.4. Kaitsealad	19
1.3.5. Kokkuvõte ja järeldused	19
2. Rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded	20
2.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded	20
2.1.1. ÜRO mereõiguse konventsioon	20
2.1.2. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon	21
2.1.3. Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon ja HELCOMi soovitused	22
2.1.4. UNESCO initsiatiiv merealade planeerimisel	23
2.2. Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded	24
2.2.1. Merealade kasutamise konfliktide ja merealade ruumilise planeerimise vajaduse teadvustamine	24
2.2.2. Merestrategie raamdirektiiv	26
2.2.3. Liiklus merel	27
2.2.4. Kalandus	28
2.2.5. Merekaitsealad	28
2.2.6. Tuuleenergia	29
2.3. Hinnang rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevate kohustuste täitmisele	29
2.3.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmine	29
2.3.2. EL õigusest tulenevate kohustuste täitmine	30
3. Lahendused	32
3.1. Probleemid ja vajadused	32
3.2. Merealade planeerimise regulatsioon ja praktika teistes riikides	33
3.3. Eestis toimuvad arengud	34

3.4.	Merealade kasutamise planeerimise võimalused	36
3.4.1.	Strateegiline tasand.....	36
3.4.2.	Ruumiline planeerimine.....	37
3.4.3.	Merekaitsealad	38
3.4.4.	Ajutise tegevuspiirangu kehtestamise võimalikkus merekaitsealade eelvalikualadel	39
4.	Kokkuvõte	42
	Kasutatud materjalid	44
	Kirjandus	44
	Õigusaktid.....	44
	Poliitikadokumendid ja teadaanded.....	46

Kasutatud lühendid

Eesti seaduste lühendid

EhS – ehitusseadus
HMS – haldusmenetluse seadus
KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
LKS – looduskaitse seadus
MaapS – maapõu seadus
MSOS – meresõiduohutuse seadus
PlanS – planeerimisseadus
SadS – sadamaseadus
VeeS – veeseadus

Muud lühendid

BMK – Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon
EL – Euroopa Liit
HELCOM – Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni alusel moodustatud Helsingi Komisjon
KKA – Keskkonnaamet
KKM – Keskkonnaministeerium
KMH – keskkonnamõju hindamine
KOV – Kohalik omavalitsus
KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine
LAK – looduskaitse arengukava aastani 2020
Läänemere konventsioon – Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon
Mereõiguse konventsioon – ÜRO mereõiguse konventsioon
MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MSRD – Merestrategia raamdirektiiv
ORMO – Olulise ruumilise mõjuga objekt
IMO – Rahvusvaheline merendusorganisatsioon
Ühendkuningriik – Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuningriik
TÜ – Tartu Ülikool
TJA – Tehnilise Järelevalve Amet
VTA – Veeteede Amet
UNESCO – ÜRO Haridus-, Teadus- ja Kultuuriorganisatsioon
UNESCO juhend – UNESCO merealade planeerimise juhend

Sissejuhatus

Käesolev töö on koostatud SA Keskkonnaõiguse Keskus poolt 2010.a. novembris ja detsembris Eesti Keskkonnanühenduste Koja (EKO) tellimusel, eesmärgiga selgitada välja merealade ruumilise planeerimise õigusliku reguleerimise vajadus, lähtuvalt juriidilistest kohustustest ning võimalus, lähtuvalt kehtivast õiguslikust regulatsioonist.

Analüüsi EKO poolt tellimise ajendiks oli asjaolu, et toimumas on intensiivne protsess erinevate arendusprojektide kavandamiseks merealadele (avameretuulepargid, gaasijuhe, merekaablid jne), milleks on viimase aasta jooksul oluliselt muudetud kehtivat õiguslikku regulatsiooni (veeseadus, sadamaseadus, elektrituruseadus jne). Samuti on algatatud keskkonnamõju hindamine mitme avameretuulepargi rajamiseks. Algatatud on ka tuuleenergeetika teemaplaneeringud mitmes maakonnas (koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega), ent nendes meretuuleparkide rajamist ei käsitleta.

Samaaegselt on algatatud merekeskkonna kaitse seaduse eelnõu koostamine ning koostamisel on Eesti merenduspoliitika arengukava. Diskussioon merealade planeerimise vajalikkuse ja võimaluste üle on käimas ka Euroopa Liidu tasandil.

Töö esimeses osas antakse ülevaade Eesti kehtivast õiguslikust regulatsioonist merealade planeerimiseks ja kasutamiseks, teises osas käsitletakse rahvusvahelisest ning Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi ja kolmandas osas merealade planeerimisega seoses algatatud protsesse ja arenguid Eestis. Nende põhjal tehakse järeldused merealade ruumilise planeerimise vajaduste ja võimaluste kohta.

1. Merealade kasutamise kavandamise regulatsioon Eesti kehtivas õiguses

1.1. Merealade planeerimine kehtivas õiguses

1.1.1. Lühiülevaade ruumilise planeerimise regulatsioonist

Maa-alade planeerimine toimub Eestis ruumilise planeerimise kaudu. Ruumilist planeerimist (edaspidi *planeerimine*) reguleerib planeerimisseadus (PlanS) ning selle kohaselt on planeeringute liigid:

- 1) üleriigiline planeering;
- 2) maakonnaplaneering;
- 3) üldplaneering;
- 4) detailplaneering.

Planeeringud on omavahelises hierarhilises seoses, mis tähendab, et iga üldisema tasandi planeering on aluseks madalama tasandi planeeringu koostamisele. Siiski tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel arvestada kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega teha vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks. Üldplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid.

Üleriigilise planeeringu kehtestab Vabariigi Valitsus (PlanS § 24 lg 1), maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem, üld- ja detailplaneeringu kohalik omavalitsus (PlanS § 24 lg 2 ja lg 3). Planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve on Siseministeeriumi pädevuses ning planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas on maavalitsuse pädevuses. Planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses (PlanS § 4 lg 1 ja lg 2).

Üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta ja sellega määratletakse säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused ning seatakse ülesanded maakonnaplaneeringutele. Maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta, üldplaneering kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta ning detailplaneering valla või linna territooriumi osa kohta (see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks).

1.1.2. Merealade ruumilist planeerimist puudutavad sätted

PlanS regulatsioon on suunatud peamiselt maismaa ruumilisele planeerimisele, ehkki mõned sätted puudutavad ka veekogude planeerimist.

Üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta ning seega puudutab see ka merealasad. Kehtiv üleriigiline planeering Eesti 2010¹ merealasad siiski märkimisväärses mahus ei käsitle ning mainib neid vaid põgusalt seoses meretranspordi võimalustega (muuhulgas nähakse olulisena uuringute vajadust Saaremaa ja mandri vahelise püsiühenduse majandusliku põhjendatuse kindlakstegemiseks).

Avalikele veekogudele võib koostada maakonnaplaneeringu (PlanS § 7 lg 2 p 3), maakonnaplaneeringu ülesandeks on muuhulgas (PlanS § 7 lg 3 p 8-13):

- maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine;
- maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine;
- veeteede ja sadamate paigutuse määramine;
- kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi lõpetamiseks;
- puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;
- üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine.

Kõik need sätted võiksid potentsiaalselt anda aluse merealade planeerimiseks maakonnaplaneeringuga, ent maakonnaplaneeringu koostamine avalikele veekogudele ei ole kohustuslik. Senistest arengutest õiguslikus regulatsioonis seoses merealade ruumilise planeerimisega illustreerib 2010.a. veebruaris veeseaduse muutmisega seotud muudatus planeerimisseaduses, millega muudeti ka olulise ruumilise mõjuga objekti eriregulatsiooni.

Olulise ruumilise mõjuga objekt (edaspidi *ORMO*) PlanS tähenduses on objekt, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile (PlanS § 29² lg 1). Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirjas on mh ka rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW ning kauba- või reisisadam mererannal.²

Kui *ORMO* võimalik asukoht jääb mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile ja üldplaneeringute koostamine mitme kohaliku omavalitsuse omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik, valitakse *ORMO* asukoht maakonnaplaneeringu alusel (PlanS § 29² lg 5). Kuni 26. veebruarini 2010 kehtis planeerimisseaduse redaktsioon, milles oli selline otsustuskord ette nähtud ka juhul, kui *ORMO* võimalikud asukohad jäävad merealale, ent 27.02.10 jõustunud muudatusega see säte tühistati. Muudatus tehti veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega, mille eelnõu seletuskirjas märgitakse põhjendusena, et mitme kohaliku omavalitsuse vaidlust merealade ja teiste avalike veekogude suhtes ei saa tekkida, kuna kohalikel omavalitsustel ei ole kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste planeerimise õigust. KÕKI hinnangul on selline lähenemine ekslik, kuna

¹ Üleriigiline planeering on heakskiidetud ja selle tegevuskava kinnitatud Vabariigi Valitsuse 19.septembri 2000. a. korraldusega nr 770-k, see on elektrooniliselt kättesaadav Siseministeeriumi veebilehel: <http://www.siseministeerium.ee/eesti-2010/> (24.11.10)

² VV määrus 15.07.2003, nr 198 „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri“ § 1 p 6 ja 9. Kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13195695> (06.12.2010).

PlanS § 29² lg 5 kuni 27.02.10 kehtinud redaktsioon ei näinud merealal ORMO asukoha valiku eeltingimusena ette mitte üksnes KOV-de vaidlust, vaid sätestas tingimusena ka selle, et asukoha valik mitme kohaliku omavalitsuse kokkuleppel on võimatu (mida merealale planeerimine ilmselgelt on). Teise muudatuse põhjusena on eelnõu seletuskirjas esitatud aga selgitus, mille kohaselt võinuks säte jätta eksliku mulje, nagu oleks avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste kavandamiseks planeeringute kehtestamine kohustuslik. Seletuskirjas märgitakse: „*Planeeringu kohustuslikkuse kehtestamine avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste ehitamiseks pikendaks määramatult ajavahemikku, mil tuulepargi kavandamisest jõutaks lõpuks realselt tuulepargi ehitamiseni, lisaks toob see ettevõtjatele kaasa suuri kulutusi, mida ei saa põhjendatult pidada, kui võrd hoonestusloa menetlus viiakse üldjuhul niikuinii läbi avatud menetlusena ning selle käigus teeb ettevõtja niikuinii ulatuslikke uuringuid, mille maksumus ulatub kümnetesse miljonitesse kroonidesse. Lisaks on oluline rõhutada, et merealade ruumilise planeerimise kohustust ei tulene ka ühestki rahvusvahelise õiguse aktist.*”³ **Seega on valitsuse poolt⁴ asutud seni seisukohale, et vähemalt avameretuuleparkide rajamiseks ei peaks planeeringu koostamine kohustuslik olema.**

KÕKi hinnangul ei ole maakonnaplaneeringuga merealade planeerimine kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt tegelikult üldse võimalik, kuna Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ega muu õigusakt ei sätesta alust maakonna piiride laiendamiseks territoriaalmerele, mistõttu maakondadel puudub merel territoorium ning maavanema pädevus territoriaalmerel on määramata.

Võimalik on merealadel planeerimisalase tegevuse korraldamine kohalike omavalitsuste (KOV) poolt, kuid ainult juhul, kui tegemist on KOV haldusterritooriumiga piirneva avaliku veekoguga ning kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud (PlanS § 4 lg 3). Sellist ehitist kavandav maakonna-, üld- või detailplaneering tuleb enne vastuvõtmist kooskõlastada TJAgaga ning kui TJA ei anna kooskõlastust, siis ei saa planeeringut vastu võtta (PlanS § 17¹ lg 3).

1.1.3. Piirangud ranna ja kalda kaitseks

Ranna ja kalda aladel on tegevuste elluviimine, sh ehitamine, piiratud looduskaitseseaduses (LKS) sätestatud ranna ja kalda piirangutega. Rannal ja kaldal on ehituskeeluvöönd, mille laius on vastavalt LKS § 38 lg 1 punktidele 1-3:

- 1) mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel 200 meetrit;
- 2) mererannal 100 meetrit.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndit võib KOV suurendada üldplaneeringuga, ehituskeeluvööndi vähendamine võib toimuda Keskkonnaameti (KKA) nõusolekul detailplaneeringuga (LKS § 40 lõiked 2-4).

³ Eelnõu 581 SE seletuskiri on kättesaadav Riigikogu veebilehel: http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=768610&u=20101125011306 (24.11.10)

⁴ Eelnõu ja selle seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud, ent eelnõu väljatöötamine toimus eelnõu seletuskirja kohaselt töögrupi poolt, kuhu kuulusid ka Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajad.

Mererannas kehtib ka piiranguvöönd, mille ulatus on 200 meetrit, kusjuures seadus ei sätesta, millest alates seda mõõdetakse. Ranna piiranguvööndis kehtivad piirangud metsa raiumisele ning on keelatud maavara kaevandamine, reoveesette laotamine, matmispaiga rajamine, jäätmete töötlemiseks või ladustamiseks määratud ehitise rajamine ja laiendamine, välja arvatud sadamas, ja mootorsõidukiga sõitmine väljaspool selleks määratud teid ja radu ning maastikusõidukiga sõitmine teatud eranditega (LKS § 37).

Vee kaitsmiseks hajusaastuse eest ja veekogu kallaste erosiooni vältimiseks moodustatakse veekogu kaldaalal veekaitsevöönd, milles sätestatud piiranguid reguleerib veeseadus (VeeS). Veekaitsevööndi laius mererannas on 20 meetrit tavalisest veepiirist. Veekaitsevööndis on majandustegevus keelatud, välja arvatud mõned erandid KKA nõusolekul (VeeS § 29).

1.2. Merealade kasutamise kavandamine erinevate kasutusviiside osas

1.2.1. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ehitise rajamine

Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ehitise rajamiseks on veeseaduses alates 10.07.09 kehtestatud eriregulatsioon. Sellisteks ehitisteks on eelkõige sadamad, aga ka paadisillad jms objektid. Nagu eelpool märgitud (p 1.1.2), on kohalikul omavalitsusel PlanS § 4 lg 3 kohaselt pädevus selliste objektide kavandamisel korraldada planeerimisalast tegevust ka oma haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus.

Avalikku veekogusse ehitist kavandava planeeringu vastuvõtmiseks on vajalik Tehnilise Järelevalve Ameti (TJA) luba (PlanS § 16¹ lg 1 ja lg 2). Kõik avalikku veekogusse ehitist kavandavale planeeringule antud kooskõlastused saadetakse loa andmise otsustamiseks ka TJA-le. Enne loa andmise otsustamist võib TJA küsida Keskkonnaministeeriumilt, Kaitseministeeriumilt, Siseministeeriumilt, Muinsuskaitseametilt, Veeteede Ametilt ja Lennuametilt täiendavat seisukohta.

TJA-l on põhjendatud juhul õigus ka loa andmisest keelduda (PlanS § 16 lg 3). Põhjendatud juhuks peetakse avalikku huvi, eelkõige kui avalikku veekogusse planeeringuga kavandatav ehitis:

- 1) on vastuolus riigi julgeoleku huvidega;
- 2) on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega;
- 3) häiriks lennuliiklust või laevateel laevaliiklust.

Planeeringu koostamine avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ehitise rajamiseks ei ole siiski kohustuslik. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral on ehitusprojekti aluseks projekteerimistingimused. Vette ehitamiseks on ehitusseaduses (EhS) sätestatud projekteerimistingimuste väljastamise ja ehituslubade andmise osas eriregulatsioon. Projekteerimistingimused avalikku veekogusse sadamaehitise ehitamiseks annab KOV, ent need tuleb kooskõlastada TJA-ga, kellel on õigus keelduda

kooskõlastamisest muuhulgas juhul, kui sadamaehitis võib kahjustada keskkonda või kaitstavaid loodusobjekte (EhS § 19 lõiked 3¹-3⁵). TJA peab projekteerimistingimuste kooskõlastamise osas konsulteerima muude asutustega, kelle hulgas on ka Keskkonnaministeerium. Paadisildade ja lautrite rajamiseks, mille ehitusalune pind ei ületa 60 m², on EhS § 12 lg 2¹ kohaselt vajalik vaid KOV kirjalik nõusolek, mille andmise käigus tuleb vajadusel läbi vaadata ka keskkonnakaitsetelised küsimused.

Seni rajatud sadamate kohta on andmed kättesaadavad riiklikus sadamaregistris.⁵

1.2.2. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitise püstitamine

Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitise püstitamiseks on alates 27.02.2010 veeseaduses ette nähtud eriregulatsioon.

Kaldaga püsivalt ühendama ehitise püstitamiseks on VeeS § 22⁵ lõike 1 kohaselt vajalik hoonestusluba. Hoonestusluba on tähtajaline õigus koormata avaliku veekogu piiritletud osa selle põhjaga püsivalt ühendatud ehitisega, mis ei ole püsivalt ühendatud kaldaga. Selline ehitise hoonestusloa oluline osa ja kuulub omandiõiguse alusel hoonestusloa omajale. Kõik muud avaliku veekogu põhjaga püsivalt ühendatud ehitised, mis ei ole püsivalt ühendatud kaldaga, on avaliku veekogu olulised osad ja kuuluvad omandiõiguse alusel riigile (VeeS § 22⁵ lg 2).

Hoonestusluba ei asenda teisi seaduses ettenähtud lube, mis on vajalikud eelnimetatud ehitise ehitamiseks ja kasutamiseks (VeeS § 22⁵ lg 3). Sellisteks lubadeks võivad olla näiteks vee erikasutusluba, samuti ehitusluba. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitise rajamiseks on nõutavad ka projekteerimistingimused, mille sellise ehitise rajamiseks koostab ja väljastab TJA, vastavalt ehitusseaduse (EhS) § 19 lõikele 3⁶. Planeeringu koostamine sellise ehitise rajamiseks ei ole kohustuslik, ent kui on kehtestatud maakonnaplaneering avaliku veekogu ehitisega koormamiseks, peab hoonestusluba vastama selle planeeringu nõuetele (PlanS § 7 lg 4¹). Kui hoonestusloa menetlejale on ühe avaliku veekogu ala kohta esitatud mitu hoonestusloa taotlust, algatatakse hoonestusloa menetlus selle taotluse alusel, mis kõige enam vastab Eesti ühiskonna kui terviku sotsiaalsetele ja majanduslikele vajadustele ning riigi strateegilistele arengukavadele (VeeS § 22⁷ lg 5).

Avaliku veekogu tuuleelektrijaamaga koormamise eriregulatsiooni sätestab elektrituruseadus. Analoogselt muude kaldaga püsivalt ühendamata ehitistega tuleb ka tuuleelektrijaama püstitamiseks saada VeeS kohane hoonestusluba. Hoonestusloa avaliku veekogu koormamiseks tuuleelektrijaamaga võib anda vaid elektriettevõtjale elektrituruseaduse tähenduses või elektriettevõtjaga ühte kontserni kuuluvale ettevõtjale konkurentsiseaduse tähenduses (elektrituruseadus § 92²).

Senises praktikas ei ole ühtki avameretuuleparki veel rajatud, kuigi alates 2003. aastast on esitatud selleks mitu vee erikasutusloa taotlust:

⁵ Veeteede Ameti kodulehel on avalikustatud ka sadamate kaardid (illustreeriva tähendusega): <http://www.vta.ee/atp/index.php?id=379> (6.01.11)

- Neugrundi, Pakri-Pedase ja Krässgrundi madalatele (OÜ Energoconsult, taotlus 2003. a.)
- Neugrundi madalikule (Raivo Vilberg, taotlus 2006.a.)
- Loode-Eesti rannikumerre (OÜ Nelja Energia, taotlus 2006. a.)
- Liivi lahte (AS Eesti Energia, taotlus 2009. a.).⁶

2010.a. veebruaris esitas AS Eesti Energia ka esimesed hoonestusloa taotlused avaliku veekogu tuuleelektrijaamadega koormamiseks Liivi lahe piirkonnas, Kihnu ja Ruhnu saarte ning Häädemeeste valla rannajoone lähedusse.⁷ Samuti on OÜ Nelja Energia esitanud 2010.a. aprillis hoonestusloa taotluse avaliku veekogu tuuleelektrijaamadega koormamiseks, plaanides rajada tuuleelektrijaamad Hiiumaa looderanniku lähedusse.⁸

Lisaks on AS Tallinna Sadam esitanud 2010.a. aprillis hoonestusloa taotluse pump-hüdroakumulatsioonielektrijaama ja kunstliku saare rajamiseks Muuga lahte Jõelähtme valla rannajoone lähedusse.⁹

1.2.3. Veekaabelliini rajamine

Veekaabelliinide rajamiseks on kehtestatud eriregulatsioon, kuna need ei mahu eeltoodud objektide mõistete alla. Veekaabelliini saab avalikku veekogusse püstitada vastavalt VeeS § 22², mille kohaselt on veekaabelliini rajamiseks lisaks muudele lubadele vajalik Vabariigi Valitsuse nõusolek. Vastav VeeS regulatsioon kehtib alates 10.07.2009 ning selle kohaselt võib Vabariigi Valitsus avaliku veekogu koormamisest veekogu põhjale toetuva veekaabelliiniga põhjendatud juhul ka keelduda – selliseks põhjendatud juhuks peetakse avalikku huvi, eelkõige kui kavandatav veekaabelliin:

- 1) võib kahjustada keskkonda, kaitstavat loodusobjekti või loodusobjekti, mille kaitse alla võtmine on menetluses;
- 2) on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega;
- 3) häiriks laevaliiklust.

KÕKile teadaolevalt on alates 2002. aastast väljastatud vähemalt kaks vee erikasutusluba veekaabelliinide paigaldamiseks merepõhja:

- 2002.a. on antud AS-le Eesti Energia Põhivõrk vee erikasutusluba Estlink elektri kaabli merepõhja paigaldamiseks (seejuures viidi läbi ka keskkonnamõju hindamine)¹⁰;
- 2010.a. on antud OÜ-le Elering vee erikasutusluba Estlink 2 merekaabli paigaldamiseks Soome lahe põhja (seejuures ei ole läbi viidud keskkonnamõju

⁶ L. Keerberg, T. Vaab, K. Vaarmari. Tuulikud ja tuulepargid Eestis. Senine planeerimine. Probleemid. Ettepanekud lahendusteks. 2010. lk 27. Kättesaadav internetis: <http://www.eko.org.ee/wp-content/uploads/2010/06/Tuulikud-ja-tuulepargid-Eestis.pdf> (02.12.2010).

⁷ 10.05.10 teade Ametlikes Teadaannetes (www.ametlikudteadaanded.ee), rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.

⁸ 02.09.10 teade Ametlikes Teadaannetes, rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.

⁹ Teade hoonestusloa taotluse esitamisest on Ametlikes Teadaannetes avaldatud 23.08.2010 rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.

¹⁰ Vee erikasutusloa väljastamise teade on Ametlikes Teadaannetes avaldatud 26.09.2002.a.

hindamist (v.a. maismaale ulatuvas osas) ning ei ole ka avalikult teatatud keskkonnamõju hindamise algatamata jätmisest ega selle põhjustest).¹¹

1.2.4. Liiklus merel

Veeliiklust reguleerib VeeS § 18, mille lg 1 kohaselt on veel ja jääl liikumine lubatud seaduses sätestatud kitsendustega. Veekogul liikleja on kohustatud vältima maaomanike ja teiste veekogu ja vee kasutajate õiguste rikkumist, vee-elustiku, veekogu sängi, kallaste, vesiehitiste ja tehnovõrkude kahjustamist ning täitma kahjulike mõjutuste levimise tõkestamiseks kehtestatud nõudeid (VeeS § 18 lg 3). Supelrannaks kuulutatud veekogul või selle osal veesõidukitega liigelda ei tohi, välja arvatud teenistusülesandeid täitvad veesõidukid (VeeS § 18 lg 4). Maavanemal on õigus piirata veeliiklust ohutuse eesmärgil (VeeS § 18 lg 5). Kui maakondade territoorium ei ulatu merealale, siis tekib küsimus, kuidas maavanem seda õigust kasutab. VeeS ei sätesta veeliikluse planeerimise aluseid, vaid üksnes veekaitse nõuded ja piirangud.

MSOS § 45-48 reguleerivad veeliiklust, sh liiklust merel. Merel või merega ühenduses olevatel laevatatavatel vetel liigeldes tuleb järgida laevakokkupõrgete vältimise 1972. aasta rahvusvahelise eeskirja kehtestamise konventsiooni nõudeid (MSOS § 45 lg 1). Üldkasutataval veeteel, sealhulgas siseveeteel veespordi- või muu laevaliiklust takistava ürituse korraldamiseks on vaja Veeteede Ameti (VTA) kirjalikku luba (MSOS § 45 lg 9). VTA peadirektor võib üldkasutataval veeteel laevaliikluse ohutuse tagamiseks kehtestada ajutisi piiranguid (MSOS § 45 lg 5). MSOS § 48 sätestab veeteel ehitamise regulatsiooni.

Sadamal peab olema akvatoorium, et võimaldada ohutu laevaliikluse korraldamist sadamateenuse osutamisel (SadS § 4 lg 1). Akvatooriumi määrab Vabariigi Valitsus ja kehtestab korraldusega akvatooriumi piirid (SadS § 5 lg 1). Määratud akvatooriumi piirid vaadatakse üle, kui olemasoleva akvatooriumi kõrvale taotletakse teise akvatooriumi määramist ning taotletava akvatooriumi piiripunktid piirnevad või kattuvad olemasoleva akvatooriumi piiripunktidega või olemasoleval ja rajataval sadamal on ühine sissesõidutee (SadS § 9 lg 4). SadS-s on veel täiendavad kriteeriumid akvatooriumi piiride muutmiseks, mh kui esineb põhjendatud avalik huvi akvatooriumi piiride muutmiseks (§ 9 lg 6 p 6).

Seega pole liiklus merel korraldatud läbimõeldult ruumilise planeerimisega, vaid jäetud lahendada VTA-le või Vabariigi Valitsusele *ad hoc*.

1.2.5. Kaevandused

Maapõueseaduse (MaaPS) kohaselt on territoriaalmeres ja majandusvööndis asuvad maardlad üleriigilise tähtsusega (MaaPS § 3 lg 2).

Vabariigi Valitsuse 9.06.2005 määruses nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad”¹² loetletud üleriigilise tähtsusega maardlatest asuvad täielikult või osaliselt meres järgmised liivamaardlad ja meremudamaardlad:

¹¹ Vee erikasutusloa väljastamise teade on Ametlikes Teadaannetes avaldatud 30.07.2010.a; selles puudub märge KMH algatamata jätmise kohta.

¹² Kätesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/912187> 03.12.2010.

1. Hiiumadala liivamaardla;
2. Naissaare liivamaardla;
3. Prangli liivamaardla;
4. Haapsalu meremudamaardla;
5. Käina meremudamaardla;
6. Mullutu-Suurlahe meremudamaardla.¹³

Üleriigilise tähtsusega maardla maavarad ning meremuda kuuluvad riigile ega ole looduslikul kujul tsiviilkäibes (MaaPS § 4 lg 1 ja lg 4).

MaaPS ei reguleeri kaevanduste planeerimist, v.a MaaPS § 63 lg 4, mis sätestab, et kui planeeritaval maa-alal asub keskkonnaregistri maardlate nimistus olev maardla või selle osa, kooskõlastatakse maakonnaplaneering, üldplaneering või detailplaneering PlanS-s sätestatud korras Keskkonnaministeeriumi või keskkonnaministri volitatud isikuga.

Planeerimisseadus näeb ette, et maardlate kasutustingimused määratakse maakonnaplaneeringutega (PlanS § 7 lg 3 p 9) – ent merealadel ei ole seni planeeringuid kehtestatud ning puudub vastav regulatsioon ja õiguslik alus mereala planeeringu kehtestamiseks (vt analüüsi p 1.1.2). Seetõttu toimub maardlate kasutustingimuste määramine ja kaevandamise lubatavuse otsustamine vaid Maavarade Komisjoni poolt varude staatuse määratlemise ning maavara kaevandamise lubade menetluse kaudu.

1.2.6. Looduskaitse

LKS-s sätestatud regulatsioon loodusobjektide kaitsmiseks ei erista merd maismaast, vaid võimaldab võtta loodusobjekte kaitse alla nii merel kui maismaal. Praktikas ulatuvad merele Lahemaa ja Vilsandi rahvuspargid ning osad looduskaitsealad (nt Matsalu, Puhtu-Laelatu), samuti on merel kaitse alla võetud hoiualasid (Nt Väinamere, Hiiu madala, Paljassaare hoiualad).

Kaitsealade kaitse alla võtmine ei toimu planeeringu alusel, vaid looduskaitse kriteeriumide järgi. Loodusobjekti kaitse alla võtmise, sh kaitseala moodustamise eeldus on selle ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus (LKS § 7). Merekaitsealad määratakse nagu kaitsealad maismaal Vabariigi Valitsuse määrusega LKS alusel ning kaitse alla võtmise ettepanekus peab sisalduma kaitse alla võtmise põhjendus. LKS regulatsioonile on samas iseloomulik suur üldistusaste – looduskaitse alla võtmise kriteeriumid ei ole seaduses selgelt paika pandud, vaid kaitse alla võtmise põhjendatus selgitatakse välja menetluse käigus, kus selle hindamiseks viiakse läbi vastav ekspertiis.

1.2.7. Riigikaitse

Kaitsejõudude harjutusväljad võivad ulatuda merealadele, mistõttu ka nendega seonduvat on oluline silmas pidada. Vastavalt kaitseministri 13.05.02 määruse nr 9 „Kaitsejõudude

¹³ Andmed maardlate kohta koos vastavate kaartidega on kättesaadavad Maa-ameti kaardiserveris <http://xgis.maaamet.ee/xGIS/XGIS> (6.01.11)

harjutusväljale esitatavad nõuded ja kasutamise kord¹⁴ § 2 punktile 1 on harjutusväli nõuetele vastavalt ettevalmistatud maa- või mereala koos selle kohal oleva õhuruumiga, kus korraldatakse kaitseväge ja Kaitseliidu üksuste, samuti Siseministeeriumi valitsemisalas olevate sõjaväeliselt korraldatud asutuste ja üksuste taktikalisi harjutusi ja õppusi, laskmisi ja lõhketöid ning katsetatakse relvi, lahingumoonat, lahingu- ja muud tehnikat. Seega võib harjutusväli asuda ka merealal.

Samas ei ole sätestatud, mil viisil harjutusvälju võib kavandada ja kas selleks on vajalik planeeringu koostamine. Planeerimisseaduse regulatsioonist võib järeldada, et kaitseväge ja Kaitseliidu harjutusvälja asukoha leidmiseks tuleb teatud juhtudel planeering koostada, kuna tegemist on riiklikult tähtsa ehitisega, mille asukohavalik saab PlanS § 34 lõike 1 kohaselt toimuda planeeringuga – ent see eriregulatsioon on ette nähtud vaid juhuks, kui harjutusvälja asukoha võimalikud kohalikud omavalitsused ei ole nõustunud harjutusvälja oma territooriumile paigutama.

Praktikas on Kaitseministeerium algatanud näiteks arendusprogrammi „Õhutõrje ja suurtükiväge (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamine“, millele on läbi viidud ka keskkonnamõju strateegiline hindamine.¹⁵

1.2.8. Kokkuvõte

Eestis ei ole merealade planeerimiseks sätestatud eriregulatsiooni. Planeerimisseadus, mis reguleerib ruumilist planeerimist, kehtib ka merealadel ning näeb ette, et merealade planeerimiseks võib kehtestada maakonnaplaneeringu (ent see ei ole kohustuslik). Samas ei võimalda kehtiv õigus hetkel merealalid maakonnaplaneeringuga planeerida, kuna Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ei sätesta alust maakonna piiride laienemiseks merele, mistõttu ei ole maavanemal pädevust merel planeeringut kehtestada.

Merealade kasutamise lubamist reguleeritakse erinevate eriseadustega:

- meresõiduohutuse seadus sätestab ohutu veeliikluse alused;
- veeseadus ja ehitusseadus sätestavad merre ehitiste rajamise korra:
 - o kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste, nt sadamate jaoks võib KOV kehtestada planeeringu või on ehitamise aluseks projekteerimistingimused;
 - o kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste (nt meretuulepargid) rajamiseks on lisaks ehitusloale ja vee erikasutusloale vajalik hoonestusluba, kusjuures planeering ei ole kohustuslik (meretuuleparkide rajamist reguleerib ka elektrituruseadus);
- kaevanduste rajamise korraldust reguleerib maapõuseadus, mis aga ei näe ette kaevanduste ruumilist planeerimist
- looduskaitseadusest tulenevad looduskaitse kitsendused ning kaitsealade loomise alused nii maismaal kui merel.

¹⁴ Kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110036> (03.12.2010).

¹⁵ Programmiga seotud materjalid on kättesaadavad Kaitseministeeriumi kodulehel:

<http://www.mod.gov.ee/et/ohutorje-suurtukivae-ja-merevae-asukohtade-arendusprogramm> (05.12.2010).

1.3. Hinnang konfliktide lahendamise võimalustele Eesti kehtivas õiguses

Eeltoodust ilmneb, et merealadel ei ole ruumiline planeerimine kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik, samas on mitmeid erinevaid kasutusvajadusi, mille üheaegne esinemine võib tekitada konflikte. Tekib küsimus, kas nende potentsiaalsete konfliktide lahendamiseks on tingimata vaja merealade ruumilist planeerimist – või piisab ka olemasolevast regulatsioonist? Alljärgnevalt on sellele küsimusele vastuse leidmiseks käsitletud erinevaid konfliktide lahendamise võimalusi.

1.3.1. Loamenetlus ja keskkonnamõju hindamine

Loamenetluse kaudu on merealade kasutamise lubamine ette nähtud mitmel juhul – eelkõige avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste rajamiseks hoonestusloa andmisel, veekaabelliini rajamiseks loa andmisel ning kaevandamisloa andmisel maavara kaevandamiseks.

Merealade erinevatest kasutusviisidest tulenevate konfliktide lahendamine saab sellistes menetlustes olla lahendatud vaid loa andja poolt. Hoonestusloa puhul on selleks Vabariigi Valitsus, ent kuna hoonestusloa menetleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), siis peaks konfliktide lahendamine jääma viimase ülesandeks. Hoonestusloa menetluse algatamise otsustamise eelselt peab MKM küsima menetluse algatamise kohta seisukohta Keskkonnaministeeriumilt, Kaitseministeeriumilt, Siseministeeriumilt, Veeteede Ametilt, Lennuametilt ja Muinsuskaitseametilt (VeeS § 22⁷ lg 2). Hoonestusloa andmisest võib keelduda muuhulgas juhtudel, kui:

- taotletava hoonestusloa tingimused on vastuolus riigi julgeolekuhuvidena (VeeS § 22¹⁰ lg 1 p 4);
- taotletava hoonestusloa tingimused on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega (VeeS § 22¹⁰ lg 1 p 5);
- hoonestusloa oluliseks osaks olev ehitise häiriks lennuliiklust, laevaliiklust laevateel või sadama akvatooriumis või veesõidukite ohutut sildumist (VeeS § 22¹⁰ lg 1 p 6).

Võib eeldada, et näiteks laevaliikluse ja sadama akvatooriumidega seotud konflikte on lihtne välja selgitada (arvestades laevateede ja akvatooriumide selget ruumilist piiritletust) – see ei pruugi aga nii olla keskkonnakaitse nõuetega seotud vastuolude väljaselgitamisel. Vabariigi Valitsus peab hoonestusloa menetluse algatamisel küll määrama, kas algatatakse ka keskkonnamõju hindamine (mis iseenesest võiks vastuolude väljaselgitamisel suuresti abiks olla), ent esiteks on arusaamatu, millistel juhtudel tuleb KMH algatada ja millistel mitte, ning teiseks ei pruugi KMH läbiviimine konflikti lahendamiseks piisav olla (vt selle kohta allpool).

Sama puudutab ka veekaabelliini rajamiseks loa andmist (loa annab analoogselt hoonestusloaga Vabariigi Valitsus, ent seda menetleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ning kaevandamisloade andmist. Viimasel juhul on KMH algatamine tõenäolisem, ent see ei taga kõigi asjakohaste keskkonnakaalutluste arvestamist loa väljaandmise otsustamisel.

KMH kui konfliktide lahendamise meetme ebapiisavuse põhjuseks on asjaolu, et keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) kohaselt algatatakse KMH tegevusloa menetluses ning **seega on KMH seotud pigem tegevusloa, mitte kogu projekti elluviimisega kaasnevate mõjude hindamisega**. Ühe projekti jaoks antakse sageli mitu tegevusluba – merre ehitamisel lisaks ehitusloale ka vee erikasutusluba, teatud juhtudel ka jäätmeluba ja välisõhu saasteluba, ehitise kasutamiseks on vajalik veel kasutusluba.

KMH tehakse sageli igale tegevusloale eraldi, kuigi KeHJS § 11 lg 7 võimaldab ühe arendusprojekti tegevused liita ja teha neile üks KMH. Ka siis kui tegevusload liidetakse ja arendusprojektile tehakse üks KMH, ei ole see konflikti lahendamise piisavaks meetmeks, sest **hinnatakse ainult ühe arendusprojekti keskkonnamõju**. Mitme arendusprojekti KMH võiks olla konflikti lahendamise võimalus, kuid ikkagi on see otsustamine sektoraalselt, mitte ruumiliselt. KMH-ga ei otsustata tegevuse asukohta, mis on tegelikult peamine põhjus, miks KMH ei saa olla konfliktide lahendamise viis. Merealade kasutamise konfliktid tekivad eelkõige tegevuste asukohtade või nende läheduse ja sellest tulenevate mõjude kollideerumise pinnalt.

Avameretuuleparkide puhul, mille rajamiseks on lisaks eeltoodule vajalik ka hoonestusluba, jääb arusaamatuks, milliseid keskkonnamõjusid saab üldse hinnata hoonestusloa menetluses (kuna hoonestusluba ise ei ole otseseks aluseks ühegi tegevuse elluviimisele), samas kui vee erikasutusloa menetluses saab senise praktika kohaselt hinnata üksnes vee erikasutusloaga lubatavate tegevuste ehk merre ehitamise mõjusid ja seada tingimusi üksnes sellele tegevusele (mitte aga tuuleelektrijaama edasisele kasutamisele). Kasutamistingimusi saab määrata küll ehitise kasutusloas, ent KÕKi hinnangul **tähendab KMH läbiviimine kasutusloale eraldi ning alles ehitise viimases etapis mõjude hindamise tükeldamist, mis ei võimalda võtta tegevuse lubamisel arvesse plaanitava tegevuse kogumõju** (samuti on vähetõenäoline, et kasutusloa faasis keeldutaks praktikas tegevuse lubamisest põhjendusel, et objekti kasutamine toob kaasa liiga suure negatiivse keskkonnamõju). Ka siin tuleb silmas pidada, et hinnatakse ainult **ühe** arendusprojekti keskkonnamõju ega uurita erinevate tegevuste mõju ruumis ehk asukohtadega seonduvaid mõjusid.

1.3.2. Planeeringud ja keskkonnamõju strateegiline hindamine

Ruumilise planeerimisega seotud konfliktide lahendamine maismaal toimub planeeringute kaudu – on ju planeerimisseaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks (PlanS § 1 lg 2).

Merealade planeeringute koostamine on käesoleva analüüsi punktist 1.2 nähtuvalt hetkel nii õiguslikult kui reaalselt võimalik vaid avalikesse veekogudesse kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste (nt sadamad) rajamiseks. Arvestades võimalike konfliktide laia iseloomu (üleriiklikku või vähemalt regionaalset tähtsust), ei saa kohaliku tasandi planeering (üld- või

detailplaneering) aga olla piisavaks vahendiks konfliktide lahendamisel, kuna kohalikul omavalitsusel ei pruugi olla piisavalt pädevust, otsustamaks, kas keskkonnakaitse või riigikaitse huvides on planeeringulahendus otstarbekas ja lubatav.

Ilmselt seetõttu on PlanS-s sätestatud, et sellise planeeringu vastuvõtmiseks on vajalik TJA luba ning enne loa andmise otsustamist võib TJA küsida täiendavat seisukohta erinevatelt asutustelt, sh Kaitseministeeriumilt ja Keskkonnaministeeriumilt (PlanS § 16¹ lg 2). Seega on ette nähtud, et konfliktide lahendamine toimub TJA kaudu, kes peab vajadusel selleks konsulteerima asjaomaste asutustega. Samas on TJA enda puhul tegemist eelkõige ehitiste ohutuse tagamisega tegeleva organiga, kelle pädevuses ei ole riigikaitse ega keskkonnaküsimused.¹⁶ Seega on küsitav ka TJA pädevus konfliktilahendajana.

Kuna planeeringu koostamisel tuleb läbi viia või kaaluda ka planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamist, võiks ka see olla üheks konfliktide lahendamise võimaluseks. KSH eesmärk on mh arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel. Strateegiline planeerimisdokument on mh planeering PlanS tähenduses. Üleriigilise, maakonna või üldplaneeringu koostamisel viiakse KSH läbi kohustuslikus korras, st kõigil juhtudel (KeHJS § 33 lg 1 p 2). Lisaks eeltoodule korraldatakse ka detailplaneeringule KSH, kui selle alusel kavandatakse KeHJS § 6 lõikes 1 nimetatud tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, lähtudes KeHJS § 6 lõigetes 2–4 sätestatust (KeHJS § 33 lg 1 p 1 ja p 4). KSH käigus selgitatakse muuhulgas välja võimalikud mõjud keskkonnale, ning selle kaudu peaks planeeringus jõudma keskkonnakaitsele ja säästva arengu seisukohalt parimale lahendusele.

Nagu aga käesoleva analüüsi punktis 1.2 selgitatud, on planeeringu koostamine ja selles KSH tulemustega arvestamine hetkel võimalik vaid kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste (nt sadamad) rajamiseks, mitte kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste (nt meretuulepargid) planeerimiseks. Kaldaga püsivalt ühendatud ehitise püstitamiseks ei ole planeeringu koostamine samuti alati kohustuslik. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral on ehitusprojekti aluseks projekteerimistingimused.

1.3.3. Muud kavad

Praktikas on koostatud ka muid kavasad, millele samuti on võimalik läbi viia KSH ja selle kaudu konflikte lahendada – näiteks Kaitseministeeriumi arendusprogramm „Õhutõrje ja suurtükiväe (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamine“ (vt ka p 1.2.7).

Alates 26.11.10 kehtima hakanud KeHJS muudatuste kohaselt ei ole selliste kavade läbiviimisel aga KSH enam kohustuslik, kuna KeHJS § 31 kohaselt käsitletakse strateegilise planeerimisdokumendina lisaks planeeringutele ja strateegilistele arengukavadele vaid selliseid kavasad, programme või strateegiaid, mille koostamise kohustus tuleneb seadusest või seaduses sisalduva volitusnormi alusel antud õigustloovast aktist. See tähendab, et KSH kohustus tekib vaid kavadele, mille koostamine on seaduses või muus õigustloovas aktis

¹⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 17.12.2007. a määrus nr 99 „Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“ § 11. Kättesaadav internetis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13190822> (06.12.2010).

ette nähtud. Nn *ad hoc* algatatud kavadele, mille koostamist seadus otsesõnu ei nõua (sellisteks kavadeks on näiteks juba viidatud Kaitseministeeriumi arendusprogramm, aga ka Saaremaa püsiühenduse loomise kava¹⁷) tulevikus KSH kohustus ei laiene. Ka tähendaks konfliktide lahendamine vaid selliste, nn *ad hoc* kavade kaudu nende lahendamist juhtumipõhiselt, ilma strateegilise ja ka laiema ruumilise plaanita.

1.3.4. Kaitsealad

Looduskaitse eesmärgil loodavate kaitsealade regulatsioonis on teatud õiguslikud võimalused konfliktide lahendamiseks juba ette nähtud – kui ala võetakse kaitse alla, siis hakkavad seal kehtima arendustegevuse piirangud. Näiteks määratakse maardlates olev maavaravaru kaitsealadel passiivseks varuks, kaitseala teatud vööndites on majandustegevus täielikult keelatud jne. Looduskaitsealade väärtused on seejuures muude tegevustega võrreldes eelisseisundis (eeldusel, et tegemist on nii oluliste väärtustega, mis nõuavad kaitse alla võtmist).

Juhul, kui juba rajatud objekti/elluviidava arendustegevuse alal selgub kaitseväärtuste olemasolu, mille tõttu on vajalik ala kaitse alla võtmine, on haldusmenetluse seadusest tulenevalt (HMS § 66 lg 2 p 2) võimalik väljaantud tegevusloa edasiulatavalt kehtetuks tunnistamine või muutmine, kui selleks on olemas ülekaalukas avalik huvi. Sel juhul tuleb hüvitada varaline kahju, mis tekkis isikul, kelle kahjuks haldusakt kehtetuks tunnistati (osas, mis isikul tekkis või kindlasti tekib haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu).

Probleemiks võib konfliktide lahendamisel osutada, et see, millised väärtused nõuavad kaitse alla võtmist, ei ole õigusnormides väga selgelt määratletud ning tegemist on suuresti halduse kaalutusotsustega (praktikas võivad hinnangud selles osas, millised väärtused/alad kuuluvad kaitse alla võtmisele ja millised mitte, teatud juhtudel oluliselt erineda).

1.3.5. Kokkuvõtte ja järeldused

Kuna merealadel ei ole ruumiline planeerimine kehtiva õiguse kohaselt võimalik ning seaduses ei ole ette nähtud ka muud laadi kavade koostamist, tuleb järeldada, et kehtiv õigus võimaldab konfliktide lahendamist vaid üksikjuhtumite (loamenetluste ja KMH) kaudu. Seejuures ei ole tagatud, et konfliktide lahendamisel tõesti kõik asjassepuutuvad aspektid uuritud ja lahendatud saavad.

Tegevusloa keskne KMH ei võimalda hinnata komplekselt isegi kavandatava tegevuse kui terviku kõiki aspekte, rääkimata mõjude käsitlemisest laiemal, eelkõige ruumilisel tasandil ja muude tegevuste potentsiaali arvesse võttes. Ehkki lubade andmisel arvestatakse ka asjaomaste asutuste seisukohti, ei saa loamenetluse tasandil hinnata kavandatava tegevuse ruumilist sobivust plaanitavasse asukohta laiemalt.

¹⁷ Vabariigi Valitsuse 10.03.2006 a korraldusega nr. 170 algatatud "Sõitjate ja veoste üle Suure väina veo perspektiivse korraldamise kava"

2. Rahvusvahelisest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded

2.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded

2.1.1. ÜRO mereõiguse konventsioon

Merealade kasutamise rahvusvahelise raamistiku loob ÜRO mereõiguse konventsioon (edaspidi *mereõiguse konventsioon*), millega Eesti ühines 2005 a.¹⁸ Selle konventsiooni kohaselt jaguneb meri:

- 1) territoriaalmereks;
- 2) majandusvööndiks;
- 3) mandrilavaks;
- 4) avamereks;
- 5) süvamerepõhjaks.

Kõigile eelnimetatud mereosadele kehtib erinev õiguslik regulatsioon. Merealade planeerimise seisukohalt on olulised territoriaalmeri, majandusvöönd ja mandrilava, sest need on piirkonnad, kus riik teostab oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni.

Territoriaalmeri ulatub konventsiooni kohaselt kuni 12 meremiili lähtejoonest. Territoriaalmeri laiuse mõõtmise standardlähetejoon on rannikuriigi ametlikule suuremõõtmelisele kaardile märgitud madalaim mõõnajoon piki rannikut, kui konventsioonis ei ole ette nähtud teisiti (mereõiguse konventsiooni art 3). Territoriaalmeri lähtejoonest maismaa poole jäävad veed moodustavad siseveed, välja arvatud saarestikuriikides (mereõiguse konventsiooni art 8 lg 1). Riigi suveräänsus laieneb nii territoriaalmeri kohal asuvale õhuruumile kui ka territoriaalmeri põhjale ning selle all asuvale maapõuele (mereõiguse konventsiooni art 2 lg 2).

Mereõiguse konventsiooni kohaselt on kõikide, nii ranniku- kui ka sisemaariikide laevadel, sh allveelaevadel õigus territoriaalmerest rahumeelselt läbi sõita (art 17 ja art 20). Rannikuriik võib reguleerida territoriaalmerest rahumeelset läbisõitu, sh meresõiduohutust ja veeliiklust, kaablite ja torujuhtmete kaitset, saastamise vältimist ja looduskaitset (mereõiguse konventsiooni art 21 lg 1).

Meresõiduohutuse tagamiseks võib rannikuriik vajaduse korral nõuda rahumeelse läbisõidu õigust kasutatavalt välisriikide laevadelt ettenähtud laevateede ja liikluseraldusskeemide kasutamist. Rannikuriik tähistab laevateed ja liikluseraldusskeemid kaartidel, mis avalikustatakse nõuetekohaselt (mereõiguse konventsiooni art 22 lg 1 ja lg 4).

¹⁸ RT II 2005, 16, 48

Majandusvöönd on väljaspool territoriaalmerd asuv ja sellega külgnev mereala, mille kohta kehtib konventsiooni V osas sätestatud erikord (mereõiguse konventsiooni art 55). Majandusvööndi laius on territoriaalmerelaiuse määramiseks kasutatavatest lähtejoontest alates kuni 200 meremiili (mereõiguse konventsiooni art 57).

Rannikuriigil on konventsiooni art 56 kohaselt, arvestades teiste riikide õigusi ja kohustusi, oma majandusvööndis õigus:

- 1) uurida, kasutada ja kaitsta meres ja merepõhjas ning selle all asuvas maapõues leiduvaid loodusvarasid, sh vee-elustikku ning samuti toota vee-, hoovuse- ja tuuleenergiat;
- 2) rajada ja kasutada tehissaari, rajatisi ja seadmestikke;
- 3) viia läbi teaduslikke mereuuringuid;
- 4) kaitsta ja säilitada merekeskkonda.

Majandusvööndis on teistel riikidel meresõiduõigus ja merealuste kaablite ja torujuhtmete paigaldamise õigus ning õigus käitada laevu, merealuseid kaableid ja torujuhtmeid (konventsiooni art 58 lg 1).

Rannikuriik võib oma majandusvööndis vajaduse korral kehtestada tehissaare, seadmestiku või rajatise ümber **ohutusvööndi**, mille piires on tal õigus võtta meetmeid nii meresõidu kui ka rajatiste ohutuse tagamiseks. Kõik laevad peavad arvestama ohutusvööndeid ning järgima tehissaarte, seadmestike ja rajatiste läheduses toimuvat meresõitu käsitlevaid üldtunnustatud rahvusvahelisi nõudeid. Tehissaari, seadmestikke ja rajatisi ning neid ümbritsevaid ohutusvööndeid ei tohi luua kohtades, kus need võivad häirida rahvusvahelise meresõidu seisukohalt oluliste üldtunnustatud laevateede kasutamist (konventsiooni art 60 lg 4, 6 ja 7).

Konventsioon reguleerib ka **kalapüüki**, kuid see on Euroopa Liidu (EL) ainupädevuses ja reguleeritud EL õigusaktidega. Siiski on planeerimise seisukohalt oluline märkida, et rannikuriigid ja rannikuriigid ning sisemaariigid peavad omavahel kokku leppima kalavarude kasutamises varude säilimise eesmärgil (konventsiooni art 63 ja art 69).

Rannikuriigi mandrilava moodustab merepõhja ja selle all asuva maapõue ala, mis ulatub maismaaterritooriumi pikendusest tema territoriaalmerest mandrilava välisservani või territoriaalmerelaiuse lähtejoontest 200 meremiili kaugusele, kui mandrilava välisserv nii kaugusele ei ulatu (konventsiooni art 76). Mandrilava loodusvarade uurimine ja kasutamine on rannikuriigi suveräänne õigus (konventsiooni art 77 lg 1). Loodusvarade kasutamisel tuleb arvestada mereökoloogiaga ning hea seisundi saavutamise eesmärgiga, samuti olemasolevate ja võimalike tulevikus moodustatavate kaitsealadega.

2.1.2. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon

Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (edaspidi *BMK*), mille Eesti ratifitseeris 1994. a, kohaldub nii territoriaalvetes kui ka majandusvööndis (*BMK* art 4).¹⁹ *BMK* kohustab riike kaitsma ja säilitama bioloogilist mitmekesisust ja tegema selles osas teiste riikidega koostööd

¹⁹ RT II 1994, 13, 41

(BMK art 3 ja art 5). Konventsiooni art 8 kohaselt tuleb rajada kaitsealad bioloogilise mitmekesisuse kaitseks.

Igal osalisriigil tuleb integreerida võimaluste piires ja sobival viisil bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säästev kasutamine asjakohastesse harukondlikesse või sidusplaanidesse, programmidesse ja -poliitikasse (BMK art 6 p b). Konventsiooni osalisriikide kohtumisel 2004. a seati eesmärgiks luua ühtne ja tõhus mere kaitsealade võrgustik aastaks 2012.²⁰ 2007. a töötati osapoolte kohtumisel välja teaduslikud kriteeriumid ökoloogiliselt või bioloogiliselt oluliste merealade identifitseerimiseks²¹ ning 2009. a teaduslik juhend merekaitsealade võrgustiku moodustamiseks.²²

2.1.3. Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon ja HELCOMi soovitused

Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon²³ (ratifitseeritud 1995. a) (edaspidi *Läänemere konventsioon*) otseselt merealade planeerimist ei reguleeri, kuid kohustab osapooli võtma tarvitusele kõik seadusandlikud, haldus- või muud meetmed saastuse vältimiseks, et saavutada Läänemere ökoloogiline taastumine ja selle ökoloogilise tasakaalu säilimine. Konventsiooni osapooled kohustuvad vältima ja likvideerima Läänemere merekeskkonna mis tahes allikatest pärinevatest kahjulikest ainetest põhjustatud saastust.

Läänemere konventsiooni art 19 alusel on moodustatud komisjon, mis annab osalisriikidele soovitusi merekeskkonna kaitseks art 20 lg 1 p b alusel. Soovitused ei ole õiguslikult siduvad, v.a kui nendega ei muudeta konventsiooni lisasid (Läänemere konventsiooni art 32), kuid senine praktika on näidanud, et osalisriigid suhtuvad soovitustesse tõsiselt ja püüavad neid täita. Konventsiooni osapool võib aasta jooksul teatada oma keeldumisest täita konventsiooni lisa muutvat soovitusi (Läänemere konventsiooni art 32).

HELCOMi soovitus²⁴ 15/5 kohaselt tuleb rajada Läänemere kaitsealad, kuid need on soovitusel kohaselt juba hõlmatud Natura aladega ja seega riik, kes rakendab loodusdirektiivist ja linnudirektiivist tulenevaid Natura alade rajamise reegleid, täiendavaid meetmeid rakendama ei pea.

HELCOMi soovitus²⁵ 24/10 Läänemere mere- ja rannikualade tegevuste integreeritud korraldusest sätestatakse, et Läänemere konventsiooni osalisriigid peavad mh tuvastama koostoimivad ja/või konfliktid riigiasutuste ja eraettevõtete huvid, kohustused ja tegevused (punkt d); välja töötama inimtegevuse ja sektoripõhiste asutuste koostoimimise ning planeerimise korraldamise, arendamiseks vajalike eelduste praktilised ja rakendatavad kriteeriumid, standardid ja juhised (punkt f). Lisaks tuleb tuvastada peamised inimtegevuse

²⁰ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 33. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/legal_aspects_msp_report_en.pdf (03.12.2010).

²¹ Kättesaadav internetis: <http://www.cbd.int/marine/meetings.shtml> (03.12.2010). Viidatud: European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 33.

²² Kättesaadav internetis: <http://www.cbd.int/marine/meetings.shtml> (03.12.2010). Viidatud: European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 33.

²³ RT II 1995, 11, 57

²⁴ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 31-32.

²⁵ HELCOM Recommendation 24/10. Kättesaadav internetis: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec24_10/ (23.11.2010).

planeerimis- ja korraldusprobleemid merel (punkt g) ning välja töötada ja rakendada inimtegevuse üldine kava, et viia ellu mere bioloogilise mitmekesisuse kaitse eesmärgid (punktid j ja k), samuti korraldada selle regulaarne ülevaatamine ja vajadusel muutmine vähemalt iga 3 aasta tagant.

HELCOMi soovitus 15/1²⁶ rannakaitseala kohta kohaselt peavad rannakaitsealad olema piisavalt laiad, kaitsmaks konkreetse linnavälise ranna eripära ja väärtusi, ulatudes vähemalt 100–300 meetrini tavalisest veepiirist nii maismaa kui mere poole (punkt b). Sellises piiranguvööndis peab olema keelatud igasugune tegevus, mis püsivalt muudab loodust ja maastikku (mh maavarade kaevandamine ja ehitiste püstitamine, v.a olemasolevad karjapidamise, kalastamise ja saunahooned). Sellest keelust võib kõrvale kalduda juhul, kui see on ülekaaluliselt oluline avalikes huvides (punkt c) ja kui teist vähem tundlikku ala ei olnud võimalik kavandatavaks tegevuseks leida. Selliseid erandeid võib teha ainult pädev planeerimisorgan (punkt d). 3 km laiune ala alates ranna veepiirist tuleb soovitusel punkti e kohaselt määrata kui rannikuala planeerimise tsoon, kus looduses ja maastikus võib teha muudatusi vaid kohase planeeringuga keskkonnamõju hindamise alusel.

2.1.4. UNESCO initsiatiiv merealade planeerimisel

ÜRO Haridus-, Teadus- ja Kultuuriorganisatsioon (UNESCO) on loonud merealade planeerimise alase infoportaali (<http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>), millelt on võimalike leida praktilisi juhiseid merealade planeerimiseks. Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, vaid soovitude ja juhenditega neile, kes oma töös puutuvad kokku merealade kasutamise reguleerimise ja planeerimisega.

Aastatel 2007-2009 töötati välja põhjalik merealade planeerimise juhend (edaspidi *UNESCO juhend*), mille kohaselt mõistetakse tänapäeval merealade ruumilise planeerimise all eelkõige interaktiivset protsessi, mis kohandub uute teadmiste ja oskustega. UNESCO juhendis defineeritakse merealade planeerimist kui avalikku protsessi, mille käigus analüüsitakse inimtegevuse ajalisi ja ruumilisi jaotumisi merealadel, et saavutada ökoloogilised, majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid, mis tavaliselt määratletakse täpsemalt poliitilise protsessi käigus. Merealade planeerimine on juhendi kohaselt tulevikku suunatud tegevus, mis ei peaks arvestama ainult olemasolevat olukorda, vaid ka alternatiivseid arengutsenaariumeid tulevikus 10-20 aasta pärast.²⁷

UNESCO juhendi kohaselt on merealade planeerimise eesmärgiks eelkõige tasakaalustada arenguvajadust keskkonna kaitsmise eesmärgiga, kuid see ei ole ainult majandusliku arengu ja keskkonnakaitse konfliktide lahendamise vahend. Merealade planeerimise tuumaks on erinevate sektorite ja vajaduste lõimimine. Merealade planeerimisel ei peaks juhendi kohaselt eelistama üht või teist kasutusvaldkonda, vaid eesmärgiks on tasakaalustatud

²⁶ HELCOM Recommendation 15/1. Kättesaadav internetis: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec15_1/ (23.11.2010).

²⁷ Ehler, Charles, and Fanny Douvere. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009 (English), lk 18 ja lk 63. Kättesaadav internetis: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/msp_guide (17.11.2010).

merealade kasutus, milles on arvestatud kõigi valdkondade eesmärgid ja vajadusi ning lahendatud erinevate kasutusviiside vastuolud.²⁸

2.2. Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded

2.2.1. Merealade kasutamise konfliktide ja merealade ruumilise planeerimise vajaduse teadvustamine

Merealade planeerimist ei reguleeri otseselt ükski EL õigusakt, kuid Euroopa Komisjon on koostanud mitmeid selleteemalisi dokumente ning sisse on seatud teemaga seotud materjale koondav veebiportaal: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/spatial_planning_en.html.

2006. a võttis Euroopa Komisjon vastu **Rohelise Raamatu „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja mere küsimuses”**.²⁹ Selles dokumendis märgitakse, et EL merestrateegia³⁰ esmane eesmärk on saavutada EL merekeskkonna hea seisund aastaks 2021. Strateegiaga kehtestatakse ökosüsteemipõhise planeerimise põhimõte, millela ei ole võimalik hallata kasvava mahuga ning sageli vastuolulisi mere kasutamise viise. Rohelises Raamatus leitakse, et selle tulemus võib olla uute merekaitsealade loomine, mis aitab kaitsta bioloogilist mitmekesisust ja kiiremini saavutada säästvaid püügikoguseid.³¹

Rohelises Raamatus märgitakse, et merealade kasutamise suurenevat intensiivsust arvestades kasvab tegevusalade vaheline konkurents Euroopa rannikuvete kasutamise pärast. Ilma planeerimiseta ühel või teisel kujul takistab investeerimisotsuste tegemist ebaselgus, kas mingit laadi tegevust teatud kohas lubatakse. Komisjon leiab, et liikmesriikide jurisdiktsiooni või kontrolli alla kuuluvates vetes toimuva merendustegevuse jaoks tuleks luua planeerimissüsteem. See peaks lähtuma merekeskkonna strateegias kirjeldatud ökosüsteemipõhisest meetodist, kuid käsitlema ka merendustegevuse jaoks lubade andmist, selle edendamist ja piiramist.³²

Rohelises Raamatus leitakse veel, et “laevanduse, sadamate infrastruktuuri ja avamereressursside kasutamise, sealhulgas kalanduse ja teiste sarnaste valdkondade jaoks, kus investeeritakse palju uuenduslikesse toodetesse, mis peavad kestma palju aastaid, on väga tähtis õiguskeskkonna stabiilsus. See on eriti oluline majandustegevuse asukohta mõjutavate reeglite puhul. See on veel üks põhjuseid, miks Euroopa rannikuvete jaoks on vaja võimalikult kiiresti kehtestada üldine planeeringusüsteem”.³³

²⁸ Ehler and Douvere. 2009, lk 29.

²⁹ Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2006_0275_et_part2.pdf (24.11.2010).

³⁰ Nii nimetatakse Rohelises Raamatus merestrateegia raamdirektiivi ettepanekut KOM (2005) 505 lõplik.

³¹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja mere küsimuses”. 2006, lk 12.

³² Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja mere küsimuses”. 2006, lk 33.

³³ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja mere küsimuses”. 2006, lk 22.

2007. a vastu võetud **EL integreeritud merenduspoliitikas ehk nn Sinises Raamatus** leitakse, et olemasolevad planeerimisreeglid on enamasti keskendunud maismaa arendamisele ega arvesta seda, kuidas rannikualade areng võib mõjutada merd ja vastupidi. Sinises Raamatus märgitakse, et EL peab asuma lahendama probleeme, mis tulenevad omavahel konkureerivatest ja järjest arvukamatest mere kasutusalaadest, nagu näiteks meretransport, kalapüük, vesiviljelus, vaba aja veetmine, energiatootmine avamerel ja merepõhja kasutamise muud vormid. Euroopa Komisjon leiab samas dokumendis, et mereala ruumiline planeerimine on seetõttu üks mere- ja rannikualade säästva arengu tagamise ning Euroopa merede keskkonnaseisundi parandamise põhivahendeid. Otsustamispädevus selles valdkonnas kuulub liikmesriikidele. Euroopa tasandil tuleb järgida ühiseid põhimõtteid ja suuniseid, et protsessi paindlikult lihtsustada ja tagada, et üle eri riikide merepiiride ulatuvad mere ökosüsteemid oleksid kaitstud.³⁴

2008. a võttis Euroopa Komisjon vastu **teatise "Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus"** (edaspidi *Komisjoni Teatis*). Selles defineeritakse mereala ruumilist planeerimist kui „...integreeritud merenduspoliitika peamist vahendit, mis aitab riigiasutustel ja sidusrühmadel oma tegevust koordineerida ning optimeerib mereala kasutamist, tuues kasu nii majanduse arengule kui ka merekeskkonnale“.³⁵ Selle teatise eesmärk on hõlbustada liikmesriikides mereala ruumilise planeeringu väljatöötamist ja soodustada selle rakendamist riiklikul ja EL tasandil. Teatistes esitatakse mereala ruumilise planeerimise põhiprintsiibid ning püütakse mõttevahetuse abil soodustada ühise lähenemisviisi väljatöötamist liikmesriikides.

Euroopa Komisjon on 2009. a esitanud Parlamendile ja nõukogule **Läänemere tegevuskava**, milles rõhutatakse Läänemere territoriaalset ühtsust ja selle saavutamise üheks strateegiliseks ettepanekuks on merealade ruumiline planeerimine. Läänemere tegevuskavas leitakse, et kuna tegevused Läänemerel on intensiivistunud, aga mereala on piiratud, siis on tekkinud konkurents mereala kasutusvaldkondade vahel, milleks on eelkõige laevandus, meretransport, tuuleenergia, sadamate arendus, kalandus ja akvakultuur ning keskkonnakaitse. Merealade planeerimises nähakse „võtit“ erinevate sektorite tasakaalustatud arenguks ning merealade säästvaks kasutuseks, mis toovad kasu nii ettevõtjatele kui ka keskkonnakaitsele. Merealade ruumiline planeerimine peaks Euroopa Komisjoni arvates põhinema ökosüsteemsel lähenemisel. Merealade ühtse ja säästva kasutuse oluliseks nurgakiviks on Euroopa Komisjoni hinnangul ka ranniku ühtne ruumiline planeerimine, kuna rannikult tulenev saasteainete koormus ning muu majandustegevus mõjutab otseselt piirkonna kasutusvõimalusi ja arengut.³⁶

2010. a on Euroopa Komisjon teinud **ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse integreeritud merenduspoliitika ehk Sinise Raamatu edasiarendamist toetav programm**. Ettepanekus rõhutatakse merealade ruumilise planeerimise vajadust eeltoodud põhjustel. Määruse eelnõu art 3 lg 2 p

³⁴ Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika. KOM (2007) 575 lõplik, lk 6. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ET:PDF> (24.11.2010).

³⁵ Euroopa Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791.

³⁶ Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the commission to European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan. Brussels, 10.06.2009. SEC (2009) 712, lk 68-70.

b kohaselt on mereala ruumiline planeerimine ja rannikualade integreeritud haldamine mere- ja rannikualade ökosüsteemipõhise majandamise ja säästva arendamise põhilised vahendid EL merekeskkonna hea seisundi saavutamise eesmärgi täitmisel.³⁷

2010.a. detsembris on Komisjon esitanud järjekordse **teatise merealade planeerimise teemal**³⁸, milles käsitleb seniseid saavutusi ning arenguvajadusi selles valdkonnas. Komisjon rõhutab teatistes veelkord, et ehkki merealade ruumilise planeerimise korraldamine on liikmesriikide pädevuses, on oluline merealade ruumilise planeerimise rakendamine kõigis liikmesriikides, kuna see suurendab merendussektori säästvat arengut ning on otsustavaks õiguskindluse, ennustatavuse ja läbipaistvuse tagamisel, vähendades seega ka kulusid investorite ja käitajate jaoks, eriti kui need tegutsevad mitmes liikmesriigis. Need aspektid on Komisjoni hinnangul olulised ka investeringute suurendamisel ja majanduskasvu ning töökohtade loomisel vastavalt Euroopa 2020 algatusele.

Euroopa Komisjon on võtnud seisukoha ka rannikualade suhtes. **ELi rannikualade integreeritud haldamise soovitus**³⁹ aastast 2002 on esitatud üldpõhimõtted ruumilise planeerimise ühtsuse kohta maismaa ja mere piirialal ja üleskutse liikmesriikidele töötada välja rannikualade integreeritud haldamise strateegiad. Soovitusel julgustatakse liikmesriike tegema koostööd naabruses asuvate riikidega.

2.2.2. Merestrategia raamdirektiiv

Kõige üldisemad alused EL integreeritud merenduspoliitika reguleerimiseks sätestatakse merestrategia raamdirektiivis 2008/56/EÜ (MSRD).⁴⁰ MSRD kohaselt peavad liikmesriigid 2020. aastaks saavutama merekeskkonna hea seisundi (art 1). Merekeskkonna hea seisund on mereakvatooriumi keskkonnaseisund, mis võimaldab hoida meresid ja ookeane ökoloogiliselt mitmekesistena ja dünaamilistena ning olemuselt puhaste, tervete ja produktiivsetena, ning mille puhul merekeskkonda kasutatakse jätkusuutlikul tasemel, tagades sellega võimalikud kasutusviisid ja tegevused praeguste ja tulevaste põlvkondade jaoks (MSRD art 3 lg 5).

Liikmesriigid peavad välja töötama merekeskkonna hea seisundi saavutamiseks merestrategiad, et kaitsta ja säilitada merekeskkonda, vältida selle seisundi halvenemist või taastada võimaluse korral mereökosüsteemid piirkondades, kus need on kahjustatud. Merestrategiates tuleb võtta inimtegevuse suhtes ökosüsteemil põhinev lähenemisviis, tagades sellest tuleneva koormuse hoidmise tasemel, mis aitab saavutada hea keskkonnaseisundi, võimaldades praegustele ja tulevastele põlvkondadele merekaupade ja -teenuste jätkusuutliku kasutamise (MSRD art 5).

³⁷ KOM(2010) 494 lõplik. Kättesaadav internetis:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2010_494_et.pdf (24.11.2010)

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Maritime Spatial Planning in the EU – Achievements and Future Development” (COM(2010) 771). Kättesaadav internetis:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2010_771_en.pdf (6.01.11)

³⁹ 2002/413/EÜ, EÜT L 148, lk 24-27.

⁴⁰ ELT L 164, 25.6.2008, lk. 19-40.

Liikmesriik peab 2010. a 15. juuliks hindama merealade keskkonnaseisundi, välja töötama direktiivi lisas toodud näitliku tunnuste loetelu abil mere hea seisundi tunnused ning seadma keskkonnamärgid ja määrama nende mõõtmise indikaatorid (MSRD art 8, art 9 ja art 10). Kui merekeskkonna seisund on kriitiline, siis peavad riigid välja töötama tegevuskava merestrateegia merekeskkonna seisundi parandamise meetmete (meetmeprogrammi) varasemaks rakendamiseks (MSRD art 5 lg 3). Mõned liikmesriigid on teatanud, et nad hakkavad MSRD rakendamiseks kasutama mereala ruumilist planeerimist (näiteks Ühendkuningriik).⁴¹

2010. a 1. septembril võttis Euroopa Komisjon vastu otsuse mereakvatooriumi hea keskkonnaseisundi kriteeriumide ja metoodikastandardite kohta, mis on merestrateegia raamdirektiivi 2008/56/EÜ art 9 lg 3 ja lisade I ja III edasiarendus. Selle alusel peavad liikmesriigid hakkama merekeskkonna seisundit hindama ja see on oluline etapp merestrateegia koostamisel.

2.2.3. Liiklus merel

Euroopa Liidus kehtivad kõik ÜRO mereõiguse konventsiooni ja Rahvusvahelise Merendusorganisatsiooni (inglisekeelne lühend *IMO*) reeglid. Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel sätestab laevaliikluse ohutuse meetmed majandusvööndis ja avamerel. Euroopa vetes on selle alusel vastu võetud rohkem kui 120 liiklusskeemi. Selle osas võivad liikmesriigid teha erandeid oma majandusvööndis, kui soovivad rajada mereteede piirkonda nt tehissaari vm rajatise ja rajatiste ohutustsoone. Siiski ei või liikmesriigid majandusvööndis püstitada ehitisi rahvusvahelise tähtsusega mereteedele.⁴²

Kaldariikidel on õigus piirata liiklust majandusvööndis keskkonnakaitse eesmärgil, kuid kaldariik ei või kehtestada ühepoolseid reegleid majandusvööndi piirkonnas. Territoriaalmeres on riigil õigus veeliiklust täielikult ise reguleerida, arvestades IMO soovitusi, merenduse tavasid ning liikluse tihedust ja iseloomu.⁴³

Euroopa Komisjon on leidnud, et rannikust aina kaugemal toimuv majandustegevus toimub tihti rahumeelse läbisõidu õiguse teostamise piirkondades. Sellisel juhul tuleb tagada, et läbisõit oleks kooskõlas piirkonna majandustegevusega.⁴⁴

EL mereliikluse direktiividest käsitleb merealade planeerimist üksnes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/59/EÜ, millega luuakse ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem. See direktiiv kohustab liikmesriike mh kehtestama reegleid, millisesse sadamasse või asustatud kohta võivad laevad randuda merehädä korral.⁴⁵

Seega ei reguleeri EL direktiivid mereliikluse planeerimist, vaid see on iga liikmesriigi otsustada, territoriaalmeres piires ning majandusvööndis arvestades rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevaid nõudeid ning teiste riikide huve.

⁴¹ Euroopa Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 7

⁴² European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 18.

⁴³ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 18.

⁴⁴ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja merede küsimuses”. 2006, lk 34.

⁴⁵ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 21.

2.2.4. Kalandus

Ühine kalanduspoliitika kuulub ELi ainupädevusse ja sellega reguleeritakse kalapüüki nii majandusvööndis kui ka territoriaalmeres, samuti nende laevade tegevust, mis sõidavad liikmesriigi lipu all. Ühtne kalanduspoliitika hõlmab mitmeid määrusi. Nõukogu määrus 2371/2002 loob õigusliku aluse kalaressursside säilitamise ja kasutamise meetmete võtmiseks ning inimtegevuse keskkonnamõju vähendamiseks.⁴⁶ See määrus toetab ka ökosüsteemi kui terviku käsitlemist.⁴⁷

Euroopa Komisjon on leidnud, et arvestades kalanduse ja ökosüsteemi vastastikust mõju ja kalavarude liikuvust, mõjuks mereala ühtne ruumiline planeerimine soodsalt kalavarude säästvale majandamisele Euroopa Liidu vetes. Liikmesriigil puudub aga pädevus kalanduse alaseid tegevusi planeerida väljaspool territoriaalmerd ja seega peaks merealade planeeringu kalanduse osas majandusvööndis koostama EL tasandil.⁴⁸

2.2.5. Merekaitsealad

Loodusdirektiivi ja linnudirektiivi kohaselt⁴⁹ peavad liikmesriigid määrama piirkonnad, kus leidub kaitsealuseid liike või elupaiku. Need direktiivid kohalduvad ka majandusvööndis ja nende direktiivide kohaselt peavad liikmesriigid koostama riikliku nimekirja aladest, mis tuleks kaitse alla võtta proportsionaalselt alade, elupaigatüüpide või elupaikade esindatusega oma territooriumil.⁵⁰

Loodusdirektiivi I lisas on nimekiri EL tähtsusega elupaigatüüpidest, mille hulgas on ka avamere ja loodete alad, rannikupangad ja kliburannad, Läänemere kesk- ja põhjaosa saarestikud ja rannikud. Liikide kaitseks tuleb moodustada erikaitsealad, mille hulgas on ka meres elavad loomaliigid.⁵¹

Euroopa Komisjoni hinnangul on merekaitsealade moodustamisel majandusvööndis peamiseks väljakutseks leida tasakaal kalapüügi ja looduskaitse vahel, kuna esimene kuulub EL ainupädevusse ja teine liikmesriigi pädevusse. Sellise tasakaalu saavutamine eeldab ala terviklikku käsitlemist, mis on võimalik üksnes ruumilise planeeringu koostamisel.⁵²

Loodusdirektiivi art 6 lg 1 ja lg 2 kohaselt tuleb kaitsealade määramisel arvestada üksnes ökoloogilisi kriteeriumeid ja majanduslikud või sotsiaalsed kriteeriumid tuleb kõrvale jätta.⁵³ Loodusdirektiivi art 6 lg 3 ja lg 4 võimaldavad kava või projekti, millel on kaitsealale negatiivne mõju, ellu viia üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, kusjuures

⁴⁶ OJ L 358, 31.12.2002, p. 59 Viidatud: European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 24.

⁴⁷ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 24.

⁴⁸ Euroopa Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791, lk 8.

⁴⁹ 2009/147/EÜ, EÜT L 20, 26.01.2010 (linnudirektiiv) ja 92/43/EMÜ, EÜT L 206, 22.7.1992; ... ELT L 236, 23.09.2003, lk 33. (loodusdirektiiv).

⁵⁰ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 34-35.

⁵¹ 92/43/EMÜ, EÜT L 206, 22.7.1992; ... ELT L 236, 23.09.2003, lk 33.

⁵² European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. Summary report. 2008, lk 5. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/legal_aspects_msp_summary_en.pdf (24.11.2010)

⁵³ 92/43/EMÜ, EÜT L 206, 22.7.1992; ... ELT L 236, 23.09.2003, lk 33.

esmatähtsate alade või liikide⁵⁴ puhul võib kaaluda üksnes argumente, mis on seotud rahva tervise või avaliku julgeolekuga, esmatähtsate soodsate tagajärgedega keskkonnale või komisjoni arvamuse kohaselt muude üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvate põhjustega.⁵⁵

Seisukohta, et kaitsealade rajamisel tuleb arvestada üksnes ökoloogilisi kriteeriumeid ja majanduslikud ning sotsiaalsed kriteeriumid tuleb kõrvale jätta, on kinnitanud ka Euroopa Kohus mitmes lahendis.⁵⁶

2.2.6. Tuuleenergia

Euroopa Komisjon on 2008.a. vastu võtnud teatise avamere tuuleenergia kohta, milles märgitakse, et mereala ruumiline planeerimine aitab kaasa avamere taastuvate energiaallikate arendamisele, luues sellele stabiilse raamistiku.⁵⁷ Komisjon innustab liikmesriike võtma merede ruumilisel planeerimisel aluseks peagi valmiva ruumilise planeerimise tegevuskava põhimõtteid, et reguleerida mere konkureerivaid kasutusalasid läbipaistva otsustamise kaudu ja saavutada kõige paremate asukohtade valik tuuleparkidele.

Euroopa Komisjoni arvestuste kohaselt võiks aastaks 2010 tuulest toota 70 000 megavatti energiat, muu hulgas 14 000 megavatti avamerel.⁵⁸ Teised kujunemisjärgus tehnoloogiad hõlmavad näiteks laineenergia seadmeid ja tõusu-mõõna hoovuste turbiine, mida võib kasutada kaldal ja avamerel. Kõikidel juhtudel võib Komisjoni hinnangul tekkida huvide konflikt rannikuvete teiste kasutajate, nagu laevanduse ja kalandusega, ning arvestada tuleb ka kohaliku elanikkonna vajadustega.⁵⁹

2.3. Hinnang rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevate kohustuste täitmisele

2.3.1. Rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmine

Bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis sätestatud kohustust integreerida võimaluste piires ja sobival viisil bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säästev kasutamine asjakohastesse

⁵⁴ Need on loodusdirektiivi 92/43/EMÜ I ja II lisas tähistatud tärniga.

⁵⁵ Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta. 21.05.1992. – EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7; ...ELT L236, 23.09.2003, lk 33.

⁵⁶ Judgment of the Court of 11 July 1996. Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds. Case C-44/95. – ECR 1996, p I-03805; Judgment of the Court of 28 February 1991. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-57/89. ECR 1991, p I-00883; Judgment of the Court of 2 August 1993. Commission of the European Communities v Kingdom of Spain. C-355/90. – ECR 1993, p I-04221.

⁵⁷ Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Avamere tuuleenergia: meetmed, mida on vaja võtta energiapoliitika 2020. aasta ja edaspidiste eesmärkide saavutamiseks. KOM (2008) 768 lõplik. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0768:FIN:ET:PDF> (05.12.2010).

⁵⁸ Euroopa Komisjoni Teatis „Taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetamine“, KOM(2005) 627 lõplik. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.et&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=418734:cs&page=> (05.12.2010).

⁵⁹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja merede küsimuses”. 2006, lk 17.

harukondlikesse või sidusplaanidesse, programmidesse ja –poliitikatesse, ei ole järgitud. Merealade kasutamise lubamisel ei ole piisavalt tagatud, et tegevustes arvestataks mereökosüsteemiga ja merekaitsealade loomise vajadusega. LKS sätestab küll kaitsealade moodustamise alused, mis on iseenesest kooskõlas bioloogilise mitmekesisuse konventsiooniga, ent kaitse alla võtmise kriteeriumid on väga üldised. Samuti ei ole selge, millest sõltub kaitse alla võtmise menetluse algatamise otsustamine juhul, kui selleks ei esitata ettepanekut vastavalt LKS §-le 8 (st millistel juhtudel algatatakse kaitse alla võtmine riigi initsiatiivil). Loodud ei ole kaitsealad kõigi kaitset vajavate alade jaoks (vt selles osas ka p 2.3.2).

Läänemere konventsiooni nõuete täitmine on tagatud VeeS sätetega, kuid kõiki HELCOMi soovitusi ei järgita. Eestis ei ole süsteemselt tuvastatud merealade kasutamise koostoimivad või konkureerivad huvid, kohustused ja tegevused; pole välja töötatud inimtegevuse ja sektoripõhiste asutuste koostoimimise juhiseid merel, planeerimisest rääkimata; ei ole tuvastatud inimtegevuse planeerimis- ja korraldusprobleeme merel, samuti pole välja töötatud kava bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja kaitseks merel, nagu näeb ette HELCOMi soovitus 24/10.

HELCOMi soovitus 15/1 arvestatakse LKS regulatsioonis, kuna LKS sätestab piirangud tegevusele mererannas ulatusega maismaale kuni 200 meetrit. HELCOMi soovitus 15/1 näeb ette piiranguvööndi ulatuse lisaks maismaale ka kuni 300 meetrit mere suunas, ent seda soovitusi osa Eestis ei ole otseselt järgitud. Samuti ei ole Eestis määratletud 3 km laiust ala rannikuala planeerimise tsoonina, kus looduses ja maastikus võib teha muudatusi vaid kohase planeeringuga ja keskkonnamõju hindamise alusel.

Tegevuseks merel on Eestis vaja kas TJA luba jm asjaomase asutuse kooskõlastust lisaks tegevusloale (kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste kavandamisel) või hoonestusluba (kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste kavandamisel). HELCOMi soovitusi kohaselt võib piiranguvööndis olulise keskkonnamõjuga tegevust lubada, kui ei leita teist sobivat ala ja tegevuse läbiviimise ajendiks on ülekaalukas avalik huvi, ent Eesti õiguses ei ole sätestatud kohustust muude sobivate alade otsimiseks (on vaid sätestatud, et TJA võib keelduda loa või hoonestusloa andmisest keskkonnakaitse kaalutlustel).

2.3.2. EL õigusest tulenevate kohustuste täitmine

Merestrateegia raamdirektiivist tulenevad kohustused tuleb täita 2012. a 15. juuliks, mistõttu hetkel ei pea Eesti õigus nendele nõuetele veel vastama (vt MSRD ülevõtmise kohta p 3.3).

Loodus- ja linnudirektiivi nõuete täitmiseks merealadel on LKS kohaselt võimalik moodustada kaitsealad, püsielupaigad ja hoiualad. Praktikas on mõned kaitsealad ja püsielupaigad moodustatud aladel, mis asetsevad on nii maismaal (rannaaladel) kui ka merel. Ka merealadel, mis ei ole seotud maismaaga, on moodustatud hoiualad, ent see hõlmab vaid mõnesid alasid. Nagu eelpool viidatud, ei anna kehtiv õigus piisavalt selgust, kuidas peaks tegema kindlaks alad, mille kaitse alla võtmine algatatakse riigi initsiatiivil. Kohustust alade inventeerimiseks ja kaitseväärtuse kindlakstegemiseks ei ole LKS-s sätestatud ning seega sõltub loodus- ja linnudirektiivi nõuete täitmine otseselt praktikast.

Käesoleva analüüsi koostamise käigus Tartu Ülikooli Mereinstituudilt saadud teabe kohaselt ei ole kõik merealad praktikas aga isegi veel inventeeritud, tehtud ei ole eraldi uuringut ega modelleerimist kaitset vajavate loodusväärtuste kohta (või ka lihtsalt loodusväärtuste kohta), mis hõlmaks kogu territoriaalmerd. Ka looduskaitse arengukava aastani 2020 eelnõu⁶⁰ kohaselt on teave merealade bioloogilise mitmekesisuse kohta ebapiisav ning lõpuleviidud või käimasolevate merealade inventuuridega on kaetud ligikaudu 1/3 Eesti territoriaalmere pindalast, ülejäänud osa vajab veel uurimist; väljaspool territoriaalmerd ei ole inventuure veel tehtud.

TÜ Mereinstituut viib läbi 2007. aastast kuni 2011. a aprillini osade merealade inventuuri, mille alusel valitakse välja sobivad alad, mille kaitse alla võtmiseks tehakse vastavad ettepanekud.⁶¹ Loodus- ja linnudirektiivi nõuete täielik täitmine enne merealade inventuuri tegemist ei ole võimalik.

⁶⁰ Looduskaitse arengukava aastani 2020 eelnõu. Internetis kättesaadav: <http://www.envir.ee/1690> (6.01.11)

⁶¹ ESTMAR – Natura 2000 rakendamine Eesti merealadel: alade valik ja kaitsemeetmed. Kättesaadav internetis: <http://www.sea.ee/estmar/> (06.12.2010).

3. Lahendused

3.1. Probleemid ja vajadused

Kehtiv regulatsioon ei võimalda merealade kasutamise konfliktide terviklikku lahendamist, vaid otsustamine toimub üksikjuhtumi baasil. Avamerele objektide rajamise menetluses on seadusandja küll näinud vajadust konfliktide lahendamiseks, ent seda vaid üksikute loamenetluste kaudu, mille raames ei ole mõeldav kõigi tegevusega kaasnevate keskkonnamõjude (sh teiste tegevustega koosmõju) hindamine – samuti on ebaselge, millises menetlusetapis üldse saab keskkonnamõjud välja selgitada. KMH menetluses ei selgitata tegevuse sobivust asukohta ega kaaluta asukohaalternatiive, kuid merealade kasutamise konfliktid tekivad peamiselt tegevuste asukohtade ja nendest lähtuvate mõjude kollideerumise pinnalt. Kaitsealade ja arendusprojektide konfliktide lahendamine toimub nn „kes ees, see mees” põhimõttel, mis pikemas perspektiivis ei ole mõistlik ega jätkusuutlik.

Kasvav majandustegevus Euroopa meredel toob kaasa valdkondlike huvide konkurentsi selliste sektorite vahel nagu laevandus ja meretransport, avamere energiasektor, sadamate arendamine, kalapüük ja vesiviljelus ning keskkonnakaitse. Selliste suurte ja oluliste valdkondade sektoraalne reguleerimine ei garanteeri seda, et tegevused omavahel ei kattu või ei kollideeru ning seda, et tulevikus võidakse leida teatud aladele sobivaks teistsugused kasutusviisid kui sektoraalselt sai lubatud.

Rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevad Eestile mitmesugused kohustused:

- Tagada rahumeelne läbisõiduõigus territoriaalvetest ja majandusvööndis (mereõiguse konventsioon);
- Võimaldada majandusvööndis paigaldada ja käitada kaableid ja torujuhtmeid (mereõiguse konventsioon);
- Tagada merekeskkonna hea seisund ning selle raames hinnata merekeskkonna seisundit, määrata hea seisundi kriteeriumid ja indikaatorid ja sätestada keskkonnamärgid merel (MSRD);
- Moodustada merekaitsealad teatud kriteeriumidele vastavatel aladel (BMK; loodus- ja linnudirektiiv).

Euroopa Liidu poliitiliste suundade kohaselt peaksid olemasolevad ja tuleviku merekasutused ning nende oodatav intensiivsus olema kindlaks määratud merealade ruumilise planeeringuga, mis näitab sobivust, konflikte ning tasakaalustatud lahendusi mere kasutamisel ning ökosüsteemi kaitsmisel, hõlmates ka saastuse vältimise ja ettevaatuspõhimõtted. See plaan peaks olema tulevikku suunatud ega peaks olema staatiline, vaid regulaarselt ülevaadatav ning kohandatav uuele informatsioonile ja muutuvatele asjaoludele.

Kehtiva rahvusvahelise ja EL õiguse põhjal võib järeldada, et merealade planeerimine on suures osas riigi sisepoliitiline otsus, kas tegutseda merel läbimõeldult ja otstarbekalt sidusa planeeringu alusel või sektoraalselt ja määramatult lahendades igakordse kavandatava

objekti ja muu merekasutuse, sh keskkonnakaitse vahelisi võimalikke kattuvusi või vastuolusid juhtumipõhiselt. Sellisel juhul tuleb arvestada, et mereala kasutuse intensiivistumisel võidakse tulevikus avastada, et on tehtud olulisi vigu osade alade kasutusse võtmisel, arvestamata võimalikke tulevase merekasutusviise ja –võimalusi. See omakorda võib riigile lõpuks väga kulukaks osutuda. Merealade ruumiline planeerimine peaks hõlmama ka riigi rahaliste ressursside planeerimist ning seeläbi aitab kaasa riigi raha otstarbekale kasutusele ja lisakulude või raiskamise vältimisele.

Eeltoodust tulenevalt tuleks ka Eestis kaaluda merealade ruumilise planeerimise võimaluse sätestamist. Planeeringuta objektide rajamine merele on riskantne ja võib põhjustada huvide konflikti või hilisema arusaamise, et mõned objektid on kavandatud ebasobivalt või ebasobivasse kohta. Mereala planeering ei peaks arvestama mitte ainult olemasolevat merekasutust, vaid ka võimalikku tulevast merekasutust ja eeskätt silmas pidama merekeskkonna hea seisundi saavutamist, mis on seatud eesmärgiks EL merestrateegia raamdirektiiviga.

Küsimuseks on seejuures ka see, kas merealade ruumiline planeerimine saab toimuda samade reeglite alusel nagu maismaa planeerimine, milline peaks olema selle seos merekaitsealade loomisega ning strateegilise tasandi planeerimisega. Sellele küsimusele vastamiseks on alljärgnevalt lühidalt käsitletud teiste riikide kogemust ja lahendusi ning juba käimasolevaid algatusi Eestis, seejärel antakse soovitusel Eestile kohaste lahenduste osas.

3.2. Merealade planeerimise regulatsioon ja praktika teistes riikides

Olemasoleva info põhjal ei ole ka teistes riikides veel märkimisväärselt häid lahendusi merealade planeerimiseks selliselt, et oleksid täidetud rahvusvahelised ja EL nõuded ning siseriiklikud vajadused. Euroopa Komisjoni 2008.a. Teatisest merealade planeerimise kohta ja 2008.a. koostatud õiguslikust ülevaatest võib välja tuua eelkõige Ühendkuningriigi ja Saksamaa lahendused.

Ühendkuningriik oli 2008.a. novembrikuu seisuga õigusraamistikuna ette valmistanud mereseaduse, milles sätestatakse kõigi Ühendkuningriigi vete merealade planeerimise süsteem⁶². Šotimaa oli koostanud mereseaduse eelnõu oma merede haldamiseks⁶³. Mõlemas eelnõus nähti ette uus haldusstruktuur (merelist tegevust haldav organisatsioon), et lihtsustada loa- ja litsentsimenetlusi.⁶⁴

Saksamaa on laiendanud oma föderaalset planeerimisseadust ja seega ka föderaalvalitsuse volitusi mereala ruumilise planeerimise ning rannikualade integreeritud haldamise suhtes kuni majandusvööndini (sealhulgas). Sellise laiendamise ajendiks oli avamere tuuleenergia sektori areng, mida loodeti kahekordistada aastaks 2010. Saksamaa ruumilise planeerimise seaduse kohaselt võivad merealade planeerimise kavad sisaldada siduvaid eesmärke või

⁶² Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 4.

⁶³ www.scotland.gov.uk/marinebill. Viidatud: Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 4.

⁶⁴ Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 4.

mittesiduvaid põhimõtteid, mida tuleb arvesse võtta, kui kaalutakse erinevaid huve ning tehakse kaalutlusotsuseid. Nendes kavades on võimalik määrata prioriteetsed alad, kus teatud tegevused on keelatud. Territoriaalmerele on osades maakondades koostatud ka merealade planeeringud (2005. ja 2006. a); Schleswig-Holsteini piirkonna territoriaalmer planeering, samuti Põhjamere ja Läänemere majandusvööndite planeeringud olid 2008.a. seisuga väljatöötamisel. Euroopa Komisjoni hinnangul iseloomustab neid planeeringuid sektoriteülesus ja mitmekihilisus, mis tasakaalustab merealade erinevaid kasutusviise, kuid samas on ruumi paindlikkusele (need on tunnused, mida üldiselt omistatakse juriidilisele ruumilise planeerimise normistikule).⁶⁵

Mõned EL liikmesriigid ja muud Euroopa riigid on välja töötanud merealade integreeritud haldamise kavad, mis annavad suuniseid asjaomaste merealadega seotud otsuste vastuvõtmisel (nt Holland, Prantsusmaa, Belgia).⁶⁶

Belgia on kasutanud nn üldkavas tzoneerimist, et määrata konkreetseks merega seonduvaks kasutamiseks sobivad merealad. Selle ajenditeks on liiva ja kruusa kaevandamine ja avamere tuuleenergia. Teises kavandamisjärgus määratakse kindlaks merekaitsealad (Natura 2000 võrgustik). See kava võimaldab anda teatud laadi tegevuseks lube ja litsentse ainult asjakohaste kindlaksmääratud tsoonide piires ning on regulaarse järelevalve all ja seda hinnatakse regulaarselt.⁶⁷

Prantsusmaa merenduse õigusliku regulatsiooni eripäraks oli Komisjoni 2008.a. hinnangu kohaselt asjaolu, et see ei reguleeri veekasutust, vaid on maakasutuse regulatsiooni pikendus merre. 2006. a muudeti kaitsealade moodustamise seadust ja nüüd on võimalik moodustada merekaitsealad territoriaalvetes ulatusega majandusvööndisse. Merealade kasutus rannast eemal ei ole planeeritud ühtselt, vaid on jäänud lahendada sektoraaletse otsustega.⁶⁸ Prantsuse merealade ruumilise planeerimise üks peamisi vahendeid oli 2008.a. seisuga „Mere Arengukava“, mis esimest korda võeti kasutusele 1983. a ja mis koostatakse rannikualadele, et määrata peamised ranniku ja merealade kasutusvaldkonnad ja kaitse. See hõlmab tegevuste tzoneerimist (tööstus, vesiviljelus, puhkealad jne) ja erimeetmeid merekeskkonna kaitseks.⁶⁹

3.3. Eestis toimuvad arengud

Merealade planeerimist Eestis puudutavad juba praegu mitmed käimasolevad protsessid.

Vabariigi Valitsus kiitis oma 11. detsembri 2008 korraldusega nr 499 heaks „**Looduskaitse arengukava aastani 2020**“ (LAK) koostamise. LAK eelnõus viidatakse asjaolule, et nii Eestis kui ka Euroopas laiemalt muutuvad järjest aktuaalsemaks sellised tegevused nagu vesiviljelus (töenduslik kalakasvatus merekeskkonnas) ning avamerre tuuleparkide rajamine taastuvenergia tootmiseks. Lisaks avaldavad Eesti merekeskkonnale märkimisväärset mõju

⁶⁵ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 71.

⁶⁶ Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 5.

⁶⁷ <http://www.mumm.ac.be/EN/Management/Sea-based/index.php> Viidatud: Viidatud: Komisjoni Teatis. 25.11.2008. KOM(2008) 791. lk 5.

⁶⁸ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 69.

⁶⁹ European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008, lk 69-70.

põllumajanduse ja maavarade töenduslik kaevandamine.⁷⁰ Eelnõus nenditakse, et Eestis puudub üks ühtne õigusakt merenduslaste või merd mõjutavate tegevuste reguleerimiseks. LAK eelnõu kohaselt peaks merekaitse raamdokumendiks olema riiklik merestrateegia, milles püstitatakse mere kaitse, sh liikide ja elupaikade kaitse konkreetsemad eesmärgid ning milles kehtestatakse nende eesmärkide saavutamiseks konkreetset kaitsemeetmeid. LAK eelnõu kohaselt tuleb riikliku merestrateegia koostamisel ning konkreetsete meetmete paigapanemisel merd vaadelda kui ühtset ökosüsteemi, mis hõlmab ka rannikuvett ning mida mõjutavad rannikualad, meretransport, välisõhu saastumine ja siseveekogudest lähtuv reostus.

2009. a esitas Keskkonnaministeerium Justiitsministeeriumile **merekeskkonna kaitse seaduse eelnõu** väljatöötamiskavatsuse.⁷¹ Merealad nõuavad Keskkonnaministeeriumi hinnangul eraldi regulatsiooni, kuna meri ja selle kasutusvõimalused erinevad olemuslikult siseveekogudest. Kavandatava regulatsiooni eesmärgiks on luua Eesti eripärade ja keskkonnakaitse vajadustega arvestav merekeskkonna kaitse ja kasutamise õiguslik alus. Sellega luuakse Eesti poolt sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest tulenevate õiguste ja kohustuste siseriiklikusse õigusesse sätestamiseks vajalik õiguslik raamistik. Merekeskkonna kaitse seaduse väljatöötamisega loob Eesti eelduse MSRD-st tulenevate kohustuste täitmiseks. Väljatöötamiskavatsuses ei mainita otseselt merialade planeerimist, ehkki viidatakse Euroopa Komisjoni strateegiatele sel teemal.

MSRD ülevõtmiseks on algatatud 2010.a. **VeeS muutmise seaduse eelnõu**⁷², millega nähakse ette menetlus merestrateegia koostamiseks ja merestrateegia sisu nõuded. Eelnõu kohaselt hinnatakse mereala, koostatakse asjaomased seire- ja meetmeprogrammid ning kehtestatakse keskkonnalased sihid vajaduse korral mereala piirkondade kaupa, tagades eri piirkondade vahelise sidususe. Samuti määratletakse eelnõuga mereala hea keskkonnaseisund. VeeS muutmise seaduse eelnõuga võetakse üle vajalik formaalne osa merestrateegia koostamiseks, kuid lisaks sellele on MSRD ülevõtmiseks vaja tulevikus (2012.a. 15. juuliks) välja töötada sisulised merekeskkonna hea seisundi saavutamise kriteeriumid ja indikaatorid Eesti jaoks, nagu MSRD ette näeb.

Justiitsministeeriumi tellimusel on 2010.a. valminud **planeerimis- ja ehitusõiguse kontseptsioon**⁷³, mille alusel on koostamisel uue planeerimis- ja ehitusseadustiku eelnõu. Kontseptsiooni kohaselt peaks maismaal planeerimine tulevikus laienema ka veeladele, sh merialale kuni territoriaalmerele välispiirini. Kontseptsioon on merialade planeerimise seisukohalt üldsõnaline ega paku konkreetset merialade eripärasid arvestavat lahendust merialade ruumiliseks planeerimiseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi initsiatiivil töötatakse välja **Eesti merenduspoliitikat**⁷⁴. Merenduspoliitika koostamise eesmärk on välja töötada merenduse sektoreid omavahelises koostoimes käsitlevad suunised merenduse edendamiseks, et

⁷⁰ Arengukava eelnõu p 2.2.2 „Elupaigad” (alpunkt „Mere ökosüsteemid”)

⁷¹ Kättesaadav internetis http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=249674 (24.11.2010).

⁷² Kättesaadav internetis http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=292503 (24.11.2010).

⁷³ A. Pelisaar jt. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Tallinn 2010.

Kättesaadav internetis: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51220/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCld-+ja+eriosa+rakendusanal%FC%FCs.+2.+osa.pdf> (26.10.2010).

⁷⁴ Avalikustatud 15.11.10 osalusveebis <http://www.osale.ee>

(<https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=185&search=merenduspoliitika>) (6.12.10)

realiseerida maksimaalselt Eesti potentsiaal mereressursi kasutamisel ning säilitamisel. Selles seatakse merenduse prioriteedid ja eesmärgid, milleks on eelkõige laevandus ja meretransport ning rannaäärne turism. Selles nähakse muuhulgas ühe meetmena ette merealade planeerimise meetodika väljatöötamine aastaks 2011 ning rannaalade teemaplaneeringute koostamine aastaks 2014.

Siseministeeriumi tellimusel OÜ Hendrikson & Ko poolt 2010.a. koostatud **analüüsis „Merealade ruumilise planeerimise meetodika“**⁷⁵ on leitud, et mereala planeerimisel on otstarbekas lähtuda väljakujunenud planeeringute liikidest - merealade planeerimise põhimõtteid tuleb käsitleda üleriigilises planeeringus, koostada tuleb maakonnaplaneeringud kogu territoriaalmeres ka vajadusel üld- ja detailplaneeringud maksimaalselt kuni 1 meremiili ulatuses rannast.

Koostamisel on ka **uus üleriigiline planeering aastani 2030**⁷⁶, mille koostamise protsess on seni keskendunud aga peamiselt asustuse suunamisele, energeetikale ja transpordile ning selle protsessis avalikustatud senised dokumendid ei käsitle merealade planeerimist. Kuna protsess on alles algusjärgus, ei ole välistatud, et planeering hakkab ka merealade planeerimist siiski käsitlema.

Eeltoodust võib järeldada, et teatud liikumine merealade kasutamise planeerimise suunas on toimumas ning vajadust integreerituma suunamise järele on teadvustatud. Samas ei tulene ühestki viidatud dokumendist otsest kavatsust merealade ruumilist planeerimist lähemas tulevikus korraldada. Kõige konkreetsemalt käsitleb merealade ruumilise planeerimise teemat OÜ Hendrikson & Ko koostatud meetodika, milles antakse ka põhjalik ülevaade merealade senise kasutamise regulatsioonist ja praktikast. Samas ei saa selle meetodika järeldustega kõiges nõustuda (vt selles osas analüüsi järgmist punkti).

3.4. Merealade kasutamise planeerimise võimalused

3.4.1. Strateegiline tasand

Merealade ruumilise planeerimise alused peavad esiteks tulenema strateegiliselt tasandilt. Selleks peaksid vastava valdkonna strateegiad olema sidustatud ning nägema merealade kasutamise suunamiseks ette ühtsed põhimõtted.

Juba praegu või lähiajal on koostamisel mitmeid erinevaid strateegiadokumente, mis merealade kasutamisega kokku puutuvad – koostamisel on Eesti merenduspoliitika eelnõu, samuti tuleb Eestil koostada riiklik merestrategia vastavalt MSRD nõuetele. Need dokumendid peavad olema omavahel sidusad, vastasel korral ei saa rääkida ühtsest merealade kasutamise suunamisest.

⁷⁵ Merealade ruumiline planeerimine. Hendrikson & Co. Lk 20. Kättesaadav internetis:

http://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_meetodika.pdf (24.11.2010).

⁷⁶ Info koostamisel oleva üleriigilise planeeringu aastani 2030 kohta on kättesaadav Siseministeeriumi kodulehel: <http://www.siseministeerium.ee/eesti2030/> (06.12.10)

Eesti merenduspoliitika eelnõu on KÕKi hinnangul liigselt laevanduse ja transpordi keskne ega käsitle muud mere kasutusvõimalusi, samuti ei arvesta see dokument merekaitsealadega ega maismaalt lähtuva koormusega merekeskkonnale. Merealade ruumilise planeerimise metoodika väljatöötamise vajaduse teadvustamine poliitika eelnõus on tervitatav, ent kahjuks ei ole eelnõus seatud tähtaega vastavate planeeringute koostamiseks.

Oluliseks etapiks merealade planeerimiseni jõudmisel on KÕKi hinnangul riikliku merestrateegia koostamine vastavalt MSRD nõuetele. Selle strateegia koostamise käigus hinnatakse merekeskkonna seisund, määratakse merekeskkonna hea seisundi kriteeriumid ja hea seisundi saavutamise eesmärgid aastaks 2012. Enne merekaitsealade eelvalikut ja merealade planeeringu lõplikku kehtestamist saab merestrateegia olla vahepealsel ajal oluliseks lähtealuseks edasiste haldusotsuste tegemisel tegevuslubade andmisel või andmisest keeldumisel ning muude tegevuste kavandamisel. Merestrateegias määratletakse mere hea seisundi eesmärgid ja kriteeriumid, mida tuleb tegevuslubade andmisel ja keskkonnamõju hindamisel arvestada. Samuti on merestrateegia vajalik riigi rahaliste ressursside planeerimiseks merealade kasutamiseks ja planeerimatusest tulenevate lisakulude vältimiseks.

3.4.2. Ruumiline planeerimine

Kuna Eestis on juba paigas ruumilise planeerimise süsteem, oleks kõige otstarbekam, kui merealade planeerimine toimuks samade põhimõtete järgi nagu maismaa planeerimine, ent seejuures tuleb arvestada merealade eripäraga.

Merealade ruumiline planeerimine eeldab maismaa planeerimisest terviklikumat käsitlust, kuna merealade tükeldamine analoogselt maismaaga kohalikeks omavalitsusteks ja maakondadeks oleks keeruline piiride tõmbamise põhjendatus kaheldav. Seetõttu ei saa täielikult nõustuda OÜ Hendrikson & Ko poolt välja töötatud merealade planeerimise metoodikaga, kuna selles ei pakuta lahendust ühtse ja sidusa planeeringu koostamiseks. Merealade planeerimise põhiliste aluste otsustamine ei peaks olema maavanemate pädevuses, kuna see ei taga kogu mereala sidusat planeerimist. Kui mereala planeerimise menetlus toimuks maakondlikul tasandil, tähendaks see iga üksiku ala planeerimist eraldi menetluses, mida koordineerib eraldi asutus.

Selle probleemi lahendamiseks näevad analüüsi koostajad eelkõige kolme võimalust:

- 1) kõige mõistlikum oleks merealade planeerida üleriigilisel tasandil vastava teemaplaneeringuga;
- 2) kui kogu mereala planeerimine tervikuna oleks liigselt keeruline ülesanne, võiks kaaluda planeerimist osade kaupa, jagades mereala osadeks looduslikest tingimustest või mereala kasutusprikkondadest tulenevate kriteeriumide järgi (selle võimalikkus vajaks veel täiendavat analüüsi);
- 3) juhul, kui planeerimine toimub siiski maakondlikul tasandil tuleb vastavaid menetlusi sidususe tagamiseks koordineerida riiklikul tasandil (ning näha selleks õigusnormides ette ka vastavad mehhanismid).

Ka mere rannaga seonduvad tegevused vajaksid terviklikku käsitlemist ja seda samuti mitte üksnes maakondlikul, vaid tsentraliseeritud riiklikul tasandil. Rand nagu ka meri on rahvuslik rikkus, mille kasutamist ei peaks otsustama maakonna tasandil, vaid riiklikul tasandil integreeritud ranna kasutamise ja kaitse planeeringuga. Riigi jaoks tähtsate sadamate ja suurte supelrandade asukohad tuleks määrata tsentraliseeritud riiklikul tasandil vastava teemaplaneeringuga.

Maakondlikul tasandil merealade planeerimine eeldab õigusnormide muutmist. Selleks tuleb Eesti haldusjaotuse seaduses kehtestada alus maakonna piiride määramiseks merele, määrata maakondade piirid merel ja koostada maakonnapiiridega mereala kaart.

3.4.3. Merekaitsealad

Merekaitsealade moodustamine ei saa toimuda planeeringute kaudu, vaid lähtudes ökoloogilistest kriteeriumidest. See eeldab, et tuleb teha põhjalik inventuur ja kaardistada võimalikud kaitsealad. Selline kaart peaks olema aluseks muude objektide kavandamisele.

Merekaitsealade moodustamisel võib praktikas osutuda probleemiks, et need vajavad kiiremat kaitset kui merealade ruumilise planeerimise ja võimalike sobivate kaitsealade inventeerimise ajaline perspektiiv lubab (eriti arvestades riiklike strateegiatega ebamäärasust merealade ruumilise planeerimise ajakava osas). Merekaitsealade õigeaegsel määramata jätmisel on oht, et riik peab hakkama maksma suuri trahve, kui avastatakse, et kaitseesmärgiga kollisioonis olevat tegevust arendatakse alal, mis oleks tulnud määrata kaitsealaks. Arvestades Euroopa Kohtu senist praktikat, pole välistatud, et tegevus tuleb peatada või lõpetada ja riik peab maksma suuri summasid arendajale kahju hüvitamiseks.

KÕKI hinnangul oleks seda probleemi võimalik lahendada merekaitsealade eelvaliku tegemisega, mis annaks ühtlasi aluse algatada nende alade osas kaitse alla võtmine. Seejärel oleks vajadusel võimalik peatada LKS § 8 lõike 6 alusel muu haldusakti menetlus, mis võib loodusobjekti seisundit kahjustada. Selline eelvalik annaks kindlustunde haldusorganile ja arendajale, kes plaanib tegevust merel. Arendajal on vaja kindlustunnet, et ala, millele ta tegevust kavandab, on sobiv selleks tegevuseks ning haldusorganil on vaja senisest konkreetsemat õiguslikku alust tegevusloa andmisest keeldumiseks. Hoonestusloa menetluse peatamisel saab viidata merekaitseala eelvalikule ja selliselt vältida võimalikke kohtuvaidlusi tulevikus või vähemalt kindlustada riigi positsioon senisest paremini – kui ala otsustatakse kaitse alla võtta, saab selleks olema looduskaitsealadest piirangutest tulenev konkreetne alus, kui mitte – siis on võimalik hoonestusloa välja anda. Praegune alus hoonestusloa andmisest keeldumiseks on liiga üldine ega anna riigile kindlat positsiooni mereala kasutuse lubamisel või keelamisel.

Edasiseks küsimuseks on, kes peab tagama piisava informatsiooni olemasolu sellise eelvaliku tegemiseks, ning kas ajutiste piirangute kehtestamine nn eelvalikualadel on käsitletav ettevõtlusvabaduse liigse piiramisena.

3.4.4. Ajutise tegevuspiirangu kehtestamise võimalikkus merekaitsealade eelvalikualadel

Kaitse alla võtmise üldiseks eeltingimuseks on kaitse alla võtmise põhjendatuse tõendamine läbi vastava ekspertiisi. Ekspertiisi ei ole võimalik läbi viia ilma teabeta vastava ala väärtuste kohta, milleks omakorda on vaja ala inventeerida. Kuna inventeerimine on ressursimahukas tegevus, võib tekkida probleem, et arendamistegevusega hõlmatakse teatud merealad kiiremini kui jõutakse välja selgitada nende kaitseväärtus. Seoses sellega tõusetub küsimus, kas merealadele oleks võimalik kehtestada arendustegevuse keeld ehk ajutine tegevuspiirang **enne** alade inventeerimist ja kaitse alla võtmiseks sobivate alade väljaselgitamist (edaspidi: *ajutine tegevuspiirang*). Sellise piirangu rakendamine tähendaks seaduses tingimuse sätestamist, mille kohaselt ei või tegevusluba välja anda enne, kui ala seisundi ja loodusväärtuste kohta on välja selgitatud piisav informatsioon.

Mõneti sarnast ajutiste piirangute seadmist on kohaldatud maismaal Natura eelvalikualadele⁷⁷, ent need piirangud kehtestati juba läbi viidud inventuuri alusel – merealad ei ole veel täielikult inventeeritud. Seega ei saa selles osas analoogiat kohaldada ning käesolevas punktis on peetud silmas absoluutset tegevuspiirangut enne seda, kui ala väärtused on välja selgitatud erinevalt Natura eelvalikualadel kehtestatud konkreetsetest tegevuspiirangutest. Konkreetsete tegevuste piiramisel on oht, et mõni olulise keskkonnamõjuga tegevus jääb piirangust välja.

Ajutise tegevuspiirangu seadmise võimalikkus sõltub sellest, kas sellega ettevõtlusvabaduse piiramine on proportsionaalne. Ettevõtlusvabadus on sätestatud põhiseadusliku õigusena Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 31, mille kohaselt Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse, kusjuures seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Viimasest lausest nähtub, et ettevõtlusvabadus ei ole piiramatu. Selle piiramiseks piisab igas mõistlikust põhjusest, mis johtub avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, on kaalukas ning õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema põhjused⁷⁸, ehk piirangud peavad olema proportsionaalsed.

Proportsionaalsuse põhimõtte sisuks on meetme või piirangu sobivus, vajalikkus ja mõõdukus. Need on tingimused, millest lähtuvalt tuleb ajutise tegevuspiirangu seadmist merel testida.

Piirang on sobiv, kui sellega on võimalik saavutada eesmärki – piirangu sobivuseks peab meetme ja eesmärgi vahel olema põhjuslik seos. Ajutise tegevuspiirangu eesmärgiks on säilitada ala kaitse alla võtmist võimaldav seisund, mis on vaheetapp ala soodsa seisundi säilitamisel. Seni, kuni pole teada, kas ala sobib kaitsealaks, ei saa rääkida ala soodsa seisundi säilitamisest, mis on loodusdirektiivi eesmärgiks, vaid üksnes võimalikus sobiva ala kaitse alla võtmise võimaldamisest. Selleks, et võimaldada kaitset väärivate alade kaitse alla võtmist, tuleb tegevuspiirangud kehtestada kõigile aladele, kuni ei ole teada, millised alad

⁷⁷ Vabariigi Valitsuse 22.04.2004.a. määrus nr 24

⁷⁸ RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 14.

väärivad kaitset ja millised mitte. Seega on ajutine tegevuspiirang sobiv meede kaitseala moodustamise vaheetapi täitmiseks.

Samas tuleb arvestada, et ala kaitsmist võimaldava seisundi säilitamiseks ei piisa üksnes ajutisest tegevuspiirangust – kaitsealaks potentsiaalselt sobiva mereala seisundit võib halvendada ka mandrilt ja laevadelt lähtuv oluline keskkonnamõju. Et tegevuspiirang merel oleks sobiv, tuleb meetmeid võtta ka laevadelt ja mandrilt lähtuva olulise keskkonnamõju vältimiseks ja vähendamiseks.

Piirang on vajalik, kui puudub vähemkoormav, ent sama efektiivne meede. Vähemkoormavaks meetmeks võib olla keskkonnamõju hindamine avandatava arendustegevuse loamenetluses – selle käigus tuleb välja selgitada, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju, ning kui see nii on, ei saa tegevust lubada (kui mõju leevendamiseks kehtestatavad keskkonnanõuded ei ole realselt järgitavad). Samas ei ole keskkonnamõju hindamise käigus kohustus ala inventeerida ning praktikas tuginetakse sageli olemasolevatele teadmistele ala seisundi kohta (isegi kui need puuduvad). Keskkonnamõju hindamise käigus selgitatakse välja küll baasolukord keskkonnas, kuid ei uurita ala sobivust kaitsealaks ning seega ei ole meetme ja eesmärgi vahel põhjuslikku seost. Keskkonnamõju hindamisel on teine eesmärk – selgitada välja kavandatava tegevuse mõju keskkonnale. Seetõttu ei ole keskkonnamõju hindamine tegevusloa menetluses ajutise tegevuspiiranguga sobiv meede.

Vähemkoormavaks meetmeks kui täielik tegevuskeeld võib olla ka ala inventeerimise kohustus kavandatava tegevuse loamenetluses (st enne kui kõik alad on inventeeritud, alustatakse inventeerimisega nendest aladest, mille osas on esitatud tegevusloa taotlus). Sel juhul tekib aga küsimus, kes peaks ala inventeerimist rahastama – kas ettevõtja, kes soovib alal tegutseda või riik, kes peab tegevusloa andmiseks välja selgitama ala seisundi ja looduskaitse väärtuse?

Arvestades, et riigil on kohustus esitada Natura ala kriteeriumidele vastavate alade nimekiri Euroopa Komisjonile, on alade inventeerimise kohustus riigil. Samas ei ole inventeerimiskohustus sel juhul seotud tegevuslubade menetlusega ning seda võib teha riigile sobival ajal (mitte tingimata tegevusloa menetluse käigus või ajal või sellele eelnevalt). Teine põhjus, miks lugeda inventeerimiskohustust riigi kohustuseks, oleks uurimisprintsipi haldusmenetluses – tegevusloa andmisel tuleks riigil välja selgitada baasolukord ning uurimispõhimõtte kohaselt peab haldusorgan koguma otsuse tegemiseks infot ka omal algatusel. Selline kohustus ei lasu siiski mitte alati haldusorganil - keskkonnaõiguses kehtivast „saastaja maksab” printsiibist lähtuvalt võiks inventeerimise rahastamise panna ka arendajale, analoogselt keskkonnamõtjude hindamise rahastamisega. Tegelikult ei ole aga tegemist täiesti analoogsete olukordadega, kuna keskkonnamõju hindamise käigus hinnatakse kavandatava tegevuse keskkonnamõju, inventeerimine selgitab aga välja baasolukorra, mis ei seondu arendustegevuse ega selle mõjuga. Seetõttu saa inventeerimise rahastamise kohustuse panemist arendajale õigeks lugeda ning vastav kohustus peab jääma riigi kanda.

Arendaja võib lasta konkreetse mereala inventeerida omal kulul enne, kui riik oma inventeerimiskavas vastava alani jõuab, et saada riigist kiiremini teada, kas ala sobib

arenduseks või mitte. Juhul, kui arendaja on nõus omal kulul ala inventeerima, tuleks ruumiliselt piiritleda selle inventuuri ulatus. Selliseks ulatuseks saab olla vaid kavandatava tegevuse mõju raadius. Ala inventuuri peaks tellima riik, et tagada selle erapooletus.

Kui inventuuri läbiviimine ja rahastamine jääb riigi kanda, tuleks riigile kehtestada selleks tähtaeg. Tähtaja kehtestamata jätmisel on oht, et tegevusloa menetlus venib määramatule ajale, mis riivaks oluliselt õigust heale haldusele ning õiguskindlust. Kui riik ei inventeeri vastavat piirkonda määratud tähtaja jooksul, on ettevõtjal võimalik pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Piirang peab olema proportsionaalne ka kitsamas tähenduses ehk **meede peab olema isiku jaoks mõõdukas**. Meede peab olema mõistlikult kättesaadav, arvestades majanduslikke ja tehnilisi võimalusi. Ajutise tegevuspiirangu seadmisel taandub mõõdukuse test arendaja saamatajäänud tulu ja potentsiaalse kaitseala ökoloogilise väärtuse võrdlemisele, mis on olemuselt täiesti erinevad ega ole seega tegelikult võrreldavad. Euroopa Komisjon on leidnud, et ettevaatusmeetmete võtmisega seotud tulude ja kulude analüüsi ei saa taandada pelgalt majanduslikule analüüsile, vaid arvestada tuleb ka mittemajanduslikke väärtusi. Keskkonnameetmete proportsionaalsuse hindamisel tuleb kaaluda mitte ainult tulusid ja kulusid, vaid ka väärtuseid.⁷⁹ Euroopa Kohus on majandustegevuse ja looduskaitse kollisiooni korral teinud mitmeid otsuseid EL erikaitsealade moodustamise kasuks ja öelnud selgesõnaliselt, et selliste alade moodustamisel ei tule majanduskaalutlused arvesse. Selline kohtupraktika viitab selgele keskkonnakaitse ülekaalule EL erikaitsealade määramisel.⁸⁰

Omaette küsimuseks on see, kas ajutist tegevuspiirangut tuleks rakendada kogu mereala territooriumil, või on võimalik määratleda alad, mille osas on selge, et seal kaitset vajavaid loodusväärtuseid ei leidu ja seega neid ei ole vaja inventeerida. Üheks võimaluseks, mis absoluutset ajutist tegevuspiirangut leevendaks, saaks olla potentsiaalse kaitseväärtusega alade määratlemine, kus tegevuspiirang kehtiks ja kus viidaks läbi inventuurid (muudel aladel tegevuspiirang ei kehtiks). Juhul, kui selliste alade määratlemine on praktilisest ja teaduslikust seisukohast lähtudes võimalik, tuleb nende määratlemise aluste ja menetluse osas kehtestada seaduses menetluslikud erinõuded.

⁷⁹ H. Veinla. Keskkonnaõigus. Tallinn 2005, lk 138-139.

⁸⁰ Judgment of the Court of 11 July 1996. Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds. Case C-44/95. – ECR 1996, p I-03805. Judgment of the Court of 28 February 1991. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-57/89. ECR 1991, p I-00883. Judgment of the Court of 2 August 1993. Commission of the European Communities v Kingdom of Spain. C-355/90. – ECR 1993, p I-04221. Judgment of the Court of 19 May 1998. Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands. C-3/96. ECR 1998, p I-03031.

4. Kokkuvõte

Eestis ei ole merealade planeerimiseks sätestatud eriregulatsiooni. Planeerimisseadus, mis reguleerib ruumilist planeerimist, kehtib ka merealadel ning näeb ette, et merealade planeerimiseks võib kehtestada maakonnaplaneeringu, ent merealade planeerimine ei ole kohustuslik. Samas ei võimaldagi kehtiv õigus hetkel merealadid maakonnaplaneeringuga planeerida, kuna Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus ei sätesta alust maakonna piiride laienemiseks merele, mistõttu ei ole maavanemal pädevust merel planeeringut kehtestada.

Merealade kasutamise lubamist reguleeritakse erinevate eriseadustega:

- meresõiduohutuse seadus sätestab ohutu veeliikluse alused;
- veeseadus ja ehitusseadus sätestavad merre ehitiste rajamise korra:
 - o kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste, nt sadamate jaoks võib KOV kehtestada planeeringu või on ehitamise aluseks projekteerimistingimused;
 - o kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste (nt meretuulepargid) rajamiseks on lisaks ehitusloale ja vee erikasutusloale vajalik hoonestusluba, kusjuures planeering ei ole kohustuslik (meretuuleparkide rajamist reguleerib ka elektriturseadus);
- kaevanduste rajamise korraldust reguleerib maapõuseadus, mis aga ei näe ette kaevanduste ruumilist planeerimist
- looduskaitseadusest tulenevad looduskaitsealised kitsendused ning kaitsealade loomise alused nii maismaal kui merel.

Eeltoodust tulenevalt võimaldab kehtiv õigus võimaldab konfliktide lahendamist vaid üksikjuhtumite (loamenetluste ja KMH) kaudu. Samas ei ole tagatud, et konfliktide lahendamisel tõesti kõik asjassepuutuvad aspektid uuritud ja lahendatud saavad. Tegevusloa keskne KMH ei võimalda hinnata komplekselt isegi kavandatava tegevuse kui terviku kõiki aspekte, rääkimata mõjude käsitlemisest laiemal, eelkõige ruumilisel tasandil ja muude tegevuste potentsiaali arvesse võttes. Ehkki lubade andmisel arvestatakse ka asjaomaste asutuste seisukohti, ei saa loamenetluse tasandil hinnata kavandatava tegevuse ruumilist sobivust plaanitavasse asukohta laiemalt.

Rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevad Eestile mitmed kohustused, eelkõige merekaitsealade loomiseks (bioloogilise mitmekesisuse konventsioon, HELCOMi soovitus 15/5 ning EL loodus- ja linnudirektiiv), ent ka konfliktide lahendamiseks (HELCOMi soovitus 24/10) jm. Seejuures nähakse nii rahvusvahelisel kui EL tasandil merealade kasutamise seotud konfliktide lahendamise peamise võimalusena üha enam merealade ruumilist planeerimist. Euroopa Komisjon on alates 2006. aastast järjekindlalt avaldanud teatise ja seisukohti merealade ruumilise planeerimise vajalikkuse osas, praktilised juhendid merealade planeerimiseks on väljastatud ka UNESCO poolt jne.

Mitmed EL liikmesriigid on alustanud merealade ruumilise planeerimise korraldamist, kõige kaugemale on selles jõudnud Saksamaa ja Suurbritannia. Saksamaal on antud õiguslik võimalus kehtestada merealade planeerimise kavad, milles nähakse ette nii õiguslikult siduvad eesmärgid kui mittesiduvad põhimõtted, mida tuleb arvesse võtta, kui kaalutakse

erinevaid huve ning tehakse kaalutusotsuseid. Nendes kavades on võimalik määrata prioriteetsed alad, kus teatud tegevused on keelatud.

Eestis on samuti toimumas teatud liikumine merealade kasutamise planeerimise suunas on toimumas ning vajadust integreerituma suunamise järele on teadvustatud. Koostamisel on veeseaduse muutmise eelnõu seoses MSRD ülevõtmisega, mereseaduse eelnõu, merenduspoliitika, üleriigiline planeering aastani 2030 ning merealade ruumilise planeerimise meetodika. Samas ei tulene ühestki mainitud dokumendist otsesest kavatsust merealade ruumilist planeerimist lähemas tulevikus korraldada.

Analüüsis leitakse, et merealade ruumilise planeerimise alused peavad esiteks tulenema strateegiliselt tasandilt. Selleks peaksid vastava valdkonna strateegiad olema sidustatud ning nägema merealade kasutamise suunamiseks ette ühtsed põhimõtted.

Merialade ruumilise planeerimise võimaldamiseks on vaja otsustada, millisel tasandil neid planeeritakse. Analüüsi koostajad näevad selleks eelkõige kolme võimalust:

- 1) kõige mõistlikum oleks merealade planeerida üleriigilisel tasandil vastava teemaplaneeringuga;
- 2) kui kogu mereala planeerimine tervikuna oleks liigselt keeruline ülesanne, võiks kaaluda planeerimist osade kaupa, jagades mereala osadeks looduslikest tingimustest või mereala kasutuspiirkondadest tulenevate kriteeriumide järgi (selle võimalikkus vajaks veel täiendavat analüüsi);
- 3) juhul, kui planeerimine toimub siiski maakondlikul tasandil, tuleb vastavaid menetlusi sidususe tagamiseks koordineerida riiklikul tasandil (ning näha selleks õigusnormides ette ka vastavad mehhanismid).

Maakondlikul tasandil merealade planeerimine eeldab õigusnormide muutmist. Selleks tuleb Eesti haldusjaotuse seaduses kehtestada alus maakonna piiride määramiseks merele, määrata maakondade piirid merel ja koostada maakonnapiiridega mereala kaart. Ka mere rannaga seonduvad tegevused vajaksid terviklikku käsitlust ja seda samuti mitte üksnes maakondlikul, vaid tsentraliseeritult riiklikul tasandil. Riigi jaoks tähtsate sadamate ja suurte supelrandade asukohad tuleks määrata tsentraliseeritult riiklikul tasandil vastava teemaplaneeringuga.

Merekaitsealade moodustamine ei saa toimuda planeeringute kaudu, vaid lähtudes ökoloogilistest kriteeriumidest. See eeldab, et tuleb teha põhjalik inventuur ja kaardistada võimalikud kaitsealad. Selline kaart peaks olema aluseks muude objektide kavandamisele, et tagada ökoloogiliste väärtuste kaitse prioriteetsus majanduslike väärtuste ees. Merekaitsealade moodustamisel võib praktikas osutada probleemiks, et need vajavad kiiremat kaitset kui merealade ruumilise planeerimise ja võimalike sobivate kaitsealade inventeerimise ajaline perspektiiv lubab. Selle probleemi lahenduseks võiks olla merealadele arendustegevuse ajutise keelu ehk ajutise tegevuspiirangu kehtestamine enne alade inventeerimist ja kaitse alla võtmiseks sobivate alade väljaselgitamist. Seejuures tuleks kaaluda võimalust määratleda potentsiaalse kaitseväärtusega alad, kus tegevuspiirang kehtiks ja kus viidaks läbi inventuurid. Ajutine tegevuspiirang peaks olema piiratud konkreetse tähtajaga, mille kestel oleks riigil kohustus vastavad alad inventeerida ning nende kaitseväärtus välja selgitada.

Kasutatud materjalid

Kirjandus

1. Ehler, Charles, and Fanny Douvere. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009 (English). Kättesaadav internetis: http://www.unesco-ioc-marinesp.be/msp_guide 17.11.2010.
2. European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. 2008. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/legal_aspects_msp_report_en.pdf (23.11.2010).
3. European Commission. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. Summary report. 2008. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/legal_aspects_msp_summary_en.pdf (24.11.2010).
4. L. Keerberg, T. Vaab, K. Vaarmari. Tuulikud ja tuulepargid Eestis. Senine planeerimine. Probleemid. Ettepanekud lahendusteks. 2010. Kättesaadav internetis: <http://www.eko.org.ee/wp-content/uploads/2010/06/Tuulikud-ja-tuulepargid-Eestis.pdf> (02.12.2010).
5. Merealade ruumiline planeerimine. Hendrikson & Co. Kättesaadav internetis: http://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_metoodika.pdf (23.11.2010).

Õigusaktid

Rahvusvahelised konventsioonid

1. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon (RT II 1994, 13, 41)
2. Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon (RT II 1995, 11, 57)
3. ÜRO mereõiguse konventsioon (RT II 2005, 16, 48)

EL õigusaktid

1. Linnudirektiiv. 2009/147/EÜ, EÜT L 20, 26.01.2010.
2. Loodusdirektiiv. 92/43/EMÜ, EÜT L 206, 22.7.1992.
3. Nõukogu määrus nr 2371/2002, 20. detsember 2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. EÜT L 358, 31.12.2002, lk 59–80.
4. Merestrateegia raamdirektiiv 2008/56/EÜ. ELT L 164, 25.6.2008, lk. 19–40.

EL kohtulahendid

1. Judgment of the Court of 11 July 1996. Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds. Case C-44/95. – ECR 1996, p I-03805.

2. Judgment of the Court of 28 February 1991. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-57/89. ECR 1991, p I-00883.
3. Judgment of the Court of 2 August 1993. Commission of the European Communities v Kingdom of Spain. C-355/90. – ECR 1993, p I-04221.

Eesti õigusaktid

Seadused

1. Ehitusseadus (RT I 2002, 47, 297; ... 2010, 31, 158)
2. Elektriturseadus (RT I 2003, 25, 153; ... 2010, 56, 363)
3. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (RT I 2005, 15, 87; ... 16.11.2010, 1)
4. Looduskaitse seadus (RT I 2004, 38, 258; ... 2010, 43, 255)
5. Maapõueseadus (RT I 2004, 84, 252; ... 2009, 63, 248)
6. Majandusvööndi seadus (RT 1993, 7, 105; ... 2009, 62, 405)
7. Mereala piiride seadus (RT 1993, 14, 217)
8. Meresõiduohutuse seadus (RT I 2002, 1, 1; ... 2010, 31, 158)
9. Planeerimisseadus (RT I 2002, 99, 579; ... 2010, 29, 151)
10. Riigipiiriseadus (1994, 54, 902; ... 2010, 37, 222)
11. Sadamaseadus (RT I 2009, 37, 251; ... 2009, 62, 405)
12. Veeseadus (RT I 1994, 40, 655; ... 2010, 43, 254)

Ministri määrused

1. Kaitseministri 13.05.2002 määrus nr 9 „Kaitsejõudude harjutusväljale esitatavad nõuded ja kasutamise kord”. (RTL 2002, 61, 908)
2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 17.12.2007. a määrus nr 99 „Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“. (RTL 2007, 97, 1627; ... 2009, 47, 670)

Vabariigi Valitsuse määrused

1. Vabariigi Valitsuse 9.06.2005 määruses nr 131 „Üleriigilise tähtsusega maardlad“. (RT I 2005, 34, 265)
2. Vabariigi Valitsuse määrus 15.07.2003, nr 198 „Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri“. (RT I 2003, 54, 369; ... 2009, 33, 217)

Vabariigi Valitsuse korraldus

Vabariigi Valitsuse 19.septembri 2000. a korraldus nr 770-k. Üleriigiline planeering. Kättesaadav internetis: <http://www.siseministerium.ee/eesti-2010/> (24.11.10)

Õigusakti eelnõud, väljatöötamiskavatsused, kontseptsioonid

1. Merekeskkonna kaitse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus: Kättesaadav internetis http://eogus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=249674 (24.11.2010).

2. A. Pelisaar jt. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu ja seletuskirja ettevalmistav tegevus. Tallinn 2010. Kättesaadav internetis:
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51220/Ehitus-+ja+planeerimis%F5iguse+%FCld-+ja+eriosa+rakendusanal%FC%FCs.+2.+osa.pdf> (26.10.2010).
3. Planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu 581 SE seletuskiri. Kättesaadav Riigikogu veebilehel:
http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=768610&u=20101125011306 (24.11.10)
4. Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav eõiguses:
http://eõigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=292503 (03.12.2010).

Teiste riikide õigusaktid

Šotimaa mereseadus. Kättesaadav internetis: www.scotland.gov.uk/marinebill (05.12.2010).

Poliitikadokumendid ja teadaanded

Eesti

1. Arendusprogramm „Õhutorje ja suurtükiväe (merele orienteeritud) laskmisvõimaluste ning mereväe väljaõppe läbiviimiseks võimalike asukohtade selgitamine” Kättesaadav internetis: <http://www.mod.gov.ee/et/ohutorje-suurtukivae-ja-merevae-asukohtade-arendusprogramm>
2. Looduskaitse arengukava aastani 2020 eelnõu. Internetis kättesaadav:
<http://www.envir.ee/1690> (6.01.11)
3. Eesti merenduspoliitika eelnõu. Internetis kättesaadav: <http://www.osale.ee> (<https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=185&search=merenduspoliitika>) (6.12.10)

Teised riigid

Belgia merealane tegevuskava. Kättesaadav internetis:
<http://www.mumm.ac.be/EN/Management/Sea-based/index.php> (05.12.2010).

Euroopa Liit

1. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the commission to European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan. Brussels, 10.06.2009. SEC (2009) 712.
Kättesaadav internetis:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf (02.12.2010).

2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Maritime Spatial Planning in the EU – Achievements and Future Development” (COM(2010) 771). Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2010_771_en.pdf (6.01.11)
3. Euroopa Komisjoni Roheline Raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja merede küsimuses“. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2006_0275_et_part2.pdf (24.11.2010).
4. Euroopa komisjoni Teatis euroopa parlamendile, nõukogule, euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regionide komiteele. Avamere tuuleenergia: meetmed, mida on vaja võtta energiapoliitika 2020. aasta ja edaspidiste eesmärkide saavutamiseks. KOM (2008) 768 lõplik. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0768:FIN:ET:PDF> (05.12.2010).
5. Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regionide komiteele. “Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika”. KOM (2007) 575 lõplik.. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:ET:PDF> (24.11.2010).
6. Euroopa Komisjoni Teatis "Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus". Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0791:FIN:ET:PDF> (02.12.2010).
7. Euroopa Komisjoni Teatis „Taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetamine“, KOM(2005) 627 lõplik. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.et&lng2=cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.nl.pl.pt.sk.sl.sv.&val=418734:cs&page=> (05.12.2010).
8. Euroopa Liidu rannikualade integreeritud haldamise soovitus. 2002/413/EÜ, EÜT L 148, lk 24-27.
9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek millega kavatsetakse kehtestada integreeritud merenduspoliitika edasiarendamist toetav programm. KOM(2010) 494 lõplik. Kättesaadav internetis: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2010_494_et.pdf (24.11.2010).

Rahvusvahelised dokumendid

1. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osalisriikide kohtumise materjalid. Kättesaadavad internetis: <http://www.cbd.int/marine/meetings.shtml>; <http://www.cbd.int/marine/meetings.shtml> (03.12.2010).
2. HELCOM Recommendation 15/1. Kättesaadav internetis: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec15_1/ (23.11.2010).
3. HELCOM Recommendation 24/10. Kättesaadav internetis: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec24_10/ (23.11.2010).

Eesti Ametlikud Teadaanded

1. 26.09.2002.a. Vee erikasutusloa väljastamise teade. Kättesaadav internetis: www.ametlikudteadaanded.ee (03.12.2010).

2. 10.05.10 teade AS Eesti Energia hoonestusloa taotlused avaliku veekogu tuuleelektrijaamadega koormamiseks Liivi lahe piirkonnas, Kihnu ja Ruhnu saarte ning Häädemeeste valla rannajoone lähedusse rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.
3. 30.07.2010.a.Vee erikasutusloa väljastamise teade.
4. 23.08.2010 teade AS Tallinna Sadam hoonestusloa taotlus pump-hüdroakumulatsioonielektrijaama ja kunstliku saare rajamiseks Muuga lahte Jõelähtme valla rannajoone lähedusse rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.
5. 02.09.2010 teade OÜ Nelja Energia hoonestusloa taotlus avaliku veekogu tuuleelektrijaamadega koormamiseks rubriigis „Riigimaale hoonestusõiguse seadmise teated”.