

RUUMILINE PLANEERIMINE JA EHITAMINE

kodaniku käsiraamat



SISEMINISTERIUM
Estonian Ministry of the Interior

REGIONAALARENGU TOETUSEKS



KÜSK

Kodanikuühiskonna
Sihtkapital

KÜSK

Kodanikuühiskonna Sihtkapitali projekt
Elanikkonna kaasamismudel Pirita linnaosas

KODANIKU KÄSIRAAMAT

RUUMILINE PLANEERIMINE JA EHTAMINE

Trükise ilmub projekti “Elanikkonna kaasmismudel Pirita linnaosas“ raames, mida rahastab Kodanikuühiskonna Sihtkapital ja Siseministeerium

Autor: Jüri Lass

Käsiraamatu sisu aitas kujundada projekti töögrupp: Miia Masso, Arvo Uukkivi, Külli Kroon, Erik Vest, Tiina Paalberg, Kalle Jõks, Indrek Hein, Lagle Parek, Kaupo Nõlvak, Hardo Rätsep, Harry Timusk, Ene Tomberg, Ilo Tomberg ja projektijuht Lea Nilson.

Projekti kaastoetajad: Pirita klooster, Pirita LOV, Pirita Selts MTÜ

Keeletoimetaja: Mari Sibul

Kujundus: Anneli Meri

Trükitud: AS Spin Press

Failina kättesaadav www.piritaselts.ee/trykised.ee

Kogumiku kasutamisel palume viidata allikale

© 2012 Pirita Selts MTÜ



SISUKORD

Sissejuhatus	6
I osa RUUMILINE PLANEERIMINE	7
1. Miks on planeeringute koostamises osalemine vajalik	7
2. Taustainformatsioon - kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused	9
2.1. Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas.....	9
2.2. Eesti planeerimissüsteemi kujunemine.....	10
2.3. Planeeringu-teemalised Riigikohtu otsused.....	11
3. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus	12
3.1. Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol.....	12
3.2. Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend.....	15
3.3. Planeering kui kokkulepe.....	16
3.4. Planeering kui looming, õigusakt, investeerimiskava.....	16
3.5. Planeeringuotsus on kaalutusotsus.....	17
3.6. Planeerimisseaduse moto.....	17
4. Planeerimisalane seadusandlus	18
4.1. Seadused.....	18
4.2. Planeerimisseaduse alusel antavad õigusaktid.....	18
4.3. Seadused, mida tuleb planeeringute koostamisel arvestada.....	18
4.4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine.....	19
4.5. Seaduste sõnastus/keel.....	19
5. Planeeringute liigid ja planeerimise administratiivne korraldus	19
5.1. Planeering, planeeringute liigid.....	19
5.2. Planeerimise halduslik korraldus.....	20
6. Planeeringu-süsteemi põhiprintsiibid	21
6.1. Planeeringuliikide ülesanded ja täpsusaste.....	21
6.2. Planeeringu-süsteem on interaktiivne.....	22
6.3. Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse väga paindlik valik.....	23
6.4. Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri.....	23

6.5.	Planeerimise avalikkus	23
6.6.	Vaid üks planeering on õiguslikult siduv.....	23
6.7.	Kohalik omavalitsus peab menetlustoimingud ise läbi viima.....	23
6.8.	Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad	24
6.9.	Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel.....	24
7.	Planeeringu koostamise kohustuslikkus	25
7.1.	Üldised planeeringud	25
7.2.	Detailplaneeringu koostamise kohustus	25
8.	Planeeringute sisu	27
8.1.	Üleriigiline planeering	27
8.2.	Maakonnaplaneering.....	27
8.3.	Üldplaneering	28
8.4.	Detailplaneering	32
8.5.	Katastriüksuse sihtotstarve ja planeering	35
8.6.	Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku erisused	37
8.7.	Olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavaliku erisused.....	37
9.	Planeeringu siduvus	37
9.1.	Mõju kohalikule omavalitsusele.....	38
9.2.	Mõju kinnisasja omanikule	38
10.	Planeeringu koostamise etapid	39
10.1.	Planeeringu koostamise algatamine	39
10.2.	Planeeringu koostamine	40
10.3.	Planeeringu vastuvõtmine, avalik väljapanek ja avalik arutelu.....	41
10.4.	Järelevalve planeeringu koostamise üle	42
10.5.	Planeeringu kehtestamine.....	43
11.	Kuidas isik saab teada planeeringu koostamisest ja avalikustamistest (üldine/avalik ja isiklik teatamine)	43
11.1.	Üldine/avalik teatamine	43
11.2.	Isiklik teatamine.....	44
12.	Kus saab planeeringuga tutvuda.....	44

13.	Ettepanekute ja vastuväidete esitamine (planeeringu koostamise ajal ja nn lõplikul avalikul väljapanekul).....	45
14.	Planeeringu koostamise lõpetamine	46
15.	Ettepanekute ja vastuväidete tagasivõtmine	47
16.	Kirjaliku nõusoleku andmine	47
17.	Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamine	48
17.1.	Vaidlustamine planeeringu kehtestaja ees	48
17.2.	Vaidlustamine maavanema ees	48
17.3.	Vaidlustamine kohtus.....	48
18.	Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Kesksaigla detailplaneeringu kohta.....	49
19.	Planeerimissüsteemi põhikarakteristikud vastavalt planeerimisseadusele	52
II osa	EHITAMINE	53
20.	Mis on ehitamine	53
21.	Load	54
21.1.	Luba pole vajalik	54
21.2.	Kirjalik nõusolek.....	55
21.3.	Ehitusluba	55
21.4.	Kasutusluba.....	55
22.	Järelevalve ehitamise üle.....	56
22.1.	Omanikujärelevalve.....	56
22.2.	Ehitusjärelevalve	56
22.3.	Riiklik ehitusjärelevalve	57
23.	Omaniku roll ja kohustused ehitamisel	57
24.	Kuidas toimida ehitamise soovi korral.....	57
24.1.	Mida on vaja teada enne maa omandamist	57
24.2.	Kavandamine.....	57
25.	Mõisted	58
	Kasutatud kirjandus.....	60

Sissejuhatus

Trükis on koostatud Kodanikuühiskonna Sihtkapitali projekti Elanikkonna kaasamismudel Pirita linnaosas raames.

Projekti koostamisel oli läbivaks loogikaks arusaam, et ennekõike on vaja inimesed osalema saada. Sealjuures nii, et see osalemine oleks võimalikult pädev. Et osalejatel oleks teadmine selle kohta, millised on kaasaegse ruumilise planeerimise põhimõtted, et nad võimalikult hästi mõistaksid seaduses sätestatud. Seetõttu tegime projekti rahastamise taotluses ettepaneku, et koos soovitud huvigruppide paremaks kaasamiseks koostame me töö eraldi osana trükise „Kodaniku käsiraamat, ruumiline planeerimine ja ehitamine“. Loodame, et käsiraamat osalemise pädevusele kaasa aitab.

Käsiraamat **ei ole mõeldud ühekorraga läbilugemiseks**. Siin on kolm suunitluselt erinevat osa. Esimene on nõundament, mis annab ülevaate kaasaegse planeerimise ideoloogilistest alustest ja planeerimissüsteemi põhimõtetest, teine selgitab planeerimisseadust ja annab soovitusi, kuidas avalikustamisel tulemuslikult osaleda, kolmas kõige praktilisem, annab ülevaate ehitamisega seotud olulisematest seadusesätetest koos praktiliste soovitudustega.

Käsiraamat on suunatud kõigile planeerimisprotsessis osaleda soovijatele ning selle eesmärk on:

- anda ülevaate kaasaegse, demokraatliku ruumilise planeerimise kujunemisest ja ideoloogilistest alustest,
- lahti rääkida kaasaegse ruumilise planeerimise põhimõtted ja õigusliku regulatsiooni alused,
- selgitada olulisemaid planeerimisseaduse sätteid,
- anda soovitusi, kuidas kõige tõhusamalt osaleda planeeringute avalikustamisel,
- anda ülevaate, kuidas ja kelle ees on võimalik kehtestatud planeeringut vajadusel vaidlustada.

Lisaks sellele antakse põgusad soovitudused ka selle kohta, kuidas toimida, kui tekib vajadus/soov oma kinnistul midagi ehitada. Käsiraamatus antakse ülevaate Riigikohtu planeerimisalastest lahenditest ja lühike, olulisemate planeerimise ja ehitamisega seotud mõistete selgitus.

Käsiraamatut on koostatud lootuses, et parem arusaam ja ülevaade inimeste võimalustest planeeringute sisu mõjutamisel ja kujundamisel kutsub inimesi rohkem osalema planeeringute koostamise protsessis. Ning kindlasti mõjutab meid seda suurt tööd tegema ka lootus, et seni avalikkuse arvamust ignoreeriv Tallinna planeerimispraktika peab ükskord muutuma. Lootus, et ehk kunagi saame me ka Tallinna planeerimisel rääkida **osalusplaneerimisest**. Selle lootuse tõkestegemisel on oma roll kõigil planeerimises osalejatel, sealhulgas meil, linnakodanikel.

Kaasaegse ruumilise planeerimise märksõnad on suhtlemine ja kaalutlemine ning seda iseloomustav slõugan võiks olla - räägi inimesega (mida varem seda parem), siis saad ise oma targast mõttest aru ja siis võib veel mõni tark mõte tulla.

Tulge, räägime oma kodulinna planeerimisest!

Jüri Lass

projekti sisuline vedaja

I osa

RUUMILINE PLANEERIMINE

1. Miks on planeeringute koostamises osalemine vajalik

Kaasaegsel planeeringuprotsessil on kahesuguseid tulemusi:

- otsene tulemus, st planeeringudokument, mille kehtestamisega kaasnevad seaduses ettenähtud tagajärjed;
- kaudsed tulemused, mis salvestuvad protsessi osaliste "kõrvade vahele" ja selle kaudu mõjutavad planeeringu elluviimist ning planeeringuala edasist arengut.

Kaasaegne hästi ülesehitatud interdistsiplinaarne ja interaktiivne avalik planeeringuprotsess:

- loob interaktiivsed suhted eri alade ja huvide esindajate vahel, tagades planeeringu edukaks koostamiseks vajaliku infovahetuse ning elluviimiseks vajaliku kontaktide võrgustiku,
- loob uusi oskusi ja teadmisi ning sünteesib neid, st toimib koolitusprotsessina kõigi osalejate jaoks,
- edendab kohaliku kogukonna vaimsust ning loovust,
- annab impulsse teistele planeeringu- ja valitsemistasanditele,
- loob valmisoleku investeeringuteks,
- tagab arenguprotsesside järjepideva jätkumise ja suurema korrastatuse,
- tagab avalikkuse kontrolli planeeringu elluviimise üle,
- edendab osalusdemokraatiat,
- seob planeeringu osalejad palju tugevamini kohustusega planeeritu ka ellu viia,
- tõstab kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse haldussuutlikkust.

Läbi osalemise selles protsessis muutub planeering kohaliku kogukonna jaoks **oma** planeeringuks, mille elluviimise nimel ollakse valmis tegema jõupingutusi ning mille **elluviimise üle luuakse osaluse kaudu ka avalikkuse tugevam kontroll**. Planeeringu olemasolu tähendab ka selgust maakasutus-, ehitus- ja investeeringutingimustes. Ehitada soovija läheb meelsamini sinna, kus talle selgelt ja kiiresti osatakse öelda, mis tingimustel ja kus kohas ta oma ehitamissoovi saab realiseerida. Aluse selliseks vastuseks annab üldplaneering ja/või detailplaneering. Planeering on samas kohalikeks investeeringuteks vajalike vahendite põhjendus, mille alusel on võimalik avada mitmesuguseid valla/linna arenguks vajalikke finantseerimisallikaid. Viimane on muutunud eriti oluliseks seoses Euroopa Liidu rahastamisvõimalustega, mille üheks tingimuseks on, et vastav taotlus oleks planeeringuga põhjendatud.

Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamises on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Seetõttu on eriline tähtsus planeerimisseaduse §-l 16 - *koostöö ja kaasamine planeeringu koostamisel*. Seadus ei kirjelda täpsemalt, kuidas tuleb planeerimisprotsess üles ehitada ning mil moel tuleb planeeringu koostamise käigus kaasata inimesi, korraldada arutelusid ja teha koostööd. See sõltub iga konkreetse planeeringu puhul väga paljudest asjaoludest – planeeringu liigist, planeeritava ala asukohast, suuruselt ja seal olevatest väärtustest, muudatuste ulatusest ja iseloomust, avalike huvide ja erahuvidel võimaliku vastuolu ulatusest ning iseloomust, hoonestuse laadist, jms, millest lähtudes planeeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus, maavalitsus või ministeerium peab otsustama kaasamise ja avalikustamise ulatuse. Seadus on jätnud planeeringu koostamise korraldajale **väga suure valikuvabaduse** selle üle, milliseid kaasamise ja koostöö vorme planeeringu koostamise käigus kasutada, kui palju ja kellega suhelda.

Siinjuures tuleks kaasamise ja koostöö kavandamisel silmas pidada, et **õigeaegne informeerimine, koostöö ja osalemine tekitavad usaldust ning vähendavad tunduvalt leppimatute konfliktide ohtu**. Mida hiljem ja mida vähem erinevate huvide esindajaid informeeritakse ja planeeringu koostamisse kaasatakse, seda suurem on leppimatute konfliktide oht.

Planeerimisseaduse (PlanS) § 4 lõige (edaspidi lg) 2 punkt (edaspidi p) 2 sätestab, et kohalik omavalitsus peab tagama *planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus* (seaduste osundatud sätted esitatakse siin ja edaspidi kaldkirjas).

Kui vaadata koostoimes seda sätet ja §-i 16, siis tuleb selgelt esile **planeerimisseaduse mõte - huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine ning koostöö nendega planeeringu koostamise käigus.**

Siinkohal tuleks veidi pikemalt peatuda § 4 lg 2 p 2 sõnastusel. Sellisel kujul sai see sõnastus seadusesse alles 2009 aasta kesksuve seadusemuudatusega. Selleks ajaks oli Eestis kogunenud juba piisav **väärtuspõhise planeerimise** kogemus. Seetõttu lisati senisesse sõnastusse sõna **väärtused**. Rõhutades sellega, et just **olemasolevad ja loodavad ruumilise keskkonna väärtused on see keskne teema, millele tuleb planeerimisel põhitähelepanu suunata ja millest lähtudes tuleb planeerimisotsused kujundada**. Ja et uute väärtuste loomine ei tohi toimuda olemasolevate väärtuste arvel. Selle kohta on akadeemik Mart Kalm väga tabavalt kasutanud mõistet „**parasiitarhitektuur**“. Mõeldes selle all arhitektuuri, mille müümisel reklaamitud koha-väärtusi (roheline, kaunis vaade, vaikus, rahu) ehitatavad majad tegelikult järkjärgult hävitavad.

Kohalik kogukond tunneb oma linna või valla, suuremas linnas vähemalt oma linnaosa väärtusi kõige paremini. See on üks põhjus, miks hea ja sisukas planeerimine on võimalik vaid kohaliku kogukonna osavõtul. Mitte ükski planeerimis- või keskkonnaekspert, kui ta just ei ole planeeritavast kohast pärit, ei tunne kohalikku keskkonda nii hästi, kui kohalikud.

Meie planeerimispraktikas on tavaline olukord, kus inimesi informeeritakse niivõrd hilja, et neil ei jää üle muud, kui vastu olla. Tihti piirdub selline „avalikustamine“ tõdemusega – te võite arvata mida tahate, planeering tehakse ikka nii nagu vaja. See on kõige halvem, mis juhtuda võib. Eriti halb on, kui selline planeeringute „menetlemine“ ongi tavaline, nagu näiteks Tallinnas. Siis kujuneb lõpuks välja paranoiline linna – elanike vastuseis, mis takistab normaalset koostööd ka siis, kui üks pool seda siiralt soovib. Tegelikult ei tuleks planeerimisega seoses üldse kasutada sõnu „koostöö“, „avalikustamine“, „kaasamine“. Need on passiivse mõttega sõnad. Õigem oleks rääkida **osalemisest, koosmõtlemisest**. Kõigi osapoolte aktiivsest koostegutsemisest, **osalusplaneerimisest**, kus igal osapoolel on oma spetsiifiline roll. **Koosmõtlemisest, mille eesmärk on kõigi osapoolte – kohalik omavalitsus, kohalik kogukond, riigiasutused, ettevõtjad – koostöös leida parim võimalik lahendus**. Vald/linn on planeeringu koostamise vajaduse määraja ja planeeringu koostamise juht, olenemata sellest, kas ta koostab planeeringu ise või tellib. Huvitatud isik on enamusel juhtudel see, kes tuleb välja planeeringu koostamise sooviga ja kes kogu planeeringu koostamise käigus peaks oma esindaja kaudu selle koostamisest ka osa võtma. Kui kasutatakse planeeringufirmat, on selle kõige olulisem ülesanne koosmõtlemise käigus väljakujunenud lahenduste professionaalne kandmine planeeringusse. Teine planeerija olulisem ülesanne on, eriti väikesema planeerimiskogemuse ja koormusega linnade/valdade puhul, kohaliku omavalitsuse abistamine planeerimisprotsessi ülesehitamisel. See on eriti oluline üldplaneeringu puhul. Kohaliku kogukonna esindajad peaks selles koosmõtlemise protsessis olema kõigi nende osapoolte aktiivseks ja usaldavaks partneriks.

Tulemuslik, **väärtustele tuginev osalusplaneerimine** on just üldplaneeringu koostamisel eriti oluline. Üldplaneering on dokument, millega määratakse valla/linna pikaajalised ruumilise arengu eesmärgid, erinevate alade maakasutus- ja ehitusreeglid ja valla/linna kui keerulise ruumstruktuuri toimimine. Kui üldplaneering on sisuliselt vilets ja vigane, liiga üldsoonaline või liiga detailne, on vältimatud lõpmatud detailplaneerimis-vead. Hea üldplaneering seevastu minimeerib detailplaneerimis-vigade võimaluse. Pealegi puudutab üldplaneering kõiki valla/linna elanikke ja kinnisasja omanikke. Hea, kõigi osapoolte kokkuleppele tuginev üldplaneering teeb kohaliku omavalitsuse edasise elu lihtsamaks, sest detailplaneeringu-vaidlusi tuleb kindlasti palju vähem. **Mida sisukam, erinevaid huvisid ja väärtusi arvestav on üldplaneering, seda vähem tekib valla/linna ruumilises arengus silmatorkavaid detailplaneerimis-vigu.**

Meie oludes on avalikul **hästi ülesehitatud planeerimisprotsessil veel üks oluline lisaväärtus ja roll**. Me alles ehitame demokraatlikku kodanikuühiskonda. Planeeringu-otsused puudutavad rohkem või vähem igat planeeritava ala elanikku. Kogu valla/linna üldplaneeringu koostamist tuleks püüda korraldada nii, et võimalikult suur osa valla/linna elanikest võtaks osa planeeringu-lahendusi kujundavast koosmõtlemisest. Loov osalemine ja kogukonna panuse

arvestamine üldplaneeringu koostamisel loob osalemise harjumuse ja tekitab usaldust avaliku võimu vastu. Nii on valdade/linnade kaupa võimalik avaliku planeerimisprotsessi kaudu kaasa aidata demokraatliku kodanikuühiskonna loomisele. **Hästi ülesehitatud avalik planeerimisprotsess on üks demokraatliku kodanikuühiskonna ehitamise vahend.**

2. Taustainformatsioon - kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused

Selle peatüki võib esialgu ka vahele jätta, ja lugeda siis, kui teil on juba mõne planeeringu avalikustamisel osalemise kogemus. Sai ka kaalutud, kas seda peatükki üldse kirjutada. Ilmselt on see siiski vajalik, sest annab laiemat ülevaate kaasaegsest ruumilisest planeerimisest ja selle kujunemisest. Nii avaneb ka laiem tagapõhi, miks seaduses just selliseid asju ja sellisel moel reguleeritakse, miks planeeringuid just sellisel moel tehakse.

2.1. Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas

Esimesed süsteemse, laiema linnaplaneerimise katsed tehti 19 sajandi teisel poolel Euroopa suuremates linnades (Pariis, Viin). Kaasaegne süstemaatiline linnade planeerimine algas Euroopas siiski eelmise sajandi alguses. Linnade teravikliku ja süstemaatilise planeerimise vajadus tulenes soovist mingilgi määral juhtida tööstuse kiire arenguga kaasnevat linnade kasvu, millega omakorda kaasnes ka üldiste tehnovõrkude vajadus. Kuni eelmise sajandi kuuekümnendate aastateni tehti planeeringuid põhiliselt linnadele ja linnalistele asulatele. Alates kuuekümnendatest on üha laiemaks muutunud regionaalplaneerimine (ingl.k. regional planning), mis tegeleb meie mõistes maakonnaplaneerimisega, käsitledes komplekselt kogu ühe suurema regiooni territooriumit, kaasa arvatud hajaasustus. Umbes samal ajal muutus üldiseks ka hajaasustatud territooriumide käsitlemine maavaldade üldplaneeringutes. Kogu riigi territooriumi planeerimisega hakati Euroopas süstemaatiliselt tegelema kaheksakümnendatel aastatel.

Viimase maailmasõja järgse esimese suurema majandustõusuga kuuekümnendatel toimus **oluline muutus omandisuhetes**. Kinnisvara, st oma maja, maa või korteri omamine muutus üha laiemale ringile inimestele kättesaadavaks. Seega tekkis kiiresti laienev ring inimesi, kelle omandi kasutamise võimalusi planeeringud otseselt mõjutasid. Seetõttu muutus planeeringute avalikustamise nõue alates kuuekümnendate lõpust euroopalikus õigusruumis üldiseks.

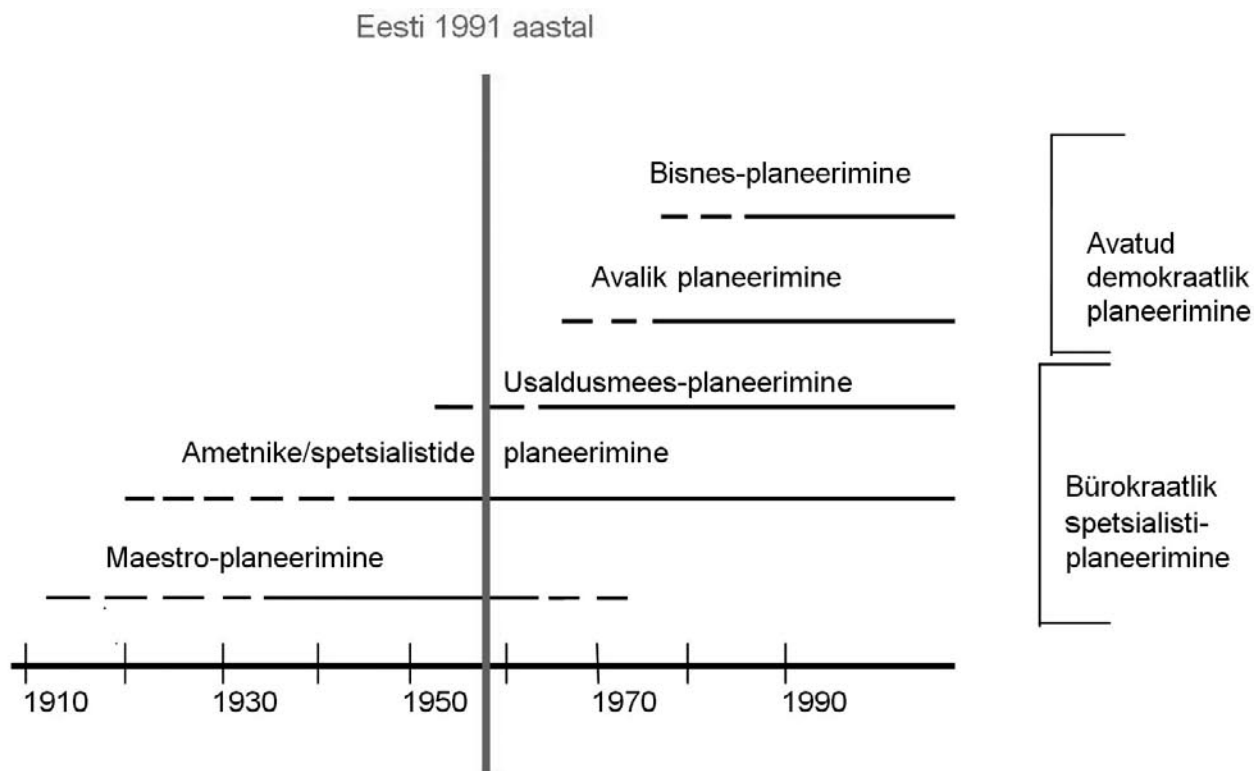
Eelkirjeldatud protsessid põhjustasid muudatusi nii planeeringute sisus, koostamise viisis kui ka õiguslikus tähenduses. Need muudatused võttis kokku Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta (European Regional/Spatial Planning Charter)¹, mis kiideti heaks Euroopa Nõukogu liikmesmaade Planeeringuministrite (alalisel) Konverentsil (Conference Européenne des Ministres responsables de l'Amenagement du Territoire, lühendatult CEMAT) 20. Mail 1983 ja mida selle vastuvõtmise koha järgi tuntakse ka Torremolinosè Hartana.

Hartaga fikseeritud sisulised muudatused tingisid uue termini - **ruumiline planeerimine** (ingl.k. **spatial planning**) kasutuselevõtmise. Varasem linnaplaneerimine oli **arhitektuurne planeerimine**, kus eesmärgiks hästi komponeeritud ja toimiva linnaplaani koostamine. Kus samas ka linna üldisemal planeerimisel olid mõtlemise keskmes **maja**. Eriti hästi tuleb see esile, kui vaadata Soome arhitekti Eliel Saarinen'i 1913 aastal koostatud Tallinna generaalplaani². Selline linnaplaneerimine toimus spetsialistitööna, mille juures ka kohaliku võimu esindajate roll planeeringu koostamisel oli küllaltki tagasihoidlik. Avalikkust planeeringute koostamisse praktiliselt ei kaasatud. Sellist arhitekti-keskset planeerimist on Soome professor Pekka V. Virtanen hakanud kutsuma **maestroplaneerimiseks**³. Hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikast väljakasvanud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine pole võimalik ilma sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna tasakaalustatud käsituseta, st üldise sotsiaal-majandusliku arengu prognoosi/kava ja territoriaalse arengu prognoosi sünteesita, mille koostamise avalikku protsessi tuleb kaasata kõik võimalikud huvigrupid. Sellise, arhitektuursest planeerimisest tunduvalt laiemat/üldistatuma planeerimise keskmes oli linn kui keerukas ruumiline ja tehniline süsteem, ja selle süsteemi eri osade koostoime. Sellist sünteetilisemat/interdistsiplinaarsemat avalikku planeerimist hakati nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Nüüd, tagantjärele ei ole ilmselt mõtet hartat enam Eestis ratifitseerida, seda enam, et juba planeerimis- ja ehitusseaduse planeeringuosa koostamisel järgiti harta põhimõtteid. Harta sõnum on kokkuvõtvalt edasi antud planeerimiseaduse § 1 lõikes (edaspidi lg) 3, mille kohaselt *ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab*

majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. 1992. aastal toimunud Rio Konverents, mis teadvustas säästva arengu (ingl.k. **sustainable development**) põhimõtte, tõi kaasa keskkonnaaspektide veelgi suurema tähtsustamise arengukriteeriumina. Ruumilisse planeerimisse tõi see kaasa arengukava/planeeringu elluviimisega kaasneva võivate keskkonnamõjude hindamise nõude. Sellega kaasneb iseenesest ja loogiliselt planeeringuprotsessi suurema avatuse ja avalikkuse nõue, sest keskkonnaküsimused puudutavad igaüht.

Uue iseseisvuse alguses oli Eesti planeerimine umbes sellises seisus, kui Lääne- ja Põhja-Euroopas eelmise sajandi viiekuuekümnendatel. Sellest seisust tuli hakata üles ehitama kaasaegset, avatud planeerimist. Õnneks oli meie üldplaneeringute ja detailplaneeringute sisuline ja tehniline tase küllaltki hea. Täielikult puudus ruumiline planeerimine valla hajaasustatud aladel, maakonna ja riigi tasandil. Avaliku planeerimise esimesi samme hakati alles proovima.



Joonis 1. Planeeringulahenduste üle otsustamise kujunemine Soomes Pekka V. Virtanen'i järgi⁴ ja Eesti planeerimisolukord 1991 aastal

2.2. Eesti planeerimissüsteemi kujunemine

Eesti esimene planeerimist käsitlev seadus jõustus 1939 aastal, see oli Ehitusseadus. Seadus sai toimida vaevalt kaks aastat, kuni Eesti okupeerimiseni Nõukogude Liidu poolt 1940 a. suvel. Seadus reguleeris planeerimist vaid linnades. Süstemaatilisem linnaplaneerimine algas siiski juba tunduvalt varem, Esimese Maailmasõja eelsetel kiire linnastumise ja majandusmuutuste aastatel. Eesti linnaplaneerimisele oli pöördelise tähtsusega 1913 aastal toimunud Suur-Tallinna üldplaneeringu võistlus, mille võitis Soome arhitekt Eliel Saarinen. See oli esimene kaasaegne linna pikaajalise ruumilise arengu käsitlus Eestis, mis oli suuresti eeskujuks kogu esimese iseseisvusperioodi linnaplaneerimisele. Põhiline planeerimistöö kahe suure toimus tänapäeva mõistes detailplaneerimise tasandil. 30-date aastate keskel hakati Tallinnas koostama peamiste tänavate ja väljakute ruumilise mõju projekte, mille ülesanne oli ühtse tänava- ja väljakufrondi kujundamine kesklinna tänavate ja väljakute hoonestuse uuendamisel. Oma sisult olid need ruumilise mõju projektid lähedased detailplaneeringutele tänapäeva mõistes. Planeerimine oli väga tsentraliseeritud, ruumilise mõju projektid

kinnitas president isiklikult. Esimesel iseseisvusperioodil peeti mitmeid arhitektuurivõistlusi uute terviklike näidis-elamugruppide väljaehitamise aluseks, mida propageeriti kui head eeskuju teistele.

Nõukogude ajal ei olnud olemas planeerimist käsitlevat seadust, kuid olid olemas normid ja reeglid, mis andsid juhi-seid planeeringute sisu ja koostamise organisatsiooni kohta. Nõukogude ajal planeeriti põhiliselt tiheasustusega alasid, mille kohta koostati linnade ja alevite generaalplaan, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projekte, tööstusra-joonide planeerimisprojekte, ettevõtete grupi generaalplaanid ja detailplaneerimise projekte. Nõukogude aja lõ-puperioodil koostati ka mitmesuguseid rajooniplaneerimise projekte rajoonide ja kogu Eesti territooriumi kohta, mis oma olemuselt jäid rohkem akadeemilisteks planeerimisprojektideks ja millel puudus igasugune mõju asustuse aren-gule. Planeeringute koostamine oli tsentraliseeritud, planeeringuid koostasid riigi (Riikliku Ehituskomitee) tellimu-sel riiklikud projekteerimisinstituudid. Kohaliku võimu ülesanne oli riigi poolt kinnitatud planeeringute elluviimine, planeeringute sisu kujundamisel oli neil vähe sõnaõigust. Kohalikkude omavalitsust läänelikus mõistes ei eksisteerinud. Kogu maa oli riigi omanduses. Planeerimisdokumendid olid salajased või ametlikuks kasutamiseks. Planeeringute avalikustamist ei olnud normidega ette nähtud, kuid nõukogude aja lõpupoole hakati seda üha ulatuslikumalt prakti-seerima. Tagantjärele hinnates võib öelda, et nõukogude aja lõpuperioodil oli planeeringute sisuline tase küllaltki hea ja ühtlane ning täiesti võrreldav muu Euroopa sama aja planeerimise sisulise tasemega.

Kaasaegse planeerimis- ja ehitusseaduse koostamise ettevalmistamine algas juba enne Eesti iseseisvumist 1991 aasta 20. augustil. Planeerimis- ja ehitusseadus (PES) jõustus 22. juulil 1995 ning toimus suuremate muudatusteta rohkem kui 7 aastat. PES-i kehtivuse ajal koostati “Üleriigiline planeering Eesti 2010”⁵ (kehtestati 19. septembril 2000), maa-kondade üldist territoriaal-majanduslikku arengut käsitlevad maakonnaplaneeringud kõikides maakondades (keh-testati 1998 – 2002), palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid, koostamise lõppfaasi oli jõud-nud maakondlik teemaplaneering “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Nende planeeringute koostamise kogemus, planeeringuvaidlused ja kohtulahendid tõid välja mitmed PES-i puudused ning täpsustamise ja muutmise vajadused.

1. jaanuaril 2003 jõustunud planeerimisseaduses püüti järjepidevuse huvides säilitada planeerimis- ja ehitusseaduse planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused viidi sisse vaid sinna, kus see oli vältimatu. Kõige radikaalsem muudatus võrreldes PES-iga seisneb selles, et senise seaduse planeerimise ning projekteerimise ja ehitamise osa on lahutatud eraldi seadustesse. Viimaseid käsitlev ehitusseadus jõustus samuti 1. jaanuaril 2003. Selle muudatuse põhiliseks põhjuseks oli asjaolu, et ehitusala oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast (kuhu tol ajal kuulus planeerimine) üle viidud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse.

2.3. Planeeringu-teemalised Riigikohtu otsused

Käsiraamatu erinevates osades on osundatud olulisemate Riigikohtu otsuste seisukohti. Põhiliselt seetõttu, et Riigikoh-tu otsused selgitavad ja rõhutavad üle väga täpselt paljusid olulisi planeerimisseaduse põhimõtteid. Mis aitab neid ka planeeringute avalikustamisel osalejale paremini mõista.

Eesti kohtupraktikas vaieldud küllalt palju selle üle, kas planeeringu koostamise käigus on täidetud seadusega ette nähtud avalikustamise ja menetlemise nõuded või planeeringu sisu mõjutavad normatiivsed nõuded. Riigikohtuni on jõudnud paljud **kaalutusõigust käsitlevad kohtuvaidlused**. Planeeringuotsuste **sisulise õigsuse hindamiseks on väga vähe õiguslikke või normatiivseid kriteeriume, seetõttu on planeeringuotsused vaid teatud ulatuses kohtu-likult kontrollitavad/vaidlustatavad**. Kaalutusõigusele tuginevate kohtuvaidluste puhul on eriti oluline see, kui põh-jalikult ja argumenteeritult on sisulised planeeringuotsused põhjendatud ja kas otsuse tegemise põhjendused on pla-neeringu koostamise käigus dokumenteeritud ning asjaosalistele ja avalikkusele teatavaks tehtud. Nn. tavaline inimene peab planeeringu teksti lugedes aru saama, miks sellises kohas ja sellistes tingimustes just selline planeeringu-lahendus on valitud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.

Riigikohtu otsuste refereerimisel ei esitata üldjuhul pikemaid selgitusi vastava kohtuasja kohta, sest see ei ole enamuse asjade puhul vajalik ning vaid koormaks käesolevat teksti. Seetõttu on esitamata info selle kohta, kes Riigikohtusse pöördus, mille üle käis vaidlus, Riigikohtu arutluskäik, otsuse põhjalikumad selgitused, jms. Kes soovib, leiab selle info

kohtuotsuse numbri järgi. Enamuse Riigikohtu otsuste puhul refereeritakse kohtu selgitusi ja põhjendusi. Ülevaade Riigikohtu otsustest esitatakse vastava teema käsitlemise juures, nii tuleb kõige paremini välja otsuse sisuline mõte.

Erandiks on Riigikohtu otsus **3-3-1-54-03**, mis ühest küljest võttis kokku varasemad kaalutlusõigust käsitlevad otsused, teisalt oli oluliseks aluseks järgnevale kohtupraktikale teistes kohtuastmetes; otsuse sisu esitatakse käsiraamatu osas 19.

3. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus

3.1. Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol

Euroopaliku planeeringu-kultuuriga maades kasutatakse kohaliku omavalitsuse planeerimisalase pädevuse, õiguste ja kohustuste iseloomustamiseks mõistet **kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol**. See tähendab, et kohalikul omavalitsusel on ruumilise planeerimise küsimuste üle otsustamisel **täielik ja lõplik otsustusõigus**. Seda rõhutab ka Eestis ratifitseeritud Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta⁶, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse volitused oma võimupiirides **täieulatuslikud ja eksklusiivsed** (Harta art 4 p. 4). Oma haldusterritooriumi ruumiline planeerimine kuulub Eestis ja kõigis demokraatliku elukorraldusega Euroopa maades kohaliku omavalitsuse võimupiiridesse. Täielik ja lõplik otsustusõigus oma territooriumi planeerimisel ja ehitusküsimuste otsustamisel on Põhiseaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja planeerimisseadusega kohalikule omavalitsusele antud ka Eestis. Täielik ja lõplik või täieulatuslik ja eksklusiivne otsustusõigus ei tähenda siiski absoluutset ja piiramatut õigust. Kohalik omavalitsus peab planeerimisalaste otsuste langetamisel:

- arvestama/järgima kehtivaid seadusi ja neist tulenevaid kitsendusi,
- tegema otsuste langetamisel koostööd kohaliku kogukonnaga, riigiasutustega, mittetulundusühingutega ja teiste huvitatud isikutega,
- tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise.

Seega **tähendab kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol, et ainult kohalikul omavalitsusel on oma haldusterritooriumil planeerimisotsuste langetamise õigus**. Mis samas tähendab, et **kohalikul omavalitsuse lasub täielik vastutus nende otsuste seadusekohasuse ja sisulise õigsuse eest**.

Kuna linna/valla valitsus ja volikogu on kohaliku kogukonna volitatud esindajad, tähendab kohaliku omavalitsuse planeeringumonopol Euroopalikus mõistes **kohaliku kogukonna planeeringu- monopoli**.

Mis omakorda **tähendab kohaliku omavalitsuse kohustust viia planeerimis- ja ehitusküsimuste otsustamisel ellu kohaliku kogukonna tahet**. Seda ei ole võimalik teha ilma kohaliku kogukonna aktiivse osaluseta planeerimisprotsessis.

Eestis annab kohalik omavalitsus suure osa talle antud võimust priitahtlikult ära – üldplaneeringut koostades planeeringufirmale ja ka kinnistuomanikele, detailplaneeringut koostades planeerijale ja kinnistuomanikele, kes tihtilugu koos maksimaalse kasumi huvides kohalikule omavalitsuse sobimatuid lahendusi peale suruvad. **Kui kohalik omavalitsus annab talle antud võimu ära, läheb ta vastuollu kohaliku kogukonna** (kes talle selle võimu andis) **tahtega**.

See on meie kohati väga teravate **planeeringu-konfliktide peamine põhjus – linna-/valla-võim teostab kellegi teise, mitte kohaliku kogukonna tahet**.

Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopoli teostamine peab toimuma linna/valla valitsuse ja volikogu ning kohaliku kogukonna koostöös. Seetõttu peab linna-/valla-võim kohalikule kogukonnale senisest palju ulatuslikumat ja aktiivsemat **osalemise** võimalust pakkuma. **Osalemine, osalusplaneerimine, aktiivne kaasalöömine, koosmõtlemine** ühise eesmärgi nimel, peaksid olema **kaasaegse ruumilise planeerimise märksõnad ja tööviisid**.

Eriti oluline on osalemine üldplaneeringute koostamisel, mis on linna/valla ruumilise arengu võtmeplaneering. Hea üldplaneeringuga luuakse linna/valla pikaajalise ruumilise arengu alused ja seatakse ülddaktsepteeritud maakasutus- ja ehitusreeglid. Mis omakorda aitab vältida tüüpilisi detailplaneerimis- ja ehitusvigu. Planeeringu koostamise edukuse seisukohast on väga oluline kohaliku kogukonna, kohaliku võimu ja planeeringufirma/eksperdi rollijaotus. Mitte kee-

gi, ka kõige parem planeeringufirma või ekspert ei tunne valda/linna ja tema arenguvajadusi nii hästi kui valla/linna elanikud ise. Seetõttu ei saa ka keegi teine valla/linna arengut pädevalt kavandada. Valda/linna saab selles küllalt palju aidata, kuid see peaks piirduma tõesti aitamisega, mitte arengukava või üldplaneeringu valla/linna eest ära tegemisega.

Tihti väidetakse, et valla-/linna valitsusel endal pole üldplaneeringu või arengukava koostamiseks vajalikku spetsialisti, seetõttu tuleb see konsultandilt tellida. Meie oludes lõpeb selline planeeringu tellimine firmalt enamusel juhtudel lihtlabase planeeringu sisseostmisega.

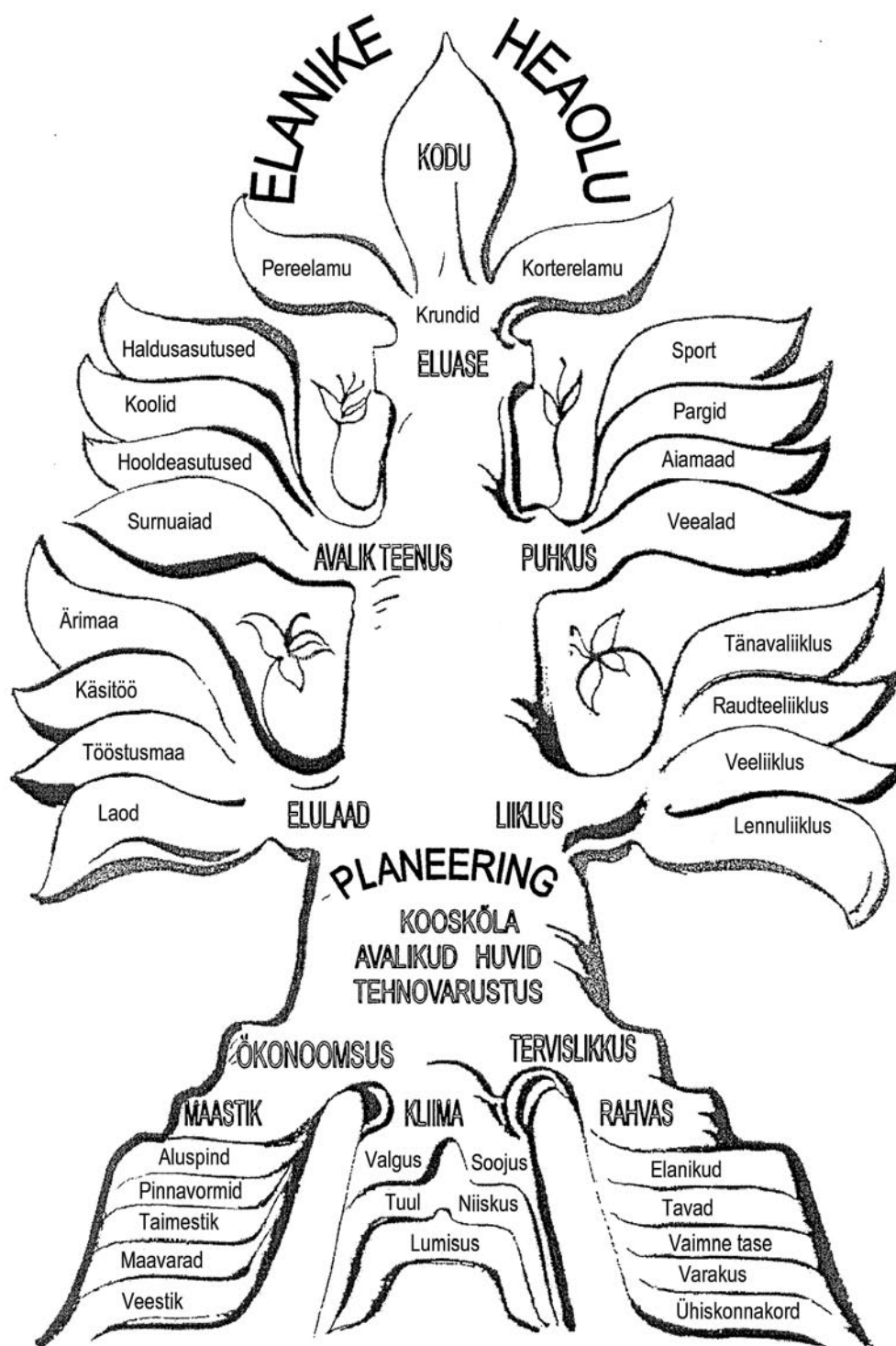
Planeeringu koostamine ja arengu kavandamine on meeskonnatöö, milles peab osalema valla-/linna-kogukond. Sel kogukonnal on kamba peale olemas kõik see oskus ja tarkus, mis vajalik hea arengukava või üldplaneeringu koostamiseks. Nii et küsimus on ainult selles, kas valla-/linna valitsus tahab ja suudab selle oskuse ja tarkuse üldiseks hüvanguks tööle panna. Selleks võib vahel vaja minna abi planeeringu-protsessi ülesehitamisel. Abi võib vaja minna ka planeeringukaartide lõplikul vormistamisel. Kuid sisulise töö, eriti üldplaneeringu koostamisel, peaks iga vald/linn ise ära tegema.

Motiveerimine, kaalutlemine ja planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivate mõjude hindamine peab läbima kogu planeeringu koostamist ning seda peavad koos tegema valla-/linna valitsus, volikogu ja kohalikud huvigrupid. See on üks koosmõtleamise ja kokkuleppimise protsess/ülesanne, kus ka kõige targem ekspert ei saa valla/linna võimuorganite ja kogukonna eest tulemuslikult otsuseid teha. **Kaalutlemine, motiveerimine ja mõjude hindamine on töövahendid,** mille kasutamisel on avalikel koosmõtlemistel võimalik jõuda kohalikku elu kõige paremini edendavate ning samas olemasolevaid keskkonnaväärtusi kõige enam arvestavate ja edasiarendavate planeeringulahendusteni. Mille tulemusel tekib elukeskkond, millega enamuse valla/linna elanikest rahul on.

Kui kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopoli on kasutatud linna/valla valitsuse, volikogu ja kohaliku kogukonna koostöös, on tulemuseks tasakaalustatud ruumiline areng, mis arvestab linna/valla keskkonnaväärtusi neid hoidlikult edasi arendades.

Valla/linna ülesanne ei ole selle tagamine, et vallas/linnas saaks maju ehitada. Valla/linna ülesanne on tagada, et majade ehitamisel tekiks esteetiliselt täisväärtuslik, hästi toimiv, mitmekesine valla/linna elanike ja külaliste vajadusi rahuldav terviklik ruumiline/arhitektuurne/elu-keskkond.

Soome klassik Otto I. Meurman on oma kuulsa planeeringupuuga seadnud planeerimise ülimaks eesmärgiks igale inimesele vajaduste ja võimaluste kohase kodu soetamise võimaluse loomise ja elanike heaolu.



Joonis 2. Otto I. Meurman'i planeeringupuu raamatust „Asemakaavaoppi“7

3.2. Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend

Rahvusvahelistest kokkulepetest on ruumilise planeerimise jaoks kõige olulisemad eelnimetatud Rio keskkonnakonverentsi dokumendid ja Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise (Torremolinose) Harta, mis kannavad mõlemad sarnast säästva ja tasakaalustatud arengu ideed. Samas on nendes dokumentides küllaltki olulised erinevused rõhuasetustes. Rio dokumendid räägivad **säästvast** arengust, Hartas räägitakse **tasakaalustatud** arengust. Rio dokumentides, kus säästva (sustainable) arengu mõiste sisse toodi, räägitakse keskkonnast laias mõttes, räägitakse kui kooslusest, mille osadeks on majanduslik ja sotsiaalne keskkond ning looduskeskkond. Säästvus (sustainability) mõistetakse Rio dokumentides eelnevast tulenevalt meetmete kompleksina, mille komponentideks on säästvus majandusliku ja sotsiaalse keskkonna ning looduskeskkonna arengu kujundamisel. Rio järgse säästva arengu propaganda käigus toimus praktikas märgatav nihe – kompleksne säästvuse nõue muutus enamuses käsitlustes vaid looduskeskkonna säästmise nõudeks.

Samas on Rio ja Torremolinose Harta käsitluste vahel oluline erinevus – Rio sõnastustes oli kultuuriline komponent peidetud sotsiaalse sisse, seda ei olnud eraldi välja toodud, Harta käsitlus aga nägi kultuurilist komponenti ühe olulise iseseisva arengutegurina/keskkonnakomponendina. Ruumilise planeerimise üks põhiline objekt, asustus, on mingi piirkonna kultuurilise olemuse otseseks ja oluliseks väljendajaks - siin ei mahu kultuuriline komponent mitte kuidagi sotsiaalse sisse, vaid peab kindlasti olema eraldi välja toodud. Kultuuriline aspekt on planeerimise puhul kindlasti vähemalt sama oluline, või isegi olulisem, kui looduskeskkonna aspekt. Seda võiks öelda ka niipidi – **kui kultuuriväärtusi mõistetakse ja hoolivalt edasi arendatakse, siis ei teki probleeme ka loodusväärtuste hoidmisega.**

CEMAT Ljubljana konverentsi (16-17.09.2003) põhidokument “Ljubljana Deklaratsioon”⁸ (Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development) rõhutas, et säästev areng ei tähenda ainult looduskeskkonna säästmist, see on kompleksne mõiste, mis peab tagama ka majandusliku ja sotsiaalse säästvuse ning kus ruumilise planeerimise kontekstis on eriline tähtsus kultuurilise keskkonna säästval käsitlusel (cultural sustainability). On heameel tõdeda, et sellise, kultuurikomponenti rõhutava sõnastuse deklaratsiooni lülitamisel oli suur roll ka Eesti delegatsioonil.

Rio järgsetel aastatel on säästva arengu tagamiseks nii Eestis kui mujal püütud juurutada planeeringule eraldi tagantjärele keskkonnaekspertiisi või keskkonnamõju hindamise tegemist.

Planeeringu koostamisel tuleb iga lahenduse juures kaaluda, millised tagajärjed soovitava lahendusega võivad kaasneda ning sellest tulenevalt langetada planeeringu-otsused. Planeeringu koostamisel on kümneid arengukomponente – asustus, transport, looduskeskkond jne, mille puhul tuleb seda kaaluda. Samas tuleb kaaluda ka seda, kuidas tagada erinevate arengukomponentide vaheline tasakaal. Selline kaalutlemine saab tulemuslikult toimuda vahetult planeeringu koostamise käigus.

Euroopalikus planeerimises on kaalutlemine ja planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude prognoosimine/hindamine/arvestamine olnud alati hea planeerimise loomulik koostisosa. Kuna kõigi planeeringute keskkonnakäsitlus ei ole rahuldav ning samal ajal muutuvad keskkonnaprobleemid aina teravamaks, on planeeringute keskkonnakäsitluse kvaliteedi tõstmine väga aktuaalne ülesanne. Sealjuures ei tohiks keskkonnaküsimustega tegelemist planeeringu protsessist eraldi meneflusena välja rebida nagu seda Eestis on tehtud. **Mõjude hindamine ei peaks tähendama planeeringulahenduste tagantjärele kontrolli, vaid peaks andma/tagama planeeringulahenduste valiku aluse ja põhjenduse planeeringu koostamise käigus.**

Eeltoodust tulenevalt on üldplaneeringu üks olulisem ülesanne/eesmärk *kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine*, nagu see ongi sätestatud planeerimiseaduse § 8 lõike 3 punktis 2. Viimane tuleneb otseselt Torremolinose Hartale tuginevast ruumilise planeerimise mõistest. Selline lähenemine annab kõige vähem võimalusi keskkonna-/looduskaitse ja planeerimise vastandamiseks ning on orienteeritud kõigi planeeringu koostamisel osalevate erinevate huvigruppide ja erialade asjatundjate koostööle.

Keskkonnanäppide parema arvestamise planeeringus tagab ka see, kui planeerimisel lähtuda kvantitatiivsete eesmärkide (elanike ja töökohtade arvu kasv, uuselamuehitus jms) asemel kvalitatiivsetest eesmärkidest (väärtused, nende

hoidmine, edasiarendamine ja arengu huvides kasutamine). **Kvalitatiivsetest eesmärkidest lähtumine annab enamasti ka kvantitatiivselt parema tulemuse.**

3.3. Planeering kui kokkulepe

Planeerimise põhiülesanne on planeeritava maa-ala **arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine**. See kokkulepe muutub õigusaktiks planeeringu kehtestamisega. Planeerimise käigus tuleb iga kord **lahendada suurem või väikesem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel** - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus toimuvad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Paljud planeerijad, loodus- ja muinsuskaitjad ning juristid näevad planeeringut esmajoones kui vahendit piirangute seadmiseks. Planeeringuprotsessi **orienteeritusest kas piirangute seadmisele või arengutingimustes kokkuleppimisele on olemas otsustavalt planeeringu tulemus**. Piirangute seadmisele orienteeritud planeeringuprotsess tekitab vastuseisu ja konflikte ning pidurdab arengut. Arengutingimustes kokkuleppimisele orienteeritud avalik protsess loob usaldust, edendab osalusdemokraatiat ja planeeritava piirkonna arengut. Tasakaalustatult seatud arengueesmärgid sisaldavad endas nii muutusi kui ka väärtuste hoidmist. Säilitamiseks vajalikud piirangud, asjaõigusseaduse mõistes kitsendused, on laiale avalikkusele ja otsustajatele palju arusaadavamad, kui vajadust nende järele selgitatakse läbi arenguvajaduste, st siis, kui mõistetakse, et **teatud piirangud on kohaliku arengu edendamiseks hädavajalikud ja kasulikud**.

Et planeering oleks kokkulepe, on vaja, et planeeringuprotsessis osaleksid võimalikult paljud erinevate huvide kandjad.

3.4. Planeering kui looming, õigusakt, investeerimiskava

Planeeringu koostamine on loominguline tegevus. Samas saab see tegevus alguse kellegi soovist midagi ehitada, st soovist investeerida ja sellest kasu saada. Mida detailsem planeering, seda rohkem on planeeringu koostamises kunstiloominguga võrreldavat loomingut, seda suurem on üldplaneeringu ja eriti detailplaneeringu puhul ühe loomingulise isiksuse, kelleks tavaliselt on arhitekt, roll planeeringu sisu kujundamisel.

Samas saab planeeringust tema kehtestamise järel õigusakt, mis määrab maakasutus- ja ehitustingimused planeeritaval maa-alal. Eeltoodu on muutnud planeerimisega tegelemise suurele osale arhitektidest küllalt vastumeelseks, sest planeeringu õigusaktiks muutumine ning avalik planeerimismenetlus piiravad loominguvabadust.

Samas on planeerimisega seotu ka juristidele küllalt arusaamatu, sest planeeringu, kui kellegi kinnistu kasutamist ja käsutamist reguleeriva õigusakti sisu kujuneb tihtipeale küllaltki subjektiivsete loominguliste kaalutluste tulemusel. Ühe detailplaneeringu sisu kujundamisel on küllaltki määravad esteetilised kriteeriumid ning see, kas näiteks mingisse kesklinna piirkonda planeerida kõrghooned või ühtlane perimetraalne hoonestus, on suuresti planeeringut koostava arhitekti subjektiivsetest maitse-eelistustest. Muidugi peab arhitekt suutma veenvalt põhjendada nii linnavalitsusele, avalikkusele ja investorile, miks just tema pakutud lahendus antud kohta kõige paremini sobib.

Arhitektidele on tihtipeale ette heidetud, et nad iga oma tööga tahavad endale monumenti luua. Selle etteheitega ei tahaks hästi nõus olla – üks arhitekt peabki ju tahtma, et iga tema uus töö oleks tema parim saavutus. Kui ta seda ei taha, on ta vilets arhitekt. Probleem tekib siis, kui arhitekti ambitsioonid ületavad tema loomingulise võimekuse. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus arhitekti „maa peale tagasi tooma“.

Sellest, missugust planeeringulahendust eelistada, on olemas väga oluliselt ka planeeringu elluviimiseks tehtud investeeringute tulukus. Seetõttu on planeeringul ka majanduslikud tagajärjed. Probleem tekib siis, kui planeeringut koostav arhitekt arvestab oma tulu silmas pidades ainult investori kitsast maksimaalse kasu saamise soovi, hüljates sealjuures ametieetika – st. kinnisvaraärikaga satub kokku arhitekt-ärikas. Ka sellisel juhul peab kohalik omavalitsus mõlemad korrale kustuma. Seega on planeering (mida detailsem planeering, seda enam) samaaegselt:

- looming, mille eesmärk on kavandada esteetiliselt täisväärtuslik ja toimiv keskkond,
- õigusakt, mis peab tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise,
- investeerimiskava, mis peab tagama majanduslikult mõistlikud lahendused ning võimalikult suure tulukuse investeerijale.

Nende, mõnikord väga vastuoluliste eesmärkide tasakaalustatud kokkusobitamine on üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul kohaliku omavalitsuse ülesanne.

3.5. Planeeringuotsus on kaalutusotsus

Planeeringuotsus on **aja- ja kohakeskne kaalutusotsus**, sest iga planeering tehakse just selle aja ja selle koha tingimusi ja vajadusi arvestades. Planeeringuotsuse tegemiseks on suhteliselt vähe direktiivseid aluseid, suurem osa planeeringuotsuseid sünnib mingite kaalutluste tulemusel. Kaalutusotsuseid tehakse kõigis planeeringu koostamise etappides, alates planeeringu algatamise otsuse ettevalmistamisest ja lõpetades planeeringu kehtestamisega. Mingi maa-ala planeerimisel tuleb kaaluda majanduslikke, sotsiaalseid, funktsionaalseid, esteetilisi, liiklustehnilisi, looduslikke, õiguslikke, jms komponente ning nende tasakaalustatud käsitlemise alusel langetada planeeringuotsused. Sealjuures on ka see, **mida pidada** erinevate komponentide **tasakaalustatud käsitlemiseks, samuti kaalutusotsus**. Näiteks detailplaneeringu koostamisel tuleb kaaluda, kas lahendus on ilus, kas uus hoonestus sobib olemasolevaga ja tagab piirkonna tervikliku ja järjepideva arengu ning kuidas see mõjutab linna/asula üldilmet, kas lahendus tagab linna- ja looduskeskkonna väärtuste säilitamise, kas lahendus on majanduslikult mõistlik jne, jne. Selline kümnete erinevate tegurite tasakaalustatud kooskõpsus ongi see kõige keerulisem „tsirkustemp“ planeeringute koostamisel.

Kõigi nende tegurite kooskõpsuse tulemusena langetatud otsused tuginevad valdavalt subjektiivsetele argumentidele. Planeeringu koostamise erinevates staadiumides tehtud otsuste aluseks olnud kaalutlused/põhjendused tuleb dokumenteerida ja säilitada koos muu planeeringu-dokumentatsiooniga. Olulisemad planeeringu-lahenduste põhjendused/kaalutlused peavad sisalduma planeeringu tekstiosas. Kui planeering on põhjendanud põhimõttelisi vaidlusi, tuleb eriti hoolikalt põhjendada ka planeeringu kehtestamise otsust. Riigikohus on rõhutanud (otsus 3-3-1-54-03), et **kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine**. Kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.

Eesti seadustes räägitakse kaalutusõigusest ehk diskretsioonist. *Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel* (Haldusmenetluse seadus (HMS) § 4 lg 1). HMS § 4 lg 2 sätestab, et *kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve*. Planeeringute puhul, kus otsused sünnivad valdavalt kaalutlemise tulemusel, oleks sisuliselt kindlasti õigem rääkida **kaalutluskohustusest**, sest planeerimise sisulisest spetsiifikast tulenevalt ei ole kaalutlemine planeerimisel ainult õigus, vaid ennekõike just kohustus. Seda rõhutab ka Riigikohtu otsus 3-3-1-62-02, kus märgitakse, et seadusest ei tulene üksnes kohaliku omavalitsuse õigus planeerimisdiskretsiooni teostada, vaid ka **kohustus diskretsioonivolitust kasutada**, tehes seda õiguspäraselt ja otstarbekalt. **Diskretsioonireeglite rikkumine võib seisneda ka diskretsiooni mittekasutamises**.

Senistes Riigikohtu otsustes on käsitletud kaalutlemist põhiliselt planeeringu kehtestamisotsuse langetamisel. Planeerimise puhul ei ole õige kaalutlemist nii kitsalt käsitleda, sest planeerimise puhul peab kaalutlemine ja planeeringuotsuste põhjendamine toimuma kogu planeerimisprotsessi käigus. Juba esimestel koostamise aegsetel väljapanekutel peavad planeeringu tekstis sisalduma põhjendused, miks just selline lahendus just sellises kohas on kohane ja vajalik. Ja kehtestatava planeeringu tekstis peavad juba kindlasti sisalduma põhjalikud planeeringu-lahenduste selgitused ja põhjendused. Just seetõttu lisati 2009. a. kesksuvel planeerimisseadusesse § 2 lg 2, mis nõuab planeeringulahenduste põhjenduste ja selgituste esitamist planeeringu tekstis: *planeeringu tekstis esitatakse planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused*.

Planeerimise puhul tähendab kaalutusõigus/kaalutluskohustus kindlasti nii seda, et otsust tuleb sisuliselt piisavalt põhjendada kui ka seda, et kaaluda tuleb, keda ja mis viisil on vaja planeeringuprotsessi kaasata. Vaid kõigi vajalike asjaosaliste kaasamine planeerimis- ja kaalutlemisprotsessi tagab, et kõik kaalutlemist vajavad aspektid/tegurid on otsuste langetajatele teada. Ainult viimast arvestades on võimalik täita § 1 lõikes 2 sätestatud planeerimisseaduse eesmärki - *tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks*.

3.6. Planeerimisseaduse moto

Senises planeerimispraktikas on planeeringute, eriti detailplaneeringute koostamisel esikohale seatud tavaliselt kavandatava ehitise rahastaja/kinnistu omaniku soov midagi ehitada. Tihti on väidetud ka, et kohalik omavalitsus ei tohi

kinnistu omaniku õigusi piirata tema ehitussoovi realiseerimisel. Järgnevalt üks teadlikult veidi groteskne näide illustreerimaks Eestis ülerõhutatud omaniku õigust oma kinnistut vabalt kasutada. Oletame, et ühel krundil asub luksuslik villa. Oletame, et villa naaberkrundi omanik soovib oma krundile ehitada seavabrikut. Kui omaniku soovi takistada ei tohiks, siis tekiks villa naaberkrundile seavabrik. Seavabrikut luksusvilla kõrvale reeglina praktikas ei teki, kuid kui investori soovitatav ehitus on “veidi vähem seavabrik”, siis on omavalitsus tavaliselt varmas investori sobimatuid soovete täitma. Kohaliku omavalitsuse ülesanne ongi planeeringute abil määrata, kuhu ühes linnas või vallas on sobilik ehitada luksuselamuid ja kuhu seavabrikut nii, et nad teineteist ei segaks. Ja kui seavabriku soovija seda kangekaelselt luksusvilla kõrvale siiski ehitada tahab, siis peab kohalik omavalitsus talle selgitama, miks seda teha ei tohi, ja kui vaja, ka keelduma omaniku soovi kohase planeeringu koostamisest. Samas peaks kohalik omavalitsus seavabriku soovijale ka pakkuma, kus ja millistel tingimustel seda ehitada saab.

Eelnevat teadlikult groteskset näidet üldistades võib öelda, et **planeerimise ülesanne ei ole kellegi ehitamise soovi tingimusteta legaliseerimine planeeringu kaudu** (nagu see meil seni on toimunud paljudes omavalitsustes), **planeerimise ülesanne on tagada, et kellegi ehitamise soovi realiseerimisel ka tema naabrite huvid ja valla/linna väärtused ning arengu vajadused ja põhimõtted oleksid arvestatud.**

Eesti Põhiseaduse § 32 esimene lause sätestab: *Igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud.* Tähelepanelikul lugemisel võib märgata, et selles lauses sisaldub teatav vastuolu – kui omand on (täiesti/absoluutselt) puutumatu, siis miks on üldse vaja rõhutada ka võrdset kaitstust. Tundub, et omandi puutumatus ja võrdse kaitstuse nimetamine selles lauses tähendab, et **igäihe omand on nii puutumatu kui võimalik ja nii võrdselt kaitstud kui võimalik.** See seletab lühidalt ja selgelt ära ka kaasaegse ja demokraatliku planeerimise ühe kõige olulisema ülesande ja eesmärgi, mille täitmiseks vajalikud reeglid ja tingimused planeerimisseaduses seatakse.

Kui ühel seadusel võiks olla moto, siis planeerimisseaduse motoks sobiks suurepäraselt eeltsiteeritud Põhiseaduse § 32 esimene lause.

4. Planeerimisalane seadusandlus

4.1. Seadused

Planeeringute koostamist reguleerib **planeerimisseadus** (edaspidi ei esitata mingile sättele viidates planeerimisseaduse nimetust või ametlikku lühendit PlanS, kõigi teiste seaduste sätetele viidates esitatakse koos sätte viitega vastava seaduse nimetus või selle lühend).

Planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamist reguleerib **keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse 2. Jagu. Strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegiline hindamine.**

Linna või valla volikogu ainupädevus planeerimisalaste otsuste tegemisel on sätestatud **kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse** (KOKS) § 22 lg 1 punktides 31 - 33.

4.2. Planeerimisseaduse alusel antavad õigusaktid

Planeerimisseaduses (§ 8 lg 6) on antud üks **delegatsiooninorm Vabariigi Valitsuse õigusakti koostamiseks**, millega kehtestatakse olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri. Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega 15. Juuli 2003 nr 198. Planeerimisseaduses on **delegatsiooninorm** kohalikele omavalitsustele **linna või valla ehitusmääruse koostamiseks**. Enamusel Eesti valdadel ja linnadel on olemas kehtestatud ehitusmäärus. § 2 lõige 3 sisaldab delegatsiooninormi, mille kohaselt **planeeringu vormistamise nõuded kehtestab regionaalminister**. Nõuded on koostamisel.

4.3. Seadused, mida tuleb planeeringute koostamisel arvestada

Planeeringute koostamisel tuleb arvestada looduskaitse seaduses, muinsuskaitse seaduses, maapõueseaduses, vee seaduses, jäätmeseaduses, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses, energiaseaduses, teeseaduses, raudteeseaduses, kinnisasja sundvõõrandamise seaduses ja teistes seadustes ning nende alusel antud õigusaktides sätestatud maakasu-

tusnõudeid ja -kitsendusi. Näiteks looduskaitseadusest ja muinsuskaitseadusest ja nende alusel kehtestatud kaitse-eeskirjadest tuleneb ulatuslikke maakasutuskitsendusi, mida planeeringu sisu kujundamisel tuleb arvestada.

Planeerimismenetluses tuleb lisaks planeerimisseaduse menetlusnõuetele arvestada haldusmenetluse seadusest ja ka teistest seadustest tulenevaid menetluse erinõudeid. Näiteks on mitmes seaduses sätestatud planeeringute kooskõlastamise täpsemad nõuded ja tingimused.

Planeeringute sisu kujundamisel ja menetlemisel tuleb järgida asjaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, autoriõiguse seaduse jms seaduste nõudeid.

4.4. Keskkonnamõju strateegiline hindamine

Planeeringu koostamisel keskkonnamõtjude hindamisega seotud nõuded on sätestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KMH seadus) 2. Jaos, mis käsitleb strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist (KSH). Üldplaneeringu koostamisel peab alati ja detailplaneeringute koostamisel teatud juhtudel toimuma keskkonnamõju strateegiline hindamine. Kahjuks on mõjude hindamine eraldatud planeerimismenetlusest eraldi toimuvaks menetluseks. Sellisena ei anna see oodatud tulemust ning lõhub tervikliku planeeringuprotsessi. Planeeringu koostamise käigus tuleb koostada:

- mõjude hindamise programm;
- mõjude hindamise aruanne;
- planeeringu elluviimise seiremeetmed.

Mõtjude hindamise programmi, hindamise aruande ja seiremeetmed kiidab heaks maakonna keskkonnateenistus või Keskkonnaministeerium. KSH koostamisel toimuvad planeerimismenetlusest eraldi seisvad avalikustamised, mis inimestes vaid segadust ja arusaamatust tekitavad. Planeeringu koostamisel peab arvestama mõjude hindamise tulemustega. Tahaks väga loota, et KSH jälle planeerimise orgaaniliseks osaks muudetakse. See tagaks paremad tulemused planeerimisel ja mõjude hindamisel.

4.5. Seaduste sõnastus/keel

Seaduste lugemisel ja seadustest arusaamiseks on oluline teada, et Eestis on seaduste kirjutamisel omaks võetud tava, et seadused kirjutatakse **kindlas kõneviisis**. Seaduses ei öelda näiteks, et kohalik omavalitsus peab teatama, peab tagama või peab tegema vaid kirjutatakse, et kohalik omavalitsus teatab, tagab, teeb.

5. Planeeringute liigid ja planeerimise administratiivne korraldus

5.1. Planeering, planeeringute liigid

PlanS § 2 kohaselt on *planeering planeerimise käigus valmiv dokument. Planeering koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku*. Avalikustamisel osalejal on vaja kindlasti aru saada, et joonist ja teksti ei tohi eraldi käsitleda, joonis ja tekst moodustavad ühtse sisulise ning õigusliku terviku. Joonise ja teksti vahel ei tohi olla vastuolusid. Nii mõnigi kord võib selline vastuolu olla väga tõsiste juriidiliste tagajärgedega. Seetõttu tuleb leitud vastuoludele avalikustamisel esitatud seisukohtades tähelepanu pöörata, sellega te aitate kohalikku omavalitsust.

Planeeringute liigid on:

- **ülერიigiline planeering** - on riigi ruumilise arengu strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ruumilise arengu eesmärgid ning määratakse viisid nende eesmärkide saavutamiseks,
- **maakonnaplaneering**, mille ülesanne on maakonna ruumilise arengu üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine;
- **üldplaneering**, mille ülesanne on valla või linna ruumilise arengu põhieesmärkide määratlemine ning üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste määramine.
- **detailplaneering**, mille ülesanne on lõplike maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel.

Selles käsiraamatus peatutakse põhjalikumalt kahel viimasel, st. üldplaneeringul ja detailplaneeringul, sest need on planeeringud, mida koostatakse linna või valla territooriumi kohta ning mis rohkem või vähem, otsesemalt või kaudsemalt puudutavad valla/linna elanike huvisid. Üldisemate planeeringute maakasutusreeglid jõuavad kohalikule tasandile, kinnistuomanikeni üldplaneeringu ja detailplaneeringu kaudu. Üldplaneeringuid koostatakse küllaltki harva, tavaline üldplaneeringu kehtivusaeg on umbes 10 aastat. Detailplaneeringuid, mida koostatakse valla/linna eri osade kohta, koostatakse rohkem. Suuremas vallas/linnas koostatakse aastas kümneid detailplaneeringuid, Tallinnas sadu.

5.2. Planeerimise halduslik korraldus

PlanS § 4 lg 1 kohaselt on planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve Siseministeriumi pädevuses ning planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas maavanema pädevuses.

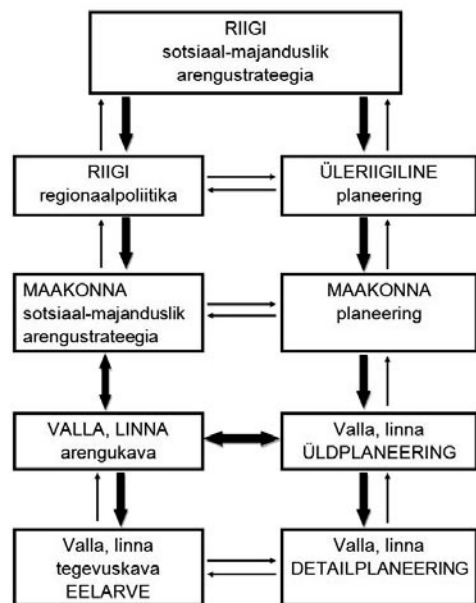
Siinkohal on vajalik tähelepanu juhtida sellele, et Eesti seadustes käsitletakse **institutsioonina maavanemat**, mitte maavalitsust, nn. maavalitsus on tegelikult maavanema kantsleli.

Ruumiline planeerimine on Siseministeriumi valitsemisalas alates 2004. aasta maist, enne seda oli planeerimine kogu iseseisvusaja Keskkonnaministeriumi valitsemisalas. Siseministerium on Eestis ainuke ministerium, kus on kaks ministrit. Politsei, piirivalve ja pääste küsimustega tegeleb siseminister. Rahvastiku arvestuse küsimuste, kohaliku omavalitsuse korralduse, regionaalarengu ja ruumilise planeerimisega tegeleb regionaalminister. Nii et kui keegi soovib planeerimisküsimustes ministeriumi poole pöörduda, peab ta oma kirja adresseerima regionaalministrile või ministeriumi planeeringute osakonnale.

§ 4 lg 2 kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kohalik omavalitsus:

- 1) tagab maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu;
- 2) tagab planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus;
- 3) tagab kehtestatud planeeringute järgimise.

Lisaks maismaale korraldab kohalik omavalitsus § 4 lg 3 kohaselt planeerimisalast tegevust ... ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud. See tähendab, et kui soovitakse ehitada sadamakaid, muuli, paadisilda vms. mis on kaldaga ühendatud, siis toimub selle ehitise kavandamine ja ehitamine planeerimiseseadusega ja ehituseadusega sätestatud korras. Kui soovitakse ehitada näiteks avamerre tuuleparki või tehis-saart, siis toimub see erikorra alusel ning selle kavandamist ei juhi kohalik omavalitsus.



Planeeringute koostamisaegse koostöö käigus peab planeeringut koostav kohalik omavalitsus kaasama planeeringu koostamisse riigiasutused, kelle huvisid planeering võib puudutada. Planeering kooskõlastatakse riigiasutuste poolt. Planeeringu kehtestamise eelset järelevalvet teostab maakonnaplaneeringu koostamise üle Siseministerium ja kohalike planeeringute koostamise üle maavanem.

Kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste roll planeeringute menetlemise käigus esitatakse täpsemalt iga planeeringuliigi menetluskorra kirjelduses.

Kehtestatud planeeringud peavad olema kooskõlas riigi regionaalpoliitikaga, kohalikud planeeringud lisaks sellele kooskõlas maakonnaplaneeringuga ja valla/linna arengukavaga. Kõigi arengukavade ja planeeringute vahel valitseb interaktiivne suhe ja nendes ei tohi sisalduda vasturääkivusi.

Joonis 3. Planeeringute ja arengukavade omavahelised seosed

6. Planeeringu-süsteemi põhiprintsiibid

6.1. Planeeringuliikide ülesanded ja täpsusaste

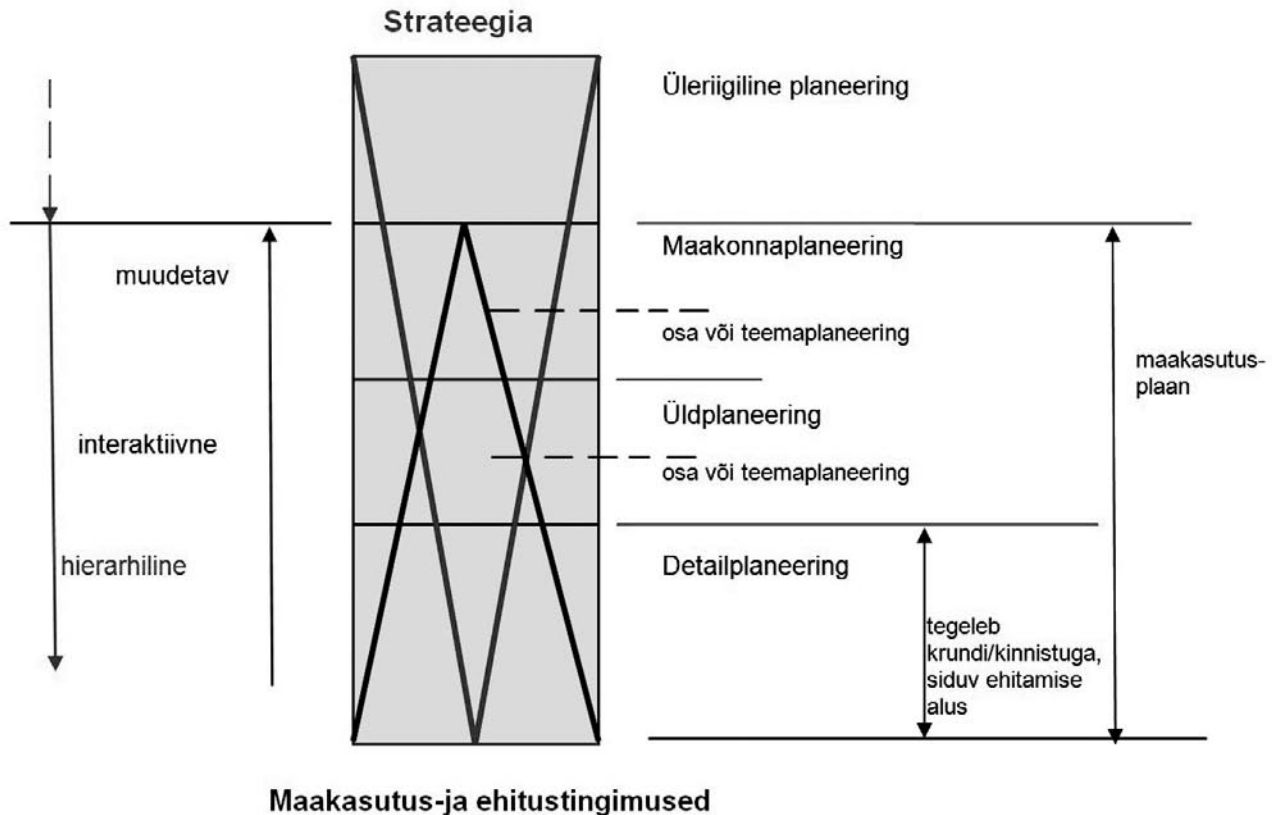
Eri liiki planeeringute – üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu - ülesannete ja täpsusastme mõistmise hõlbustamiseks saab kasutada **lennukõrguse** mõistet. Piltlikult öeldes peaks iga planeeringuliigi puhul “lendama nii kõrgel”, et kogu planeeringuala „on korraga nähtav“ ning seadma planeeringus reeglid nende elementide kohta, mis vastavalt “lennukõrguselt” nähtavad on. Mida detailsem planeering, seda „madalam lennukõrgus” ning detailsem pilt ja detailsemad reeglid.

Detailplaneeringu “lennukõrguselt” näeme krundile kavandatavat hoonestust, haljastust, tänavaid, liiklus- ja parkimiskorraldust, jne., seetõttu peavad nende kohta antavad maakasutus- ja ehitustingimused olema ka vastava täpsusastmega. Detailplaneering on maakasutusplaan, kus suurem osa maakasutus- ja ehitustingimusi antakse planeeringu-joonisel. Teksti rolliks on planeeringulahenduste põhjendamine ja selgitamine ning nende maakasutus- ja ehitustingimuste esitamine, mida kaardil ei ole võimalik näidata.

Üldplaneeringu „lennukõrguselt“ on näha suuremate alade põhikasutus, või nagu seadus ütleb **maakasutuse juhtotstarve** - kus on pereleamud või korterleamud, kus mets või park, kus tööstus, kus kulgevad põhilised teed ja tehnovõrgud ja asuvad muud olulised suuremad objektid. Üldplaneeringuga määratakse nende elementide vajadus, asukoht ja nendega seotud reeglid. Suure linna ja valla üldplaneeringu “lennukõrgus” on küllalt suur, seetõttu on nende puhul otstarbekas üldplaneeringus (väljavõttena) täpsemalt (madalamalt „lennukõrguselt“) käsitleda valla alevite, alevike või suuremate külade maa-alasid ning linna sõlmkohtade/keskuspiirkondade maa-alasid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks. Üldplaneeringuga tekstiosas määratletakse valla/linna ruumilise arengu strateegia ning antakse verbalsed maakasutus- ja ehitustingimused ja nende põhjendused .

Maakonnaplaneeringu “lennukõrgus” on nii suur, et sellelt ei näe enam peaaegu midagi. Maakonnaplaneering on rohkem strateegia, kus väga suure üldistusastmega planeeringu-kaartidel näidatakse ära olulisemate infrastruktuuri elementide vajadus ja orienteeruv asukoht ning mõningad maakonna territooriumi kasutamise üldised tingimused. Väga oluline roll on ruumilise arengu strateegilisi eesmärke ning üldiseid territooriumi kasutamise reegleid esitava teksti kanda.

Üleriigiline planeering on riigi territooriumi pikaajalise ruumilise arengu eesmärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav strateegiline dokument, mida vajadusel illustreeritakse sellele lisatud jooniste/skeemidega. **Üleriigiline planeering ei ole klassikaline maakasutusplaan**, sellega ei määrata maakasutus- ehitusreegleid ega objektide asukohti.



Joonis 4. Planeeringu-süsteem

6.2. Planeeringu-süsteem on interaktiivne

Planeeringu-süsteem on interaktiivne süsteem, kus süsteemi planeeringud täiendavad ja täpsustavad üksteist nii horisontaalselt kui vertikaalselt. Euroopalikus ruumilise planeerimise käsitluses on planeeringu-süsteem muutumas kaunis kiiresti staatilisest planeeringute kogumist interaktiivselt toimivaks ja üksteist pidevalt vastastikku mõjutavaks dünaamiliseks süsteemiks.

Planeeringu-süsteem on ühest küljest **hierarhiline**, st **liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus**. Teisest küljest on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik suhteliselt lihtsalt **muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele**. Siinkohal on oluline märkida, et **detailsema planeeringuga saab teha ainult üldistusastmelt järgmise planeeringu muutmise ettepanekut**, st näiteks detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepanekut, kuid ei saa teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut. Üldisema planeeringu muutmise võimalust detailsema planeeringu kaudu on mõnikord planeerimisseadusele ka ette heidetud, väites, et see võimaldab kohalikul omavalitsusel liiga kergelt detailplaneeringuga muuta üldplaneeringus sätestatud. Planeeringusüsteemi rangelt hierarhiline "lukku keeramine" muudaks süsteemi siiski väga jäigaks ning välistaks näiteks kehtestatud üldplaneeringus vajalike ja põhjendatud muudatuste tegemise detailplaneeringuga. Kogu Euroopas ei ole planeerimissüsteemi sellisel moel „lukku keeratud“. Süsteemi "lukku keeramise" soovi on põhjustanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud ja paljude arvates rumalad otsused, kus kitsast erahuvi eelistades eiratakse üldisemas planeeringus määratud üldiseid/avalikke huve. Rumalaid otsuseid seadusega ära keelata ei saa. Samas võib süsteemi "lukku keeramine" hakata takistama vajalike ja põhjendatud otsuste tegemist. Rumalaid otsuseid saab ennekõike vältida põhjaliku kaalutlemisega ja avalikkuse senisest laiema osalemisega planeerimis- ja kaalutlemisprotsessis.

6.3. Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse väga paindlik valik

Seadus ei sea väga selget piiri erinevate planeeringuliikide vahel – näiteks on mitme valla territooriumi kohta võimalik koostada kas mitme valla ühine üldplaneering või maakonnaplaneering maakonna osa kohta. Samuti on vastavalt vajadusele võimalik linna väiksema osa kohta koostada kas linna osa üldplaneering või detailplaneering. Sellistel juhtudel oleneb planeeringu liigi valik sellest, milliseid sisulisi ja õiguslikke eesmärke planeeringu koostamisega soovitakse saavutada. Kui näiteks hajaasustusega aladel soovitakse kehtestada kinnisasja omanikule siduvaid maakasutus- ja ehitustingimusi, siis tuleks koostada valdade või mitme valla osade ühine üldplaneering, kui eesmärgiks on mitme valla või nende osade ühiste ruumilise arengu strateegiliste eesmärkide määratlemine, on õigem koostada maakonna osa planeering.

6.4. Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri

Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri erinevate planeeringuliikide vahel - **detailplaneering on ainuke planeering, mis tegeleb krundiga/kinnistuga ja maakonnaplaneering on üldistusastmelt viimane planeering, mida võib pidada klassikaliseks maakasutusplaaniks.** Maakasutusplaani all peetakse silmas sellist planeeringut, mille jooniste ja seletuskirjaga seatakse konkreetseid maakasutus- ja ehitustingimusi ning määratakse mingite ehitiste, näiteks maakonnaplaneeringuga tee trassi koridori või muu suurema infrastruktuuri objekti asukoht. Üleriigiline planeering ei ole enam klassikaline maakasutusplaani ning sellega ei määrata ka kõige suuremate infrastruktuuri objektide asukohti vaid määratakse nende vajadus.

6.5. Planeerimise avalikkus

Planeerimise **põhiülesanne on planeeritava maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine.** Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väiksem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus käivad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Selleks, et tagada võimalikult laiapõhjalise ja tasakaalustatud ühiskondliku kokkuleppe saavutamine, peab planeerimisseaduse kohaselt planeeringute koostamine olema avalik. *Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus (§ 3 lg 1).*

6.6. Vaid üks planeering on õiguslikult siduv

§ 3 lg 3 kohaselt võib kinnisomandile planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi:

- 1) detailplaneeringu koostamise kohustuse korral – kehtestatud detailplaneeringu alusel;
- 2) detailplaneeringu koostamise puudumise kohustuse korral – kehtestatud üldplaneeringu alusel.

Selline sõnastus väljendab planeerimisseaduse üht väga olulist aluspõhimõtet, et kehtestatud planeeringu alusel otsuste langetamisel on **õiguslikult siduv detailsusastmelt viimane planeering, mille koostamine antud territooriumil on kohustuslik**, st kehtestatud detailplaneering on õiguslikult siduv detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel, kehtestatud üldplaneering on õiguslikult siduv nendes kohtades ja juhtudel, kus detailplaneeringu koostamise kohustus puudub.

6.7. Kohalik omavalitsus peab menetlustoimingud ise läbi viima

Planeerimisseaduse kohaselt **peab kõik menetlustoimingud planeeringu koostamise käigus tegema kohalik omavalitsus, maavanem või ministeerium**, neid ei tohi teha konsultant, kes vajaduse korral aitab neid planeeringu koostamisel või maaomanik. Reeglina koostavad vastavad riigiasutused üleriigilise planeeringu või maakonnaplaneeringu ise, kuid kohalikud omavalitsused tellivad planeeringu koostamise enamasti planeeringufirmalt. **Eelnimetatud nõue väljendab planeerimisseaduse üht kõige olulisemat aluspõhimõtet, et planeeringu sisu, menetlustoimingute ja planeerimisotsuste eest vastutab täielikult planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus.** Planeeringu kehtestaja peab langetama igakülgset kaalutletud otsuse, mis arvestab kogu otsuse ettevalmistamise käigus laekunud informatsiooni. Seda informatsiooni on kohalikul omavalitsusel võimalik saada ise menetlustoiminguid tehes ja planeeringut erinevates ametiasutustes ning avalikkuse ees esitledes ja kaitstes. Menetlustoimingute tegemine tagab

planeerimisalase tegevuse suurema järjepidevuse ja professionaalsuse kohalikus omavalitsuses. Ka sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus võimaldab huvitatud isikul detailplaneeringu tellija rolli astuda ja/või planeeringu koostamist rahastada, on planeeringu koostamise korraldaja ja kõigi menetlustoimingute läbiviija ikkagi kohalik omavalitsus.

6.8. Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad

Detailplaneeringu menetlemise nõuded on planeerimisseaduse kohaselt rangemad neljal juhul:

- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, kus on tegemist oluliste avalike/üldiste huvide ja väärtustega (kaitsealused maa-alad või alad mille kohta on tehtud kaitse alla võtmise ettepanek, linnaehituslikult olulised piirkonnad, miljöväärtuslikud alad),
- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, mille üldised arengupõhimõtted ja huvid ei ole üldplaneeringuga (linnaosadega linnas linna osa üldplaneeringuga) määratud,
- kui üldplaneeringu põhilahendust soovitakse detailplaneeringuga muuta,
- kui planeeringu koostamise käigus on üles jäänud lahendamata vastuväiteid.

Nõuded on karmimad, et tagada erinevate huvide, sh avalike/üldiste huvide ja väärtuste ning erahuvide parem tasakaalustamine mingi piirkonna arendamisel. Oluliste avalike huvide/väärtuste olemasolu planeeritaval territooriumil tingib näiteks ulatuslikuma avalikustamise nõude planeeringu koostamise käigus (§ 16 lg 3), välistab detailplaneeringu koostamise kohustusest erandkorras loobumise võimaluse (§ 9 lg 10) ja huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise (§ 10 lg 6). Üldplaneeringu puudumine või üldplaneeringu põhilahenduse muutmise soov toob kaasa detailplaneeringu järelevalve teostajale esitamise kohustuse (§ 23 lg 2) ja välistab huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise (§ 10 lg 6). Nende nõuete karmistamisega rõhutab seadus valla üldiste arengupõhimõtete järgimise ja üldiste/avalike huvide/ väärtuste arvestamise vajalikkust ning tagab kohaliku omavalitsuse planeeringumonopoli tugevdamise.

6.9. Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel

Haldusmenetluse seadus sätestab, et haldusorgani otsused peavad olema kaalutletud. Planeerimisseaduse koostamise ajaks kogunenud kogemus sundis seaduse koostamisel planeerimise **kaalutluslikku iseloomu palju tugevalt rõhutama**. Seetõttu kasutatakse planeerimisseaduse paljudes sätetes väljendit **põhjendatud vajaduse korral**, väljendades sellega nõuet, et planeeringus või planeeringu kohta tehtud otsustes tuleb põhjendada, miks just selline otsus tehti ning mida selle otsusega saavutada soovitakse. **Planeeringulahenduste kaalutlemine/põhjendamine muudab sisukamaks ka planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamise.**

Suure osa **Riigikohtu planeeringu-teemalistest otsustest moodustavad kaalutlemist käsitlevad otsused**. Riigikohus on korduvalt **rõhutanud menetlus- ja vorminõuete erilist tähtsust planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsiooniruum** (kaalutlemise ulatus). Riigikohus selgitas otsuses **3-3-1-42-02**, et kohalik omavalitsus peab kaalutlemise kaudu kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusalise poolt esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. **Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on kaalutlustes arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.**

Otsuses 3-3-1-13-02 on Riigikohus rõhutanud, et koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.

Otsuses **3-3-1-37-04** rõhutab Riigikohus veelkord, et **eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.**

Otsuses **3-3-1-39-07** nendib Riigikohus, et kahjuks on praktikas väga tavaline, et planeeringus või selle kehtestamise otsuses puuduvad planeeringulahenduste sisulised, kaalutletud põhjendused. Selles otsuses ei nõustu (Riigikohtu)

halduskollegium seisukohaga, et haldusakti põhjendused on antud juhul tuletatavad detailplaneeringu dokumentatsioonist ja seetõttu on vaidlustatud haldusakt õiguspärase. HMS § 56 kohaselt **haldusakti motiveerimata jätmine tähendab üldjuhul alati selle haldusakti õigusvastasust ning on haldusakti tühistamise aluseks.**

7. Planeeringu koostamise kohustuslikkus

7.1. Üldised planeeringud

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise **üldist kohustust ei ole** planeerimiseaegsuses sätestatud. Samas oli PES ja PlanS rakendussätetes seatud tähtaegu ühe või teise planeeringu koostamiseks. PES rakendusosas sätestati, et maavalitsused peavad tagama maakonnaplaneeringute valmimise kolme aasta jooksu pärast PES-i jõustumist, st 22. juuliks 1998. PlanS rakendusosas sätestati, et kõigil linnadel peab olema kehtestatud üldplaneering hiljemalt 1. jaanuariks 2006 ning kõikidel valdadel 1. juuliks 2007. Siseministeeriumi planeeringute osakonna kodulehel ja enamuse maavalitsuste kodulehtedel on üleval informatsioon kehtestatud üldplaneeringute olemasolu kohta valdades/linnades.

7.2. Detailplaneeringu koostamise kohustus

Detailplaneeringuga kavandatavate hoonete ehitamine ja maade kruntimine:

- muudab senist keskkonda,
- võib linna või linnalise asula keskses piirkonnas muuta oluliselt kogu linna toimimist ja linna üldilmet,
- võib kaasa tuua olemasoleva taimestiku/haljastuse likvideerimise,
- võib kaasa tuua seni looduslikul alal elavate looma-, linnu- ja putukaliikide lahkumise või hävimise,
- võib muuta senist transpordikorraldust, tuues kaasa ka sellega kaasneva mõju muutumise,
- mõjutab rohkem või vähem olemasolevate kruntide ja hoonete omanike võimalusi ning õigusi oma hoone ja krundi edasisel kasutamisel,
- võib vähendada olemasolevate kinnistute väärtust.

Eeltoodud loetelu võiks veelgi jätkata. Igal juhul mõjutab mingi maa-ala detailplaneeringukohane väljaehitamine inimeste elutingimusi ning muudab ümbritsevat keskkonda. Demokraatlikus ühiskonnas peavad inimesed saama avaldada muudatuste suhtes oma arvamust ning osaleda muudatuste kavandamise protsessis. Seda nõuab ka Eestis ratifitseeritud Århus'i konventsioon. Seega tähendab detailplaneeringu koostamise kohustus ennekõike, et **olulisemaid keskkonnamuudatusi kaasa toova ehitussoovi korral peab muudatuste kavandamine toimuma teatud avalikustamise, kaasamise ja informeerimise reegleid järgides.**

Planeerimiseaegsuses sätestab **maa-alade kruntimise ja hoonete ehitamise aluseks** detailplaneeringu koostamise kohustuse ainult teatud maa-aladel ja juhtudel. § 3 lg 2 kohaselt on *detailplaneeringu koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktses asustusega territooriumi osadel:*

- 1) *uue hoone, välja arvatud üksikelamu kõrvalhoone, suvila kõrvalhoone, aiamaja kõrvalhoone või kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehoone, püstitamise korral ja on selle hoone püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks;*
- 2) *olemasoleva hoone, välja arvatud üksikelamu, suvila, aiamaja või nende kõrvalhooned, maapealse osa kubatuuri laiendamise korral üle 33 protsendi ja on selle hoone laiendamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks;*
- 3) *maa-ala kruntideks jaotamise korral.*

Mõnikord on seda mõistetud ka nii, et ükskõik mille ehitamiseks on linnas ja alevis vaja koostada detailplaneering. Nii see kindlasti ei ole – **detailplaneeringu koostamine on linnas ja alevis kohustuslik vaid eel-loetletud kolmel juhul. Kõigi muude ehitiste (näit. tehnovõrgud, teed, piirdeaiad, mastid jms) ehitamise aluseks linnas ja alevis detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole.**

Selle üldreegli suhtes võib linn/vald erandeid teha ning otsustada, et detailplaneeringu koostamine teatud juhtudel ei ole siiski vajalik. § 9 lg 10 sätestab, et Kohalik omavalitsus võib lubada, välja arvatud riikliku kaitse alla võetud maa-alal ja miljööväärtslikul hoonestusalal, ilma detailplaneeringut koostamata:

- 1) tootmisettevõtte krundil olemasoleva tootmishoone laiendamist või selle kõrvalhoone püstitamist ja selleks ehitusprojekti koostamist;
- 2) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile üksikelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue üksikelamu projekteerimisel ja ehitamisel järgitakse piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid ning kohalik omavalitsus on saanud projekteerimistingimuste eelnõu kohta naaberkinnisasja omanike kirjaliku nõusoleku, mille puudumisel langetab otsuse kohalik omavalitsus, arvestades naaberkinnisasja omanike seisukohtadega;
- 3) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile korterelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue elamu korruselisus ja ehitusalune pindala järgib olemasolevate hoonete näitajaid ning kohalik omavalitsus on saanud projekteerimistingimuste eelnõu kohta naaberkinnisasja omanike kirjaliku nõusoleku, mille puudumisel langetab otsuse kohalik omavalitsus, arvestades naaberkinnisasja omanike seisukohtadega;
- 4) mitme hoonega hoonestatud krundi jagamist nende hoonete omanike vahel mitmeks krundiks, kui kinnisasja jagamise sooviga ei kaasne detailplaneeringu koostamise kohustust tingivate hoonete ehitamise soovi;
- 5) muuta naaberkinnisasjade piire, kui see ei too endaga kaasa nende kinnisasjade senise ehitusõiguse, välja arvatud ehitusalune pindala, ja seniste kasutamistingimuste muutumist ning toimub naaberkinnisasjade omanike kokkuleppel.

Siinkohal on vaja rõhutada, et kohalik omavalitsus võib selle sätte alusel **detailplaneeringu koostamisest loobuda, kuid ei pea seda tegema**, kui ta leiab, et detailplaneeringu koostamine koos sinna juurde kuuluvate planeeringu avalikustamise ja menetlemise nõuetega on sisuliselt ja õiguslikult vajalik.

Seaduses ei ole võimalik ega vajalik anda ammendavat loetelu kõigist nendest juhtudest, millistel detailplaneeringu koostamine võib olla sisuliselt ja õiguslikult vajalik. Seetõttu peab linnale/vallale jääma vabadus algatada detailplaneeringu koostamist ka sellistel aladel ja juhtudel, millistel üldreeglina ei ole detailplaneeringu koostamise kohustust. § 9 lg 11 annabki võimaluse, et linna/valla volikogu võib põhjendatud vajaduse korral algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, millele § 3 lõikega 2 ei ole sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustust. Sätte sõnastus tähendab, et **detailplaneeringu algatamise otsuses peab olema sisuline ja ammendav selgitus** selle kohta, **milles seisneb detailplaneeringu koostamise põhjendatud vajadus**. Rõhutada tuleb, et juhul **kui detailplaneeringu koostamise kohustus üldreeglina puudub, saab detailplaneeringu koostamise algatamise otsuse teha ainult linna/valla volikogu**.

Keskonnaministeeriumi 2003. aastal väljaantud trükises “Soovitused detailplaneeringu koostamiseks” on antud nimekiri objektidest, mille ehitamise aluseks on soovitatav detailplaneering koostada ka sellisel juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole seadusega seatud. Arvestades neid soovitusi ja sisulist vajadust, peaks volikogu tõsiselt kaaluma detailplaneeringu koostamise vajadust hajaasustatud aladel, kui soovitakse näiteks ehitada:

- üksikelamute, aiamaajade või suvilate gruppi, mis koosneb enam kui viiest hoonest,
- eraldiseisvat ridaelamut või korruselamut või nende gruppi,
- eraldiseisvat üle 1000 m² ehitusaluse pinnaga tootmis- või laohoonet,
- kämpingut, motelli, puhkeküla või puhkebaasi,
- spordikompleksi või supelranda,
- sadamat, lennuvälja,
- autoteenindusjaama või bensiinijaama või kui planeeritakse
- ajaloolise mõisakompleksi maa-ala (koos selle juurde kuuluva pargiga).

Detailplaneeringu koostamine võib linnades, alevites ja teistel kompaktses asustusega aladel lisaks üldreeglile osutada sisuliselt vajalikuks mitmesuguste rajatiste – teede, tehnorajatiste, vedelkütuse mahutite, parkide, suuremate haljasalade jms projekteerimise ja ehitamise aluseks. Sel juhul vajaliku detailplaneeringu koostamise algatamise otsuse saab langetada § 9 lg 11 sätestatud korras.

Vastavalt kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõikele 4 on *sundvõõrandamine ... lubatud planeerimisseaduse mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu*

koostamise kohustuseta aladel **kehtestatud üldplaneeringu alusel**. Sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult kasutatava tee või avaliku raudtee ehitamiseks on lubatud kehtestatud üldplaneeringu ja tee või raudtee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Kui teeprojekt on koostatud kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel, on sundvõõrandamine kinnisasja omandamiseks avalikult kasutatava tee ehitamiseks lubatud kehtestatud maakonnaplaneeringu ja tee eelprojekti või ehitusprojekti alusel. Sama §-i lõikes 1 on loetelu juhtudest, millistel kinnisasja sundvõõrandamine üldistes huvides on lubatud.

See tähendab, et **teatud juhtudel tuleneb üldplaneeringu või detailplaneeringu koostamise kohustus kinnisasja sundvõõrandamise seadusest**.

Detailplaneeringu koostamise kohustuse selgituse võib lühidalt kokku võtta järgnevalt. Seadusega on linnades ja alevites detailplaneeringu koostamise kohustusega maa-ala suurus/ulatus lõplikult/täpselt määratud - see on linnade ja alevite haldusterritoorium, kus § 3 lg 2 nimetatud kolmel juhul on detailplaneeringu koostamine kohustuslik. Alevike ja külade puhul ei ole lõplikult/täpselt määratud, milliste maa-alade kohta tuleb nimetatud kolmel juhul detailplaneering koostada. Alevikes ja küldes määrab seaduse kohaselt detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ulatuse/suuruse ja täiendavad juhud, millistel detailplaneeringu koostamine on kohustuslik, kohalik omavalitsus üldplaneeringuga. Lisaks võib volikogu detailplaneeringu koostamise kohustuse määrata otsustuskorras ka siis, kui detailplaneeringu koostamise kohustus üldjuhul puudub või seda pole määratud üldplaneeringuga. Teatud juhtudel tuleneb detailplaneeringu koostamise kohustus kinnisasja sundvõõrandamise seadusest.

8. Planeeringute sisu

Selles osas ei peatuta pikemalt üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu sisul. Üleriigilist planeeringut ja maakonnaplaneeringuid koostatakse suhteliselt harva ja nende lahendused ei puudutata otseselt kinnisasja omanikke. Nendes määratu jõuab kinnisasja omanikuni üldplaneeringu ja detailplaneeringu kaudu.

8.1. Üleriigiline planeering

§ 6 kohaselt koostatakse *üleriigiline planeering kogu riigi territooriumi kohta*. Üleriigiline planeering ei ole klassikaline maakasutusplaan, mis määrab mingite objektide asukohti, vaid strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ning säästva ruumilise arengu eesmärgid ja ülesanded, mis tuleb nende eesmärkide saavutamiseks täita.

Üleriigilist planeeringut ei saa seaduse kohaselt koostada riigi territooriumi osade kohta, samuti ei saa koostada üleriigilist teemaplaneeringut.

Esimene üleriigiline planeering EESTI 2010 kehtestati 2000 aastal, teine üleriigiline planeering on praegu (2012) koostamisel. Üleriigilise planeeringu koostamise ajal ei ole kohustust viia läbi avalikke arutelusid, selle sisu kohta tuleb ajalehtedes informatsiooni avaldada. Loomulikult võivad inimesed üleriigilise planeeringu kohta seda koostavale ministriumile oma ettepanekuid teha. Mõlema üleriigilise planeeringu koostamisel on siiski korraldatud ka avalikke arutelusid kas maakondade või suuremate piirkondade kaupa.

8.2. Maakonnaplaneering

Maakonnaplaneeringu koostamise ja sisu nõuete täpsest kirjeldamisest on loobutud, sest maakonnaplaneeringuid koostatakse suhteliselt harva. Maakonnaplaneeringuga ei seata reegleid linna territooriumil (linna sees), vaid vaadeldakse linna rolli asustussüsteemis ja erinevates võrgustikes.

§ 7 kohaselt koostatakse *maakonnaplaneering kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta*. *Maakonnaplaneeringu võib koostada:*

- *mitme maakonna territooriumi või nende territooriumi osade kohta huvitatud maavalitsuste omavahelisel kokkuleppel;*
- *teemaplaneeringuna mingi maakonnaplaneeringu eesmärgi käsitlemiseks.*

Teemaplaneering koostatakse *kehtiva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks* (§ 7 lg 2 p 2), seega saab seaduse kohaselt **teemaplaneeringut koostada ainult siis, kui maakonnal on olemas kehtiv maakonnaplaneering**. Olenemata sellest, kas maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna kohta, maakonna osa kohta või teemaplaneeringuna on planeeringu menetlemise reeglid ühesugused. Teemaplaneeringut võib koostada nii kogu maakonna kui maakonna osa kohta, samuti mitme maakonna osade kohta. Kui teemaplaneering koostatakse näiteks mingi tee trassi koridori asukoha valikuks, ei ole mingit vajadust teha planeeringut kogu maakonna territooriumi kohta. Samas peab planeeritav maa-ala hõlmama kogu teetrassi mõju-piirkonda. Kui kavandatav tee või tehnovõrk läbib mitut maakonda, saab mitme maakonna osade kohta koostada ühise teemaplaneeringu.

§ 7 lg 4 sätestab, et *kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele. Kui kehtestatud üldplaneering puudub või kui maakonnaplaneeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud maakonnaplaneeringus sätestatud, on kehtestatud maakonnaplaneering valla ja linna detailplaneeringute koostamise või projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks.*

Maakonnaplaneeringu koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks (§ 7 lg 5). Viimane nõue on vajalik selleks, et vältida olukorda, kus ühe ja sama maa-ala kohta on erinevat liiki planeeringutega seatud erinevad maakasutuse reeglid. Kui valla/linna üldplaneeringu koostamisel selgub, et mingi maakonnaplaneeringu maakasutusreegel on ilmselgelt vananenud, võib üldplaneeringuga teha maakonnaplaneeringu vastava reegli muutmise ettepaneku.

Menetlusreeglid maakonnaplaneeringu koostamisel on sarnased menetlusreeglitega üldplaneeringu koostamisel.

8.3. Üldplaneering

Üldplaneering on valla/linna ruumilise arengu kujundamise kõige olulisem raam-dokument. Üldreeglina koostatakse üldplaneering kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta, kuid on ka teisi võimalusi. Üldplaneeringu sisu käsitlevad reeglid on kirjas planeerimisseaduse §-s 8.

§ 8 lg 1 sätestab, et *üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta.*

§ 8 lg 2 kohaselt võib *üldplaneeringu koostada:*

- *mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel;*
- *teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks.*

Nii nagu maakonnaplaneeringu puhul, nii saab ka teemaplaneeringut koostada ainult siis, kui kohalikul omavalitsusel on olemas kehtestatud üldplaneering. Teemaplaneering koostatakse mingi(te) üldplaneeringu eesmärgina nimetatud teema(de) käsitlemiseks. Olenemata sellest, kas üldplaneering koostatakse kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta, territooriumi osa kohta või teemaplaneeringuna, on planeeringu menetlemise reeglid ühesugused. Siinkohal tuleb rõhutada, et tulenevalt § 8 lõigete 1 ja 2 sõnastusest **võib teemaplaneeringut koostada ka valla või linna osa kohta**.

Plans § 24 lg 6 sätestab, et *planeeringu kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust. Käesoleva seaduse § 7 või § 8 kohane teemaplaneering täiendab ja täpsustab varem kehtestatud maakonnaplaneeringut või üldplaneeringut.* Näiteks Tallinnas tähendab see, et pärast Pirita linnaosa üldplaneeringu kehtestamist on Tallinna linna üldplaneering kaotanud kehtivuse Pirita linnaosa piires, kus nüüd kehtib Pirita linnaosa üldplaneering.

Eestis on valdavalt koostatud kogu valla või linna üldplaneeringuid. Viimastel aastatel on siiski üha enam hakatud koostama valla või linna osa üldplaneeringuid varemkehtestatud üldplaneeringute uuendamiseks osade kaupa, sest ~10 aastat tagasi koostatud esimesed üldplaneeringud hakkavad juba vananema. Üha enam on hakatud koostama ka teemaplaneeringuid, kus käsitletakse näiteks rannikualasid, valdade ja linnade rohelist süsteemi, miljööväärtuslike alade määramist, joonehitise, st. maantee, raudtee, gaasitrassi asukoha määramist, tehnorajatiste, nagu prügilä, puhastusseadmed jms. asukoha määramist.

Järgnevalt loetletakse § 8 lõikes 3 nimetatud üldplaneeringu ülesanded, lisades kommentaarid, mis aitavad teil nende ülesannete sisu paremini mõista ja tulemuslikumalt avalikustamisel osaleda ning oma ettepanekuid ja vastuväiteid

sõnastada. Siinjuures tuleb kohe hoiatada, et seadused muutuvad aja jooksul, seetõttu tuleks enne vastava sätte osundamist või sellele tuginemist ettepanekute ja vastuväidete kirjutamisel veenduda, et säte just sellises sõnastuses ikka veel kehtib.

Üldplaneeringu ülesanded on:

1) *valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine;*

Valla/linna ruumilise arengu põhimõtted esitatakse põhiliselt planeeringu tekstis, mõnikord lisatakse tekstile ka neid põhimõtteid illustreerivaid skeeme. Ruumilise arengu põhimõtted peavad sisaldama igakülgset põhjendatud seisukohti selle kohta, millistes valla/linna piirkondades millise iseloomuga arengut kavandatakse - kuhu ja miks kavandatakse elamualad, tööstus, puhkepiirkonnad, rohealad, jms. Ruumilise arengu üldised põhimõtted ja valla/linna erinevate piirkondade arengu põhimõtted peavad olema planeeringu tekstis piisavalt põhjendatud. Kui põhimõtteid ei ole esitatud või kui nad on piisavalt põhjendamata, kui on võimatu mõista, miks just selline ruumilise arengu tee on valitud, siis tähendab see vastuolu seadusega.

2) *kavandatava ruumilise arenguga kaasnedavate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säätva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine;*

See on üks olulisem üldplaneeringu strateegiline ülesanne. Planeeringu tekstis tuleb selgitada, missugused majanduslikud, sotsiaalsed, jne tagajärjed võivad kaasnedav sellega, kui me valime just sellise elamualade paigutuse, transpordiskeemi jms. Just siit peavad koos strateegilise mõju hindamisega kasvama välja üldplaneeringus tehtud valikute selgitused ja põhjendused – kui teeme mingi valiku, siis võivad sellega kaasnedav sellised tulemused ja sellised mõjud ning vastava valiku teeme me just seepärast, et sellega kaasnevad kõige positiivsemad tulemused ja kõige vähem negatiivseid mõjusid.

3) *maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe ning vajaduse korral hoonestuse kõrguspiirangu ja muude tingimuste määramine;*

Üldplaneeringuga tuleb määrata, milline on mingi ala maakasutuse juhtotstarve (näiteks pereelamu maa, korterelamu maa, haridusasutuste maa jne), kui suure osakaalu võivad mingi juhtotstarbega alal moodustada kõrvalotstarbed (kaubandus-, teenindus-, pargialade jms osakaal pereelamu maa juhtotstarbega alal, kõrghaljastusega alade kohustuslik osakaal tööstusalal, jne), kui suured/väikesed võivad olla pereelamute krundid, kui suur võib olla ehitiste kõrgus erinevatel aladel. Kõrguspiiranguid ei pea alati määrama, seda tehakse vaid seal, kus see on sisuliselt vajalik.

§ 8 lg 3¹ sätestab, et **maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav territooriumi kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidise maakasutuse põhisuunad.** Sõnastus tähendab, et lisaks valdavale otstarbele võib mingi maakasutuse juhtotstarbega maa-alal olla mitmesuguseid kõrvalotstarbeid. Kui näiteks üldplaneeringuga pere-elamumaaks määratud alale tehakse detailplaneering, siis võib sellel alal lisaks pere-elamutele kavandada ka piirkonda teenindavat väiksemat kauplust või teenindusasutust või lasteaeda jms. Praktikaks on tavaks, et üldplaneeringus määratakse, kui suure osa võivad moodustada kõrvalotstarbed mingil maakasutuse juhtotstarbega maa-alal.

4) *detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid;*

Detailplaneeringu koostamise kohustusega alad ja juhud linnades ja alevites on määratud planeerimisseaduse § 3 lõikes 2. Väljaspool linnu ja alevit ei ole neid sisuliselt võimalik seadusega määrata, seetõttu on see ülesanne seadusega antud üldplaneeringule. Üldplaneeringu kaardil/joonisel tuleb piiritleda alad, kus detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Üldplaneeringu tekstis tuleb loetleda, millistel juhtudel on detailplaneeringu koostamine kohustuslik – näiteks võib määrata, et detailplaneeringu koostamine on hajaasustuses kohustuslik bensiini- ja teenindusjaama, golfiväljaku, hotelli, kampaingu jms, mis võib oluliselt mõjutada lähiumbruse elanike elutingimusi, ehitamise aluseks.

5) *maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine;*

Sisuliselt tähendab see karmima maa erastamise korra ja kõrgema maamaksuga alade määramist vallas. Linna ja aleviku territoorium on maareformi seaduse mõistes tiheasustusega ala.

6) *miljöövääruslike hoonestusalade, väärtuslike põllumaade, parkide, haljasalade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;*

Sisuliselt tähendab see vastavate alade kohaliku kaitse alla võtmist ja nende kasutamistingimuste määramist. Kuna see tähendab teatud kitsenduste seadmist nende maa-alade kasutamisel, peavad maa-ala valik ja selle kaitse- ja kasutamistingimused olema sisuliselt väga hästi põhjendatud. Kui sisulised põhjendused puuduvad, tuleks avalikul väljapanekul nõuda ammendamata põhjendamist.

7) *roheline võrgustiku toimimist tagavate tingimuste seadmine;*

Rohelise võrgustiku käsitlus on vajalik/võimalik põhiliselt valla üldplaneeringu koostamisel. Kindlasti tuleb rohelist võrgustikku käsitleda ka suuremate linnade (Tallinn, Tartu, jm) üldplaneeringu koostamisel, väikesemate linnade üldplaneeringus ei ole see enam võimalik. Kui linna kehtiv üldplaneering on valminud enne roheline võrgustiku käsitluse nõude ilmumist seadusesse, tuleks rohelist võrgustikku käsitleda eraldi üldplaneeringu teemaplaneeringuga, nagu seda üritatakse teha Tallinnas. Kõige parema tulemuse saab siiski, kui rohelist võrgustikku käsitletakse valla/linna tervikliku üldplaneeringu koostamisel, sest roheline võrgustiku sisuliselt põhjalik ja põhjendatud käsitlus suunab oluliselt ehitusalade paigutust üldplaneeringus ning aitab seega kaasa võimalikult eluterve elukeskkonna loomisele vallas/linnas.

8) *teede ja tänavate, raudteede, sadamate ja lennuväljade asukoha ning liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine;*

9) *vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva tee avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;*

10) *põhiliste tehnovõrkude trasside ja tehnorajatiste ning olemasolevate maaparandussüsteemide toimimist tagavate meetmete määramine;*

Teed ja tehnovõrgud on valla/linna "vereringe". Eriti keeruline on nende kavandamine suuremas linnas. Üldplaneeringuga ei kavandata otseselt avalikku transporti linnas, kuid samas olenevad selle toimimise võimalused väga oluliselt tänavavõrgustikust ja tänavate läbilaskevõimest.

11) *puhke- ja virgestusalade määramine;*

Virgestusala all mõeldakse sportlikuma puhkuse ala, kus on selleks vajalikud rajad ja vahendid. Nõudlus korralike puhke- ja virgestusalade järele kasvab. Üldplaneeringu kaardil ei kavandata täpselt vastava ala radasid ja varustust, üldplaneering määrab puhke- ja virgestusala võimaliku asukoha, tekstis tuleb anda ka ala lühike kirjeldus/otstarve. Puhke- ja virgestusalad peaksid olema hõlpsasti kättesaadavad igalt suuremalt elamualalt.

12) *ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamine looduskaitseaduses sätestatud korras;*

13) *vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitsereežiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;*

14) *vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade ja üksikobjektide kaitse alla võtmiseks;*

Loodus- ja muinsuskaitse üldised reeglid sätestatakse seadusega. Iga kaitseala kaitsmise reeglid määratakse looduskaitseala kaitse-eeskirjaga ja muinsuskaitseala põhimäärusega. Reeglina tuleb üldplaneeringu koostamisel järgida loodus- ja muinsuskaitse nõudeid. **Erandina** võib üldplaneeringu koostamisel teha kehtestatud kaitse reeglite leevendamise või **muutmise ettepanekuid**. Siinkohal tuleb selgelt aru saada sellest, et üldplaneeringuga ei saa muuta kaitse reegleid, üldplaneeringuga saab teha vaid ettepaneku nende reeglite muutmiseks. Kaitse reeglite muutmine või ala kaitse alla võtmine toimub loodus- või muinsuskaitse seaduses sätestatud korras. See omakorda tähendab, et ettepanekut kaitse reeglite muutmiseks või uue kaitseala loomiseks on mõtet üldplaneeringus teha vaid siis, kui selles on saavutatud loodus- ja muinsuskaitse asutustega kokkuleppe planeeringu koostamise käigus.

15) *üldiste riigikaitsealuste vajaduste arvestamine ja vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine ning maakonnaplaneeringus määratud riigikaitse otstarbega maa-alade piiride täpsustamine;*

Riigikaitsega seotud maakasutusvajadused on tavaliselt lõpmatute vaidluste ja konfliktide allikaks, sest sellega kaasnevad tüved ja olulised häiringud. Paljudel juhtudel on konfliktid tingitud riigikaitse esindajate suhtumisest – meie tegeleme **niisuguste** asjaga ja teie peate meie soovidega arvestama. Siin aitab konflikte vältida vaid õigeaegne informeerimine ja kaitsevõime suhtumine kohalikesse kui võrdväärsetesse partneritesse.

16) *ettepanekute tegemine linnakeskkonna kuritegevus riskide ennetamiseks planeerimise kaudu;*

Kuritegevusriskidega saab üldplaneeringus tegelda vaid väga üldisel tasemel.

17) *muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste arvestamine planeeringus.*

Üldplaneeringu koostamisel ja valla/linna ruumilise arengu kavandamisel peab arvestama väga paljude seaduste nõuetega alates põhiseadusest, haldusmenetluse seadusest ja lõpetades mitmesuguseid ohutus- ja ehitusreegleid sätestavate seadustega (kemikaaliseadus, teeseadus, raudteeseadus, jne, jne)

§ 8 lg 4 sätestab, et **üldplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid**. Sõnastus tähendab, et üldplaneeringu tekstis peab olema **sisuliselt hästi ja piisavalt põhjalikult põhjendatud**, miks maakonnaplaneeringuga seotud reeglite muutmine selles kohas on vajalik.

Kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid (§ 8 lg 7). Seadus rõhutab planeerimissüsteemi hierarhilisust. Mis tähendab, et üldreeglina peab detailplaneeringu koostamisel järgima üldplaneeringuga määratud. Seda rõhutab ka **Riigikohtu otsus 3-3-1-37-04**, milles leitakse, et planeerimisseaduse § 9 lg 7 kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid. Tuginedes sellele sättele leidis Riigikohus, **üldjuhul koostatakse detailplaneering siiski selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimist.**

Samas ei ole süsteem siiski jäigalt „lukku keeratud“ ning põhjendatud vajaduse korral võib detailplaneeringuga teha üldplaneeringu muutmise ettepaneku. Väga tihti tuginetakse mingi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu vaidlustamisel sellele, et üldplaneeringus on ette nähtud teatud maakasutus- ja ehitusnõuded ning detailplaneeringu koostamisel tuleb neid järgida. Otsuses **3-3-1-12-07** leidis Riigikohus, et **kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktset kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks**. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.

Üldplaneeringuga määratakse detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused üldplaneeringu elluviimiseks (§ 8 lg 8). Kohalikel omavalitsustel on soovitatud viimase nõude paremaks täitmiseks koostada üldplaneeringu elluviimise tegevuskava, kus oleks näidatud elluviimiseks vajalikud tegevused prioriteetide järjestuses, elluviimise eest vastutajad, tähtajad, kus kohast kavatakse hankida vajalikud rahalised vahendid jms. Selline tegevuskava aitab nii avalikkusel kui ka näiteks volikogul paremini mõista, missugused muudatused, millisel ajal ja mis järjekorras linna või valla ruumilises korralduses võiksid toimuma hakata ning kas soovid on üldse rahaliste vahenditega kaetavad.

Täiendavat selgitamist vajab **ranna ja kalda piiranguvööndiga ja ehituskeeluvööndiga** (eelnevas loetelus p. 12) **seotud**. Ranna ja kalda kasutamisega seatud tingimused ja kitsendused on sätestatud looduskaitseaduse (LKS) 6. peatükis, paragrahvides 34 - 42. Ranna või kalda piiranguvöönd on teatud laiusega ala rannal või kaldal, mille piires kehtivad mõningad looduskaitseaduses nimetatud kitsendused. **Piiranguvööndit vähendada ei saa.**

Ranna või kalda ehituskeeluvöönd on teatud laiusega ala mere, järve, jõe, oja ja kanali rannal või kaldal, kus uute hoonete ja rajatiste ehitamine on keelatud. **Ehituskeeluvööndi laius** LKS § 38 lg 1 kohaselt **on:**

- 1) mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel 200 meetrit;
- 2) mererannal, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve rannal 100 meetrit;
- 3) linnas ja alevis ning aleviku ja küla selgelt piiritletaval kompaktsel asustusega alal (edaspidi tiheasustusala) 50 meetrit, välja arvatud käesoleva lõike punktis 5 sätestatud juhul;
- 4) üle kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning üle 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 50 meetrit;
- 5) allikal ning kuni kümne hektari suurusel järvel ja veehoidlal ning kuni 25 ruutkilomeetri suuruse valgalaga jõel, ojal, maaparandussüsteemi eesvoolul 25 meetrit.

Ehituskeeluvööndi laiust saab põhjendatud vajaduse korral suurendada või vähendada. Ehituskeeluvööndi laiust võib suurendada kehtestatud üldplaneeringuga ning selle üle otsuse langetamine kuulub täielikult kohaliku omavalitsuse pädevusse. **Ehituskeeluvööndi vähendamiseks on vaja keskkonnaameti luba.** Loomulikult võib amet põhjendatud juhul loa andmisest keelduda. Loa taotlemisel peab kohalik omavalitsus esitama keskkonnaametile PlanS kohaselt vastuvõetud üldplaneeringu või detailplaneeringu. Luba saab taotleda ainult kohalik omavalitsus, loa taotlemisest **huvitatud isik/kinnistu omanik luba taotleda ei saa.** Ameti antud ehituskeelu vähendamise luba ei tähenda veel lõplikku vähendamise otsust. Kohalik omavalitsus või loaga antud vähendamise võimaluse ka kasutamata jätta. **Ehituskeelu vähendamine jõustub vastava planeeringu kehtestamisega.**

8.4. Detailplaneering

Detailplaneering on detailsusastmelt viimane planeering, millega määratakse õiguslikult siduvad tingimused planeeritava maa-ala kruntimiseks ning selle kohta, kui suurt hoonet, kuhu ning millistel tingimustel krundile võib ehitada. § 9 lg 1 sätestab: *Detailplaneering koostatakse valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks.*

Praktikas koostatakse detailplaneeringuid väga erineva suurusega aladele. Tihti on detailplaneeritav ala küllaltki väike – üks krunt või mõned krundid. Uutel ehitusaladel koostatakse detailplaneering küllalt suure ala kohta suure hoonete kogumi ehitamise aluseks. Järgnevalt on loetletud § 9 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu ülesanded, lisades selgitused, mis aitavad teil avalikustamisel osaleda ning oma ettepanekuid ja vastuväiteid sõnastada.

(2) *Detailplaneeringu ülesanded on :*

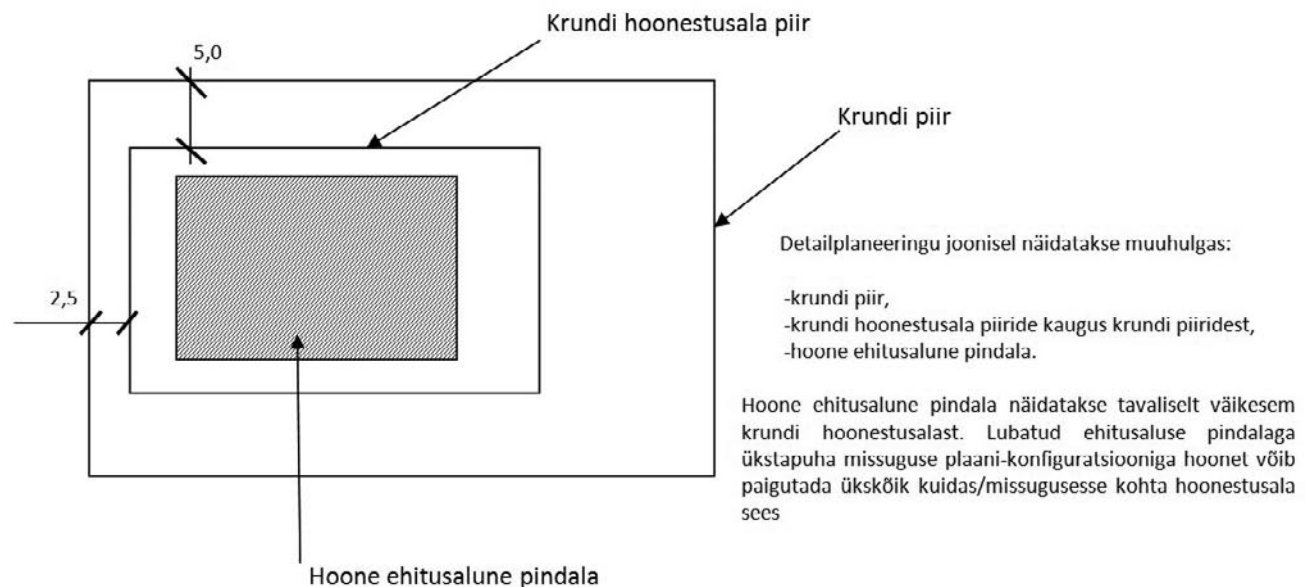
1) *planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine;*

Planeeritava maa-ala jaotamine kruntideks näidatakse planeeringu-joonisel, lisaseletused antakse tekstis. Tekstis peavad leiduma seletused selle kohta, miks just sellise suurusega krundid on planeeringuga kavandatud. Tulenevalt seaduse sõnastusest **ei määrata detailplaneeringuga kavandatavate kruntide (täpset) suurust.** Kruntide täpne suurus määratakse alles pärast planeeringu kehtestamist ja kruntide jaotamiseks vajalike maakorraldustoimingute teostamist.

2) *krundi ehitusõiguse määramine;*

Detailplaneeringu koostamisel määratakse igale krundile **krundi ehitusõigus.** Krundi ehitusõigus on kõige tähtsam detailplaneeringuga määratav element, sellega määratakse, millise otstarbega ja kui suurt hoonet võib krundile ehitada. Mis tegelikult tähendab ka seda, kui suurt kasu on arendajal ehitamisest võimalik saada.

3) *krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooned, piiritlemine;* Krundi hoonestusala abil on võimalik selgemalt ja täpsemalt esitada nõudeid kavandatavale hoonestusele. Krundi hoonestusala on selline (piiritletud) krundi osa, mille sisse võib paigutada kavandatavat hoonestust, hoonestusala näidatakse tavaliselt suuremana hoone suurimast lubatud ehitusalusest pindalast. Seoses krundi hoonestusala näitamisega pole enam vajadust näidata detailplaneeringus nn punast joont e. kohustuslikku ehitusjoont, hoonestusala tänavapoolne piir ongi krundi ehitusjoon.



Joonis 5 Krundi piir, krundi hoonestusala ja hoone ehitusalune pindala detailplaneeringu joonisel

- 4) *tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;*
- 5) *haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine;*
- 6) *kujade määramine;*
- 7) *tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramine;*

Punktides 4 – 7 nimetatud kajastatakse joonistel ja tekstis. Joonistel näidatakse nende elementide asukoht ja iseloom (näit tee laius), tekstis antakse vajalikud lisaselgitused ja põhjendused.

- 8) *keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine;*

Keskkonnatingimustega tuleb anda põhjendatud reeglid, mis tagavad planeeringu elluviimise võimalikult säästlikul moel.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt ei ole keskkonnamõju hindamine detailplaneeringu koostamisel üldjuhul kohustuslik. Planeerimisseaduse § 9 lg 2 p 8 annab võimaluse detailplaneeringuga määrata, milliste objektide ehitusprojekti koostamisel tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine. Siin tuleb jällegi kaalutleda, lähtudes nii kavandatava(te) ehitis(te) kui planeeritava maa-ala iseloomust.

- 9) *vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitserižiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;*

- 10) *vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade või üksikobjektide kaitse alla võtmiseks;*

Nagu üldplaneeringu sätete selgitamisel osundatud, saab planeeringuga teha vaid ettepaneku, kaitse alla võtmine või kaitse reeglite muutmine toimub eraldi menetlusena seadusega sätestatud korras.

- 11) *vajaduse korral miljööväärusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine; Miljööväärusega hoonestusalade kaitse- ja kasutamistingimuste seadmise võimalus tähendab nn. planeeringukaitse sissetoomist Eesti planeerimisõigusesse. Planeeringukaitse on Põhjamaade planeerimist reguleerivates seadustes väga tavaline. Eestis sai seni vastavalt muinsuskaitseadusele ehitisi ja maa-alasid võtta vaid riikliku kaitse alla, nüüd saab kohalik omavalitsus teha detailplaneeringu või üldplaneeringuga otsuse mingi hoonestusala kaitse alla võtmise ning selle kaitse ja kasutamise tingimuste kohta. Seatavad tingimused võivad olla küllaltki detailsed. Määrata tuleks, milliseid materjale võib kasutada, mis määral võib hooneid ümber ehitada, kas krunte võib jagada, krundi piiretele esitatavad nõuded, jms*

- 12) *vajaduse korral ehitiste olulisemate arhitektuurinõuete seadmine;*

Ehitise arhitektuurinõuded saavad olla vaid selle arhitektuurse kujundusega seotud nõuded. Näiteks katusekalle, karniisi, aknajoone, kasutatavate materjalide vms kohta. Selleks ei saa pidada näiteks hoone brutopinda, nagu Tallinnas.

- 13) *servituutide vajaduse määramine;*

Planeerimisseaduse § 9 lg 2 p 13 kohaselt määratakse detailplaneeringuga **servituutide vajadus**.

Servituut tähendab ühe isiku õigust pidevalt kasutada teise isiku maad servituudilepingus kokkulepitud ulatuses ja tingimustel. Näiteks selleks, et läbi tänavaäärse krundi pääseda kvartali keskel olevale krundile. Või selleks, et läbi naaberkrundi tuua tehnovõrgud (vesi, kanalisatsioon, elektriliin) oma krundile. Servituudi seadmine on vabatahtlik. Isik kelle maad soovitakse kasutada, võib servituudi seadmisega olla nõus või sellest keelduda. Kui isikud kokku ei lepi, siis üks isik teise isiku maad üldreeglina kasutada ei saa.

Ühe isiku maad võib teise isiku kasutusse anda ka sundkorras kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud juhtudel ja korras, kui see on vajalik olulise avaliku huvi realiseerimiseks. **Kui tegemist on olukorraga, kus üks eraõiguslik isik soovib teise isiku kinnistule kitsast erahuvist lähtudes servituuti seada, e. tegemist on selgelt eraõigusliku suhtega, siis ei saa ühe osapoole kasuks teise osapoole suhtes omandiõiguse kitsendamiseks sündi rakendada.**

Planeerimisseaduse § 4 lg 2 p 3 kohaselt peab kohalik omavalitsus tagama kehtestatud planeeringute järgimise. Haldusmenetluse seaduse § 63 lg 2 p 5 sätestab, et haldusakt on tühine ja kehtetu algusest peale, *kui sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita*. Säte tähendab, et **kohalik omavalitsus ei tohi vastu võtta haldusakti, mida ei ole võimalik ellu viia**, sest selline haldusakt on tühine ja kehtetu algusest peale.

Eeltoodud arvestades peab kohalik omavalitsus enne detailplaneeringu kehtestamist olema veendunud selle elluviimise võimalikkuses ning tegema kõik selleks, et tagada planeeringu elluviimine. See tähendab, et juhul, **kui detailplaneeringu elluviimise eelduseks on servituudi seadmine, peab kohalik omavalitsus olema enne planeeringu kehtestamist veendunud, et servituudi seadmine peale detailplaneeringu kehtestamist on võimalik**. Seda veendumust on võimalik saavutada, kui **osapoolte vahel on sõlmitud enne planeeringu kehtestamist kirjalik kokkulepe, millega osapooled kinnitavad oma nõusole-**

kut sõlmida servituudilepingu peale detailplaneeringu kehtestamist. Kui seda veendumust ei saavutada, on kohalikul omavalitsusel täielik õigus keelduda detailplaneeringu kehtestamist, sest selle elluviimist ei ole võimalik tagada.

14) vajaduse korral riigikaitsele otstarbega maa-alade määramine;

Detailplaneeringuga määratakse vajaduse korral riigikaitsele maa ulatus ja selle maa maakasutus- ja hoonestustingimused.

15) kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine;

Detailplaneeringu koostamisel seisneb kuritegevuse riskide ennetamine ennekõike selles, et valitakse selline hoonestusviis, mis vähendab kuritegevuse riskide tekkimise võimalust.

16) muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate kinnisomandi kitsenduste ulatuse määramine planeeritaval maa-alal.

Detailplaneeringuga võib vajadusel kavandada sellist ehitamist, mille elluviimiseks võib olla vajalik sundvõõrandamine. Mitmetes seadustes on antud volitus detailplaneeringuga määrata vastava seaduse (näit looduskaitse seadus, jne) kohase kitsenduse ulatus.

Krunt on seaduses defineeritud kui ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal (§ 9 lg 3). Seega ei saa krundiks seaduse mõistes pidada näiteks parki või linnametsa. Krundi mõistet kasutab vaid planeerimisseadus ja see on kasutusele võetud järgmisel põhjusel. Detailplaneeringut hakatakse koostama tavaliselt selleks, et suurem kinnistu/katastriüksus jagada väikesemateks maatükkideks ja nendel maatükkidel ehitada. Detailplaneeringuga määratakse, kui mitmeks maatükiks üks olemasolev katastriüksus/kinnistu jagatakse ning määratakse iga jagatud maatüki suurus. Sellist detailplaneeringus määratud suurusega maatükki ei saa nimetada ei katastriüksuseks ega kinnistuks, sest katastri- ja kinnistamistoimingud tehakse alles pärast detailplaneeringu kehtestamist. Seepärast ongi sellise vahepealses olekus oleva maatüki kohta võetud kasutuse eraldi termin *krunt*. Krundist saab kinnistu või katastriüksus siis, kui vastavad maatükid on looduses välja mõõdetud ja kinnistusraamatusse ja katastrisse kantud.

§ 9 lg 4 kohaselt koosneb krundi ehitusõigus neljast komponendist:

- 1) krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed;
- 2) hoonete suurim lubatud arv või hoonete puudumine krundil;
- 3) hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala;
- 4) hoonete suurim lubatud kõrgus.

§ 9 lg 4¹ sätestab: *Krundi kasutamise sihtotstarve käesoleva seaduse tähenduses on võimalikult täpselt määratav otstarve, milleks võib krundi pärast detailplaneeringu kehtestamist hakata kasutama. Ühele krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe.*

Ühele krundile võib vajaduse korral määrata mitu sihtotstarvet. Erinevalt maakatastrist ei ole ühele krundile detailplaneeringuga määratavate sihtotstarvete arv piiratud. Kuna kõrgust saab väljendada ainult mingi üldkasutatava mõõtühikuga, tuleb hoonete lubatud kõrgus seaduse sõnastusest tulenevalt määrata meetrites. Kõrgus määratakse reeglina lähtudes olemasoleva maapinna kõrgusest. Kõrguse määramisel ei aita sellest, kui antakse lubatud korruste arv, seda võib pidada vaid arhitektuurinõudeks § 8 lg 2 p 12 mõistes. Kaua on olnud probleemiks see, et krundi kasutamise sihtotstarbeks üritatakse määrata vääralt katastriüksuse sihtotstarve, mida ei saa õigeaks pidada. Katastriüksuse sihtotstarbe ja krundi kasutamise sihtotstarbe omavahelise suhte täpsem selgitus vt osa 8.5.

§ 9 lg 6 nõuab, et detailplaneeringu lisana esitataks vähemalt üks planeeringulahenduse illustratsioon, et detailplaneeringu avalikustamisel ja otsustamisel tekiks ruumiline ettekujutus kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest.

Nõue on seadusesse sisse toodud põhiliselt seetõttu, et detailplaneering on üks spetsiifiline tehniline dokument, mille sisu mõistmine on planeerimisega mittetegevale inimesele küllaltki raske. Siiski peab ka avalikustamisel osalev nn tavainimene ning otsustamisel osalev linna-/vallavalitsuse või volikogu liige aru saama, milline hakkab välja nägema kavandatav elukeskkond. Keerukamate detailplaneeringute puhul (kui planeeritaval alal esinevad nii era- kui ka avalikud huvid, kavandatu võib oluliselt mõjutada keskkonda, tegemist on linnaehituslikult keske/olulise kohaga jms.) tuleks lisaks seaduses nõutud illustreerivale joonisele lisada ka planeeringulahendust mitmest vaatepunktist esitlevad illustratsioonid või makett. See aitaks nii tavakodanikul kui otsustamises osaleval ametnikul või poliitikul paremini mõista detailplaneeringuga kavandatu iseloomu ja linnaehituslikku sobivust või ka sobimatust.

Üldplaneering võib aja jooksul vananeda ning mõned üldplaneeringu lahendused ei pruugi enam sobida muutunud olukorda. Seetõttu on PlanS § 9 lõikega 7 antud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise võimalus: *detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on:*

- 1) *vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine;*
- 2) *üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine;*
- 3) *muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.*

Üldplaneeringu **muutmine** detailplaneeringuga **on** seaduse sätte ja mõtte kohaselt **erand**. Riigikohus on oma otsustes korduvalt rõhutanud, et üldreeglina koostatakse detailplaneering üldplaneeringu elluviimiseks.

Kehtestatud detailplaneering on aluseks:

- *uute katastriüksuste moodustamisele ning olemasolevate katastriüksuste piiride muutmisele (§ 9 lg 8);*
- *ehitusprojekti koostamisele (§ 9 lg 9).*

Kui detailplaneering on kehtestatud, koostatakse (hoone) ehitusprojekt detailplaneeringu alusel, mingeid täiendavaid lubasid või alusdokumente projekteerimise aluseks enam vaja ei ole. Projekteerimise alustamisest tuleb kohalikku omavalitsust informeerida ning küsida, kas kohalik omavalitsus soovib anda välja ehitusseaduse § 19 lg p1 kohaseid *lisatingimusi, mis täpsustavad ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisalda*. Vastavalt maakatastri seadusele toimub katastriüksuse sihtotstarbe määramine kehtestatud detailplaneeringu alusel. Katastriüksuse sihtotstarbe määrab kohalik omavalitsus ja selle kannab maakatastrisse Maa-ameti maakondlik katastribüroo.

Veelkord, kokkuvõtvalt võib selgitada seda, milliseid põhilisi reegleid saab detailplaneeringuga (DP) seada järgmiselt:

1. planeeritava alal määratakse:
 - o ala kruntideks jaotamine,
 - o teemaad, liikluskorraldus, haljastus,
 - o tehnovõrkudega varustamine;
2. krundil määratakse:
 - o krundi kasutamise sihtotstarve,
 - o krundi hoonestusala piirid/suurus, mis üldreeglina on väikesem krundi pindalast
 - o krundi ehitusõigus, sh. suurim lubatud ehitusalune pindala, (mis peab mahtuma krundi hoonestusala piiresse, st on üldreeglina väikesem krundi hoonestusalast) ja hoonete arv krundil,
 - o hoone ühendus tänava tehnovõrkudega,
 - o muud maakasutuse ja ehitamise nõuded.

Lühidalt öeldes peab detailplaneeringust selguma, millise otstarbe ja mahuga hoonet ja kuhu krundil võib ehitada, kuidas tagatakse hoonete või ehitiste tehnovarustus ning millised on muud planeeritava ala kasutamise ja hoonete kavandamise tingimused.

8.5. Katastriüksuse sihtotstarve ja planeering

Katastriüksuse sihtotstarvete liigid on määratud Vabariigi Valitsuse 2008 aasta 23. oktoobri määrusega nr 155 *Katastriüksuse sihtotstarvete liigid ja nende määramise kord*. Paljudes üldplaneeringutes ja detailplaneeringutes kasutatakse maakasutuse tingimuste määramisel vääralt maakatastri maakasutus-määratlusi, st planeeringuga määratakse tegelikult katastriüksuse sihtotstarbed. Seda ei saa õiguslikult ja sisuliselt õigeks pidada, sest:

- planeerimisseaduse kohaselt tuleb üldplaneeringuga määrata **maa- ja veealade üldised kasutus- ja ehitustingimused** (§ 8 lg 3 p 3),
- PlanS § 9 lg 4 p 2 kohaselt tuleb detailplaneeringuga määrata **krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed**,
- maakatastriseaduse § 18 kohaselt määratakse **katastriüksuse sihtotstarve**.

PlanS ja MkS **ei nõua katastriüksuse sihtotstarbe määramist planeeringuga**. PlanS ja MkS sätetega on katastriüksuse sihtotstarbe määramine planeeringuga vastuolus ka seetõttu, et mõlema seaduse kohaselt määrab kohalik oma-

valitsus katastriüksuse sihtotstarbe **kehtestatud üldplaneeringu alusel** (MkS § 18 lg 6, PlanS § 8 lg 9), või **kehtestatud detailplaneeringu alusel** (MkS § 18 lg 2, PlanS § 9 lg 8), st **seadused on selgelt sätestanud toimingute järjekorra – enne planeeringu kehtestatakse, siis määratakse selle alusel katastriüksuse sihtotstarve.**

2009 aasta kesksuvel jõustunud planeerimisseaduse täiendus püüab seda kroonilist „haigust arstida“ § 9 lõikega 4¹ järgmises sõnastuses: *Krundi kasutamise sihtotstarve käesoleva seaduse tähenduses on võimalikult täpselt määratav otsustarve, milleks võib krundi pärast detailplaneeringu kehtestamist hakata kasutama. Ühele krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe.*

Seega on detailplaneering vastavalt planeerimisseadusele ja maakatastriseadusele **aluseks** katastritoimingute tegemisele, vastavalt planeerimisseadusele ja ehitusseadusele peab detailplaneering andma ehitiste projekteerimise aluseks olevad detailsed maakasutus- ja ehitustingimused. Viimane tingib selle, et detailplaneering peab olema ehitustingimuste ja nendega otseselt seotud maakasutuse sihtotstarbe määramisel palju detailsem kui maakataster. Detailplaneeringuga määratav krundi kasutamise sihtotstarve peaks olema võimalikult täpselt just see otstarve, millisel võib krundi hakata peale detailplaneeringu kehtestamist kasutama. Ühele krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet. Võib öelda, et kui detailplaneeringus määratakse ainult maakatastri kohane katastriüksuse sihtotstarve, siis detailplaneeringut koostatud ei ole, sest detailplaneeringu ülesanne – määrata detailsed maakasutus- ja ehitustingimused - on täitmata. Samuti ei tohiks detailplaneeringult nõuda maakorraldusliku plaani täpsust, nagu seda tehakse mitmetes linnades ja valdades. Maakorralduslikud toimingud tehakse detailplaneeringu alusel ja järel.

Samamoodi, tulenevalt planeeringu eesmärkidest, ei saa üldplaneeringu koostamisel kasutada ainult katastri sihtotstarbeid kajastavaid tingimärke.

Selleks, et aidata kohalikku omavalitsust ja planeeringu avalikustamisel osalejaid erinevate planeeringuliikide sisu, täpsusastme ja eesmärkide mõistmisel ning katastriüksuse sihtotstarbe määramisel, on Keskkonnaministeeriumi väljaantud käsiraamatus “Planeeringute leppemärgid” tabel, mis käsitleb planeeringute leppemärke kõiki planeeringuliike hõlmava ühtse süsteemina ning näitab planeeringuga määratud maakasutuse sihtotstarbe ja katastriüksuse sihtotstarbe omavahelise seose. Käsiraamat on leitav Siseministeeriumi veebilehelt planeeringute osakonna osast.

Nii mõnigi kord on küsitud, miks erinevad seadused kasutavad erinevaid sihtotstarbega seotud termineid/mõisteid - planeerimisseadus kasutab mõistet *krundi kasutamise sihtotstarve*, maakatastriseadus mõistet *katastriüksuse sihtotstarve* ja ehitusseadus mõistet *ehitise kasutamise otstarve*. Erinevad terminid/mõisted ei ole kasutusele võetud **kogemata** või selle tõttu, et erinevate seaduste koostajad ei ole teinud piisavat koostööd, vaid seetõttu, et iga mõiste taga on **erinev sisu ja mõistega seotud õiguslik tagajärg**.

Lõpuks ka näited selgitamaks, miks ei ole õige planeeringus määrata katastriüksuse sihtotstarvet. Katastriüksuse sihtotstarve *üldkasutatav maa* (kuni 2008 *üldmaa*) tähendab määruse kohaselt *näiteks staadionide, supebrandade, loomaaedade, parkide, kalmistute* jm maad. Kui üldplaneeringus või detailplaneeringus määratakse/on määratud üks maatükk üldkasutatavaks maaks/üldmaaks, siis **mida sinna ikkagi on kavandatud**, kas spordiväljak, park või hoopis kalmistu. Samasugused küsimused tekivad enamuse katastri sihtotstarvetega seoses. Et selliseid küsimusi ei tekiks, tuleb planeeringus täpselt ära näidata kavandatav maakasutus, olgu see siis spordiväljak või kalmistu. Näiteks katastri sihtotstarbe kohane *elamumaa* (kuni 2008 ka *väikeelamumaa* või *korruselamumaa*) tähendab nii erinevaid võimalusi, et detailplaneeringus tuleks näidata täpselt, mida ikka kavandatakse, kas ühepereelamuid, kaksikelamuid, ridaelamuid või hoopis korterelamuid. Ka üldplaneeringus tuleks eristada maa-alad, kuhu võib ehitada ühepereelamuid ning kuhu ridaelamuid ja korterelamuid. Kortereelamute puhul tuleks ära näidata ka suurim lubatud korruste arv, nagu soovib leppemärkide trükis.

Võimalikult täpse maakasutuse otstarbe määramine planeeringus on oluline ja abiks kõigile:

- kohalikele omavalitsusele, kellel seeläbi tekib kindlam alus järgnevate planeerimis- ja ehitusotsuste langetamiseks ning ebasobivate ehitussoovide tagasilükkamiseks,
- ehitada soovijale, kes maad ostma asudes teab, kus on tema ehitussoovi rahuldamiseks sobivad maad ning detailplaneeringu koostamist või projekteerimistingimusi taotledeks teab, mida tema omandis olevale kinnistule ehitada saab ja mida ei saa,

- maa-ala elanikule, kellele sellega on loodud oluline kindlustunne selle suhtes, mida tema naabruses asuvatel maa-aladel juhtuma võib hakata.

8.6. Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku erisused

Mitut kohalikku omavalitsust läbiv joonehitis (edaspidi joonehitis) PlanS 29¹ tähenduses on riigimaantee, raudtee, torujuhe, kõrgepingeliin. Joonehitise trassi koridori asukoht määratakse üldjuhul maakonnaplaneeringuga (§ 29¹ lg 2). Selline sõnastus tähendab, et asukoha võib määrata ka üldplaneeringuga. Maakonnaplaneeringut on eelistatud seetõttu, et mitme omavalitsuse ühise üldplaneeringu koostamine on menetluslikult palju keerulisem, kui maakonnaplaneeringu koostamine. Planeeringu koostamine toimub tavalisel viisil, kuid erisus on selles, et pärast joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu kehtestamist kantakse joonehitise asukoht vastavasse varem kehtestatud üldplaneeringusse (lg 5). See annab kohalikule omavalitsusele sisuliselt vetoõiguse, mida too saab rakendada, kui temaga koostööd ei tehta ning tema ja kohaliku kogukonna seisukohti ei arvestata maakonnaplaneeringu koostamisel.

8.7. Olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavaliku erisused

Planeerimisseaduse § 29² on sisse toodud **olulise ruumilise mõjuga objekti** mõiste. § 29² kohaselt on **olulise ruumilise mõjuga objekt** selline 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. Mõiste on sisse toodud põhjusel, et varasemas praktikas alustati mingi ulatusliku ruumilise mõjuga objekti kavandamist kohe detailplaneeringu koostamisest. Kuna detailplaneeringu koostamisel käsitletakse ainult planeeritavat krunti, jäi planeeringus käsitlemata laiem piirkond, mida objekti ehitamine võib mõjutada. Selleks, et tagada kogu objekti mõjuala käsitlemine objekti asukoha valimisel, on § 29² sätestatud, et üldplaneeringu koostamine on kohustuslik olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku tegemisel. Olulise ruumilise mõjuga objekti üldplaneeringuga planeeritava maa-ala suuruse määrab maavanem koostöös vastava kohaliku omavalitsusega. Maa-ala suuruse kooskõlastab regionaalminister. Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja kehtestab Vabariigi Valitsus. Nimekirja kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega 15. juuli 2003 nr 198.

Üldjuhul valitakse olulise ruumilise mõjuga objekti asukoht üldplaneeringu alusel (lg 3). Kui olulise ruumilise mõjuga objekti võimalik asukoht jääb mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile ja üldplaneeringute koostamine mitme kohaliku omavalitsuse omavahelisel kokkuleppel ei ole asukoha valikuks otstarbekas või võimalik, valitakse olulise ruumilise mõjuga objekti asukoht maakonnaplaneeringu alusel (lg 5).

Kui võimalikke asukohti on palju, võib huvitatud isik enne planeeringu koostamist teha omal kulul objekti võimalike asukohtade eelvaliku (lg 9). Kohalik omavalitsus või maavanem võib põhjendatud juhtudel keelduda olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringu algatamisest (lg 12) koostatud eelvaliku alusel.

Planeeringu koostamine toimub tavalisel viisil, kuid ka siin on erisus selles, et kui objekti asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga, kantakse joonehitise asukoht **valitud asukoha**(omavalitsuse) **kehtestatud üldplaneeringusse** (lg 7 p 2). See annab kohalikule omavalitsusele sisuliselt vetoõiguse, mida too saab kasutada, kui temaga koostööd ei tehta ning tema ja kohaliku kogukonna seisukohti ei arvestata maakonnaplaneeringu koostamisel.

9. Planeeringu siduvus

Lihtsustatult on mõistetud, et kehtestatud planeering on kinnisasja omanikule otseselt siduv. Planeerimisseaduse (PlanS) § 3 lg 3 kohaselt võib kinnisomandile **planeeringu alusel** seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi:

- 1) detailplaneeringu koostamise kohustuse korral – **kehtestatud detailplaneeringu alusel**;
- 2) detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral – **kehtestatud üldplaneeringu alusel**.

Selline sõnastus tähendab, et üldjuhul toimub üldplaneeringu või detailplaneeringuga määratud tingimuste või kitsenduste viimine kinnistu omanikuni mingi dokumendi kaudu, mille planeeringu alusel annab kohalik omavalitsus või seadusega määratud riigiasutus.

9.1. Mõju kohalikule omavalitsusele

Kehtestatud üldplaneering on aluseks:

1. detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel (PlanS § 8 lg 7, § 3 lg 2),
2. maakorraldusele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid (st. hajaasustatud aladel) (PlanS § 8 lg 7),
3. projekteerimistingimuste väljaandmisele detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral (PlanS § 8 lg 7),
4. sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise algatamisele detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel (kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 4),
5. muudele kinnisasja kasutamist kitsendavatele otsustele detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral (PlanS § 3 lg 3 p 2),
6. katastriüksuse sihtotstarbe määramisele detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral (maakatastri-seaduse § 18 lg 6).

Kehtestatud detailplaneering on aluseks:

1. kruntide moodustamisele,
2. katastriüksuse sihtotstarbe määramisele
3. ehitusprojekti koostamisele ja selle alusel ehitusloa väljaandmisele,
4. sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise algatamisele (kinnisasja sundvõõrandamise seadus § 3 lg 4),
5. servituudilepingu sõlmimisele

Kõik loetletud maakasutus- ja ehitusotsused langetab kehtestatud planeeringu alusel kohalik omavalitsus või seaduses sätestatud riigiasutus, mis tähendab, et **kehtestatud planeering on otseselt siduv kohalikule omavalitsusele** nende otsuste langetamise või ettevalmistamise alusena. Või teistpidi öeldult – kohalik omavalitsus ei saa lubada isikule teistsuguseid maakasutamise ja ehitamise tingimusi, kui planeeringuga määratud.

9.2. Mõju kinnisasja omanikule

Kinnisasja omanikule on üldjuhul **otseselt siduv kehtestatud planeeringu alusel langetatud otsus** - projekteerimistingimused ja ehitusluba, mis antakse kinnisasja omanikule, sundvõõrandamise otsus, servituudi-leping jne. Mis tähendab, et:

- kehtestatud planeering on kinnistu omanikule tegelikult **kaudselt siduv** eelloetletud juhtudel, kus planeering on järgnevat otsuste tegemise aluseks,
- kui kinnisasja omanik soovib oma maa kasutust muuta või oma maal ehitada, saab kohalik omavalitsus vastava otsusega lubada vaid sellist ehitamist, mis on vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga ja/või detailplaneeringuga.
- kehtestatud planeering ei ole omanikule otseselt siduv ka sellisel juhul, kui üldplaneeringu alusel tuleb kohaldada mitmesuguseid kitsendusi – kohaldada sundvõõrandamist või sundvaldust, seada servituuti, jms, st selline kitsendus ei hakka omanikule kehtima automaatselt pärast üldplaneeringu kehtestamist, selline kitsendus hakkab kinnistu omanikule kehtima alles siis, kui vastav otsus on üldplaneeringu alusel langetatud.

Kehtestatud **üldplaneering on kinnistu omanikule siduv** sellistel juhtudel, kus üldplaneeringu elluviimiseks üldplaneeringu alusel enam järgnevat allakti ei anta ning kinnistu omanik peab oma maa ja hoonete kasutamisel järgima üldplaneeringuga kehtestatud reegleid. Nii on see näiteks miljööväärtuslikel aladel, kus ka siis, kui tehakse selliseid ehitus- või remont-töid, mille tegemiseks ei ole vaja ehitusluba (piirdeaia rajamine, akende vahetamine, katusekatte vahetamine, fassaadi värvimine, jms), tuleb järgida üldplaneeringuga miljööväärtuslikul alal kehtestatud reegleid.

Üldplaneeringu kehtestamine ei tähenda, et kinnisasja omanik peab kohe pärast üldplaneeringu kehtestamist hakkama oma maad kasutama üldplaneeringus ettenähtud otstarbel. Näiteks juhul, kui senine põllumaa on üldplaneeringus kavandatud pereelamumaaks, võib maa omanik oma maad põllumaana kasutada nii kaua kui ta soovib.

Kuid kui ta soovib seda maad ehitusotstarbel kasutusele võtta, võib sellele maale detailplaneeringuga ainult pereela-muala kavandada.

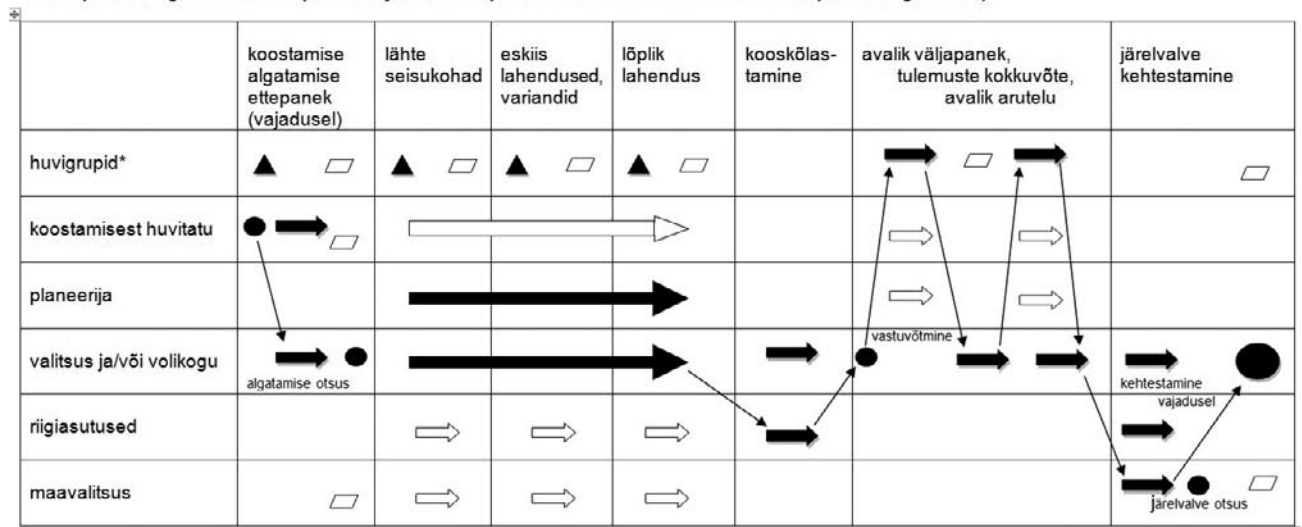
Samuti ei tähenda detailplaneeringu kehtestamine, et kinnisasja omanik peab kohe pärast detailplaneeringu kehtesta-mist hakkama oma maad kasutama planeeringu ettenähtud otstarbel.

10. Planeeringu koostamise etapid

Planeeringu koostamine jaguneb järgmisteks etappideks:

1. Planeeringu koostamise algatamine
2. Planeeringu koostamine
3. Planeeringu vastuvõtmine, avalik väljapanek ja avalik arutelu.
4. Järelevalve planeeringu koostamise üle
5. Planeeringu kehtestamine

Detailplaneeringu koostamise protsess ja osalised (keerulisema/suurema maa-ala detailplaneeringu korral)



- *huvigrupid:
- linna/valla elanikud
 - planeeringuala naabrid ja puududtatud isikud
 - planeeringualal tegustevad ettevõtjad
 - planeeringualale tulla soovivad ettevõtjad
 - seltsid ja seltsingud
 - muud huvitatud isikud

Joonis 6 Detailplaneeringu koostamise protsess ja osalised (keerulisema/suurema maa-ala detailplaneeringu korral)

10.1. Planeeringu koostamise algatamine

See staadium koosneb üldjuhul järgmistest tegevustest:

- planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine,
- planeeringu koostamise algatamise otsuse langetamine,

Üldplaneeringu koostamise algatamise ettepaneku tegija on reeglina valla-/linna valitsus. Mõningatel juhtudel võib üldplaneeringu koostamise algatamise ettepaneku teha ka huvitatud isik. Näiteks joonehitise (maantee, gaasitrass, vms)

asukohavaliku planeeringu koostamiseks võib ettepaneku teha ka vastav asutus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KoKS) § 22 lg 1 punktiga 31 on **üldplaneeringu koostamise algatamise otsuse tegemine antud valla/linna volikogu ainupädevusse**. Kui üldplaneeringu koostamise algatamise otsus tehakse huvitatud isiku ettepaneku alusel, tuleb enne planeeringu koostamise algatamise otsuse langetamist kokku leppida, kuidas see isik osaleb planeeringu koostamise rahastamises ning esialgselt ka selles, kuidas ta osaleb planeeringu elluviimises.

Siinkohal vajab ilmselt selgitamist, **miks määratakse üldplaneeringu koostamise algataja KoKS-iga** aga mitte planeerimisseadusega. See on nii seepärast, et volikogu (ainu)pädevus, ükskõik millistes küsimustes, on reguleeritud ainult KoKS-iga.

Detailplaneeringu **koostamise algatamise ettepaneku teeb** meil üldjuhul planeeringu koostamisest **huvitatud isik** (kinnistu omanik, kinnisvara-ettevõtte, ehitusettevõtte jms.), harvem on detailplaneeringu koostamise algatamise ettepaneku tegijaks valla-/linna valitsus.

Detailplaneeringu koostamise algatamise otsuse võib teha kas valla-/linna valitsus või volikogu. See, kumma pädevusse detailplaneeringu koostamise algatamise otsuse langetamine kuulub, peab olema reguleeritud PlanS § 5 kohase valla/linna ehitusmäärusega.

Kui detailplaneeringu koostamise algatamise otsus tehakse huvitatud isiku ettepaneku alusel, tuleb enne planeeringu koostamise algatamise otsuse langetamist kokku leppida, kes on planeeringu koostamise tellija, kuidas see isik osaleb planeeringu koostamise rahastamises ning esialgselt ka selles, kuidas ta osaleb planeeringu elluviimises. Vastav **leping** tuleks osapoolte vahel **allkirjastada enne planeeringu koostamise algatamise otsuse langetamist**.

Detailplaneeringu koostamise algatamise staadiumis tuleks kokku leppida ka planeeringu koostamise esialgsetes läheteisisukohtades.

§ 9 lg 1 kohaselt **võib kohalik omavalitsus põhjendatud juhul keelduda planeeringu koostamise algatamisest**. Kui kohalik omavalitsus ei võta vastu planeeringu koostamise algatamise ettepanekut ja keeldub planeeringu koostamise algatamise otsuse tegemisest, tuleb esitada keeldumise igakülgne sisuline põhjendus. Keeldumise otsus tuleb teha valla/linna valitsuse või volikogu haldusaktiga. Keeldumise otsust saab vaidlustada kohtus või maavanema ees.

Planeeringu algatamise kohta on mitmeid Riigikohtu otsuseid. Otsuses nr 3-3-1-8-02 selgitab Riigikohus, et **planeeringu koostamise algatamise korraldus ei ole haldusakt**. Planeeringu koostamise algatamine on esimene etapp planeerimismenetlusest ja selles staadiumis ei ole veel võimalik teada/otsustada, kas ja milline planeering kehtestatakse. Seetõttu üldjuhul planeeringu koostamise **algatamisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid**. Planeeringu koostamise algatamisega vaid käivitatakse planeerimisprotsess planeeringu koostamiseks, mille sisu saab üldjuhul selgeks alles siis, kui planeering on valmis.

Otsuses 3-3-1-44-05 on Riigikohus leidnud, et **erandlikult on** ka planeeringu **algatamise otsuse, vaidlustamine võimalik**, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samuti on vaidlustamine võimalik, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.

Otsuses 3-3-1-41-06 selgitab Riigikohus, et erinevalt planeeringu koostamise algatamise otsusest on planeeringu **algatamisest keeldumise otsus lõplik otsus**. Seetõttu on Riigikohus leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise otsus on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt ning see haldusakt on vaidlustatav halduskohtus.

10.2. Planeeringu koostamine

See staadium koosneb üldjuhul järgmistest tegevustest:

- planeeringu sisuliste lähteseisukohtade koostamine ja nendes kokkuleppimine,
- planeeringu esialgsete eskiislahenduste ja variantide koostamine
- planeeringu koostamine,
- koostamisega seotud avalike väljapanekute ja avalike arutelude korraldamine,
- koostöö mitmesuguste riigiasutustega,

- koostöö olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikega,
- koostöö puudutatud isikute ja muude huvitatud isikutega,
- planeeringu kooskõlastamine riigiasutustega.

Koostööd ja kaasamist planeeringu koostamisel reguleerib § 16, kooskõlastamist § 17. Planeeringut koostab meie oludes üldjuhul planeerimis- või projekteerimisettevõtte, harvem kohalik omavalitsus ise. Planeeringu sisuline koostamine on üks pidev koostööprotsess, mille käigus tuleb teha koostööd:

- vajalike riigiasutustega, sh ka nendega, kes hiljem peavad planeeringu kooskõlastama, edukas koostöö riigiasutustega on hilisema ladusa kooskõlastamise eeldus;
- olemasolevate ja kavandatavate tehnovõrkude omanikega, et kokku leppida olemasolevate tehnovõrkude kasutamise ja uute tehnovõrkude rajamise tingimused;
- puudutatud isikutega, kelleks § 16 lg 4 kohaselt on:
 - 1) *kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt;*
 - 2) *planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik;*
 - 3) *planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.*

Just sellest, kui hästi on tehtud koostööd planeeringu sisuliste lahenduste kujundamisel, oleneb väga palju planeeringu sisu kvaliteet ning vastavus kohalikele oludele ja vajadustele.

Planeering **kooskõlastatakse** asjassepuutuvate **riigiasutustega**. Näiteks looduskaitse, muinsuskaitse, tuleohutuse jne. eest vastutavate asutustega. Selle, kellega üldplaneering või detailplaneering tuleb kooskõlastada, määrab üldjuhul seadus ja teatud seadusega sätestatud juhtudel, maavalitsus või kohalik omavalitsus. Kooskõlastamise käigus kontrollib vastav asutus, kas planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele, mis tähendab et kooskõlastamine on planeeringu õiguslik eelkontroll. Kooskõlastaja **võib** ka sisulistes küsimustes nõu anda, kuid sisulistes küsimustes tal nõu vetoõigust ei ole.

Kui planeering on kohaliku omavalitsuse hinnangul valmis ja sellele on saadud kõik kooskõlastused, toimub planeeringu vastuvõtmine.

10.3. Planeeringu vastuvõtmine, avalik väljapanek ja avalik arutelu.

§ 18 lg 1 sätestab, et *kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku. Planeeringu vastuvõtmisega kinnitab kohalik omavalitsus, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele.* KoKS § 22 lg 1 punkti 32 kohaselt kuulub üldplaneeringu vastuvõtmine ja avalikule väljapanekule panemine valla/linna volikogu ainupädevusse.

§ 19 kohaselt on avaliku väljapaneku kestus:

- 1) *detailplaneeringutel kaks nädalat;*
- 2) *üldplaneeringutel neli nädalat;*
- 3) *maakonnaplaneeringutel neli nädalat;*
- 4) *kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldavatel detailplaneeringutel ja detailplaneeringutel, mille koostamise aluseks puudub kehtestatud üldplaneering, neli nädalat.*

Pärast avalikku väljapanekut peab üldjuhul toimuma planeeringu avalik arutelu. Vaid sellisel juhul, kui avaliku väljapaneku käigus ei ole detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, ei ole detailplaneeringu avaliku arutelu korraldamine kohustuslik.

Kui avalik väljapanek ja avalik arutelu on korraldatud ja seisukohad nendel esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta võetud, esitab kohalik omavalitsus üldplaneeringu ja teatud juhtudel detailplaneeringu maavanemale järelevalve teostamiseks.

10.4. Järelevalve planeeringu koostamise üle

§ 23 kohaselt teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse planeeringute koostamise üle maavalitsus.

Järelevalve toimub pärast nn. lõplikku avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu. Järelevalve üldplaneeringu koostamise üle on alati kohustuslik. Detailplaneeringu koostamise üle järelevalve üldjuhul kohustuslik ei ole, § 23 lg 2 sätestab, et:

Detailplaneeringu üle ei teostata käesolevas paragrahvis sätestatud järelevalvet, kui:

- 1) *detailplaneering on koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud;*
- 2) *detailplaneering käsitleb käesoleva seaduse § 22 lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtumeid.*

See tähendab, et järelevalve detailplaneeringu koostamise üle on kohustuslik siis, kui:

- detailplaneeringuga tehakse kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek,
- planeeringu koostamisel ei ole arvestatud mõne avalikul väljapanekul esitatud vastuväitega.

Kui detailplaneering koostatakse § 22 kohaselt lihtsustatud korras, siis järelevalvet planeeringu koostamise üle ei teostata olenemata sellest, kas linnal/vallal on olemas kehtestatud üldplaneering või ei ole.

Järelevalve on oma sisult **õiguslik järelevalve planeeringu sisu ja menetlustoimingute seadusekohasuse üle**. See tähendab, et järelevalve ei saa ja ei tohi planeeringut tagasi lükata seetõttu, et järelevalve teostajale midagi planeeringu sisus ei meeldi. Järelevalve teostaja saab planeeringu tagasi lükata ainult siis, kui planeeringu sisu või koostamisega seotud menetlustoimingud on vastuolus seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega, sh. vastava planeeringu koostamise aluseks olnud planeeringu(te)ga. Planeeringu sisu vastuolu õigusaktidega võib tähendada, et mingi planeeringu sisuline lahendus on vastuolus muinsuskaitse, looduskaitse, tuleohutuse, tervisekaitse, või muude nõuetega.

§ 23 lg 3 kohaselt on järelevalve teostaja ülesandeks:

- 1) *planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine;*
- 2) *planeeringu liigilt üldisemale kehtestatud planeeringule vastavuse kontrollimine;*
- 3) *nõusoleku andmine liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks temale esitatud, liigilt üldisema planeeringu muutmise ettepanekut sisaldava planeeringu kehtestamisel;*
- 4) *planeeringus riigi huvide järgimise kontrollimine, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering;*
- 5) *planeeringu avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isikute ning planeeringu koostamist korraldava ... kohaliku omavalitsuse ärakuulamine ja seisukoha esitamine vastuväidete kohta, kui planeeringu koostamisel vastuväiteid ei arvestatud.*

Viimane punkt tähendab, et maavanem peab kutsuma arvestamata vastuväidete esitajad enda juurde koos kohaliku omavalitsuse esindajatega ja püüdma kaasa aidata nende vahel kokkuleppe saavutamisele. See tähendab, et **maavanemale on seadusega antud lepitaja roll**. Selle sätte eesmärk on vältida järelevalve kaudu kohtuvaidlusi niipalju kui võimalik. Praktika on näidanud, et paljudel juhtudel on maavanem seda rolli ka edukalt täitnud. **Vastuväidete esitaja omalt poolt peaks enne maavanema juurde minemist läbi mõtlema võimalikult põhjalikud põhjendused oma vastuväitele ja ka selle, missugused kompromissid oleks tema poolt võimalikud.**

Kui järelevalve käigus kokkulepet ei saavutata, peab maavanem § 23 lg 4 kohaselt vastuväite esitajale ja kohalikule omavalitsusele saatma *oma kirjaliku seisukoha vastuväite kohta kahe nädala jooksul pärast osapoolte ärakuulamist.*

§ 23 lg 6 sätestab, et *järelevalve teostaja annab planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 5 nimetatud vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb maavanemale või kohalikule omavalitsusele ettepaneku planeeringu kehtestamiseks. Koos-*

toimes §-ga 24 tähendab see säte, et järelevalve kohustuse korral **ei ole kohalikul omavalitsusel voli ilma järelevalve teostaja heakskiiduta planeeringut kehtestada.**

Paljudel juhtudel toimuvad eriti ägedad vaidlused mingi planeeringu osa/lahenduse üle. Valla/linna üldplaneeringut koostatakse selleks, et lahendada mingeid aktuaalseid ruumilise arengu probleeme ja tagada valla/linna jätkuv tasakaalustatud areng. Kui mingi jätkuv lahendamatu vaidlus takistab muidu vastuvõetava üldplaneeringu kehtestamist, on mõistlik vaidlusega seotud ala üldplaneeringust välja jätta ja üldplaneeringu siiski kehtestada. PlanS § 23 lg 7 annab selleks võimaluse, sätestades, et *järelevalve teostaja võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku järelevalveks esitatud planeeringu osaliseks kehtestamiseks.*

Maavanema järelevalve kohta on mitmeid Riigikohtu otsuseid, mis kummutavad laialt levinud arusaama selle kohta, et:

- maavanema järelevalve-otsust saab kohtus vaidlustada,
- kui maavanem on andnud heakskiidu planeeringule, siis peab omavalitsus planeeringu ka kehtestatama.

Otsuses **3-3-1-12-07** on Riigikohus leidnud, et maavanema heakskiit üldplaneeringut muutvale detailplaneeringule on HMS § 16 lg 1 kohane siduva iseloomuga kooskõlastus, mis on menetlustoiming, mitte iseseisev haldusakt. Nagu muidki menetlustoiminguid saab sellist kooskõlastust reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga. Toodu tähendab ühemõtteliselt, et **maavanema järelevalve-otsust kohtus vaidlustada ei saa.**

Otsuses 3-3-1-61-07 selgitatakse, et kuigi detailplaneeringu kehtestamise otsus on sisulises kooskõlas maavanema heakskiiduga, ei saa sellest heakskiidust tuletada kohaliku omavalitsuse kohustust kehtestada maavanema järelevalve läbinud planeering. HMS § 16 lg 1 kohane kooskõlastus ei tekita haldusorganile kohustust akti andmiseks. Planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahekord eelkõige haldusesisene. Seetõttu ei ole maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. Maavanema nõusolek ei oma iseseisvat regulatiivset tähendust.

Selle otsuse põhjendused tähendavad, et **maavanema poolt järelevalve käigus antud heakskiit ja nõusolek planeeringu kehtestamiseks ei tähenda, et omavalitsusel oleks kohustus planeeringu ka igal juhul kehtestada. Kohalik omavalitsus võib heakskiidu saanud planeeringu põhjendatud juhul kehtestamata jätta.**

10.5. Planeeringu kehtestamine

Detailplaneeringu, mille koostamise üle ei teostata järelevalvet, või maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus (§ 24 lg 3).

Vastavalt KoKS-i § 22 lg 1 punktile 31 on **üldplaneeringu kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses**. Detailplaneeringu kehtestamine on mõnedel seaduses nimetatud juhtudel volikogu ainupädevuses, muudel juhtudel võib detailplaneeringu kehtestada kas volikogu või valla-/linnaomavalitsus (KoKS § 22 lg 2 p 33).

11. Kuidas isik saab teada planeeringu koostamisest ja avalikustamistest (üldine/avalik ja isiklik teatamine)

Planeeringu koostamise aegsetest toimingutest – algatamisest, aruteludest, väljapanekutest, järelevalvest, kehtestamisest - teatamine erinevatele isikutele toimub erineval moel. Mõningatel juhtudel piisab üldisest avalikust teatamisest, mõningatel juhtudel tuleb isikutele menetlustoimingute toimumisest isiklikult teatada.

11.1. Üldine/avalik teatamine

Üldreegli planeeringu-teadete avaldamise kohta annab § 11, mille kohaselt peab kohalik omavalitsus avalikud planeeringu-teated avaldama:

- *vastavas ajalehes,*
- *kohaliku omavalituse veebilehel.*

Üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetlemisel on vastav ajaleht seaduse kohaselt: *vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht ja linnaosadega linnade puhul regulaarselt ilmuv linnaosa leht, samuti regulaarselt ilmuv maakonna-*

leht või üleriigilise levikuga päevaleht, mille on kohalik omavalitsus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks (§ 11 lg 2 p 3). Kõik teated, mis avaldatakse vastavas ajalehes, peavad olema avaldatud ka kohaliku omavalitsuse veebilehel (§ 11 lg 3).

Planeeringu **koostamise aegsest avalikustamisest teatamisel** peavad lisaks avalikustamise teatele olema väljas ka **planeeringu lähteseisukohad või eskiislahendused** (§16 lg 7)

Koos § 18 kohase **nn lõpliku avalikustamise teatega** tuleb veebilehel välja panna ka avalikustatav **üldplaneering või detailplaneering** (18 lg 6¹). Mis tähendab, et veebilehel peavad väljas olema planeeringu tekst ja joonised.

Siin ei selgitata pikemalt teadete avaldamise tähtaegu, sest nendest kinnipidamine on ennekõike kohaliku omavalitsuse kohustus. Huviline leiab tähtajad planeerimisseadusest.

11.2. Isiklik teatamine

Isiklik teatamine toimub üldjuhul **tähtkirjaga** posti teel. § 12 lg 4, § 16 lg 4, § 18 lg 5 kohaselt on isiklikud, keda tuleb isiklikult teavitada:

- kinnistu omanik, kelle kinnistu suhtes võib *algatatud planeering kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse*,
- *planeeritava maa-ala kinnisasja omanik, kes ei ole detailplaneeringu algatamise ettepanekut teinud*,
- puudutatud isik, kelleks on:
 - 1) *kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt*;
 - 2) *planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik*;
 - 3) *planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu*,
- isik, kelle planeeringu koostamise ajal esitatud vastuväiteid ei arvestatud;
- *planeeritava maa-ala elanikke esindav mittetulundusühing, kes on avaldanud kohalikule omavalitsusele soovi, et neid informeeritaks avalikest väljapanekutest*;
- isik, kes esitas kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid planeeringu eelmisel avalikul väljapanekul.

Viimane punkt reguleerib olukorda, kus planeering on läbinud avaliku väljapaneku ja arutelu, mille tulemusena on leitud, et planeeringulahendust tuleb sisuliselt oluliselt muuta. Pärast uut planeeringu vastuvõtmist korraldatakse uuesti avalik väljapanek, millest tuleb isiklikult informeerida kõiki, kes eelmisel avalikul väljapanekul esitasid kirjalikke ettepanekuid.

Tundub, et seadusandja on veidi üle pingutanud tähtkirjaga isikliku teatamise kohustusega, sest see on kulukas ja ebamugav mõlemale, nii kohalikule omavalitsusele kui isikule – omavalitsusele tähendab see suurt tööd ja täiendavat kulu, isikule tüütut postkontori vahet käimist. Tänapäeval oleks kohane asendada/võrdsustada tähtkiri digiallkirjaga e-kirjaga.

12. Kus saab planeeringuga tutvuda

Avaliku väljapaneku kohad on määratud § 18 lõikega 2, mille kohaselt *planeeringu avalik väljapanek korraldatakse:*

- 1) *üldplaneeringu puhul – valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas*;
- 2) *detailplaneeringu puhul – valla keskses ja vastavas asulas või linna keskses ja vastavas linnaosas*.

Mis tähendab, et näiteks Tallinnas peab üldplaneering (st kogu linna üldplaneering /ÜP/, linnaosa ÜP, linna osa ÜP, teemaplaneering) olema väljapanud linnavalitsuses. Linnaosas väljapanemise kohustust ei ole seadusega seatud, mis on kahetsusväärne. Linnaosas väljapanemise kohustus tuleks kindlasti seada, sest meie ainukene linnaosadega linn Tallinn ei ole seda ka oma ehitusmäärusega seadnud.

Planeeringu avaliku väljapaneku ajal peab maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse tööaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses (§ 18 lg 8). Kui te olete külastamas avalikku väljapanekut kohaliku omavalitsuse kontoris, siis küsimuste tekkimisel ärge häbenege pöörduda vastava ametniku poole oma küsimusega või

selgitus-palvega. Valla-/linnaavalitsuses peaks avaliku väljapaneku kohas olema informatsioon selle kohta, kelle poole (isik, kabineti nr) võib väljapaneku ajal selgituste saamiseks pöörduda.

Kohaliku omavalitsuse veebilehel tuleb välja panna:

- enne planeeringu koostamise aegset avalikku väljapanekut või arutelu planeeringu *lähteseisukohad või eskiislahendused* (§ 16 lg 7),
- enne planeeringu nn lõplikku avalikku väljapanekut *üldplaneering või detailplaneering* (§ 18 lg 6¹).

Koos planeeringuga pannakse avalikul väljapanekul välja planeeringule antud kooskõlastused ning planeeringu koostamist korraldava maavanema või kohaliku omavalitsuse seisukohad kooskõlastustega esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta (§ 18 lg 9). Need materjalid sisaldavad tihti selgitusi, miks üks või teine planeeringu-lahendus just selline on saanud. Teisalt võite te leida tuge oma seisukohtadele näiteks muinsus- või looduskaitse asutuste seisukohtadest.

§ 19 kohaselt on nn lõpliku avaliku väljapaneku kestus:

- 1) detailplaneeringutel kaks nädalat;
- 2) üldplaneeringutel neli nädalat;
- 3) maakonnaplaneeringutel neli nädalat;
- 4) kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldavatel detailplaneeringutel ja detailplaneeringutel, mille koostamise aluseks puudub kehtestatud üldplaneering, neli nädalat.

13. Ettepanekute ja vastuväidete esitamine (planeeringu koostamise ajal ja nn lõplikul avalikul väljapanekul)

Igal isikul on õigus maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta (§ 20 lg 1). Seaduse kohaselt on vastuväide **mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine** või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid (§ 20 lg1).

Seadus sätestab, et **igal isikul** on õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid. See tähendab, et iga isik, sõltumata sellest, kas ta elab selle omavalitsuse territooriumil või ei ela, võib osaleda avalikul väljapanekul ja oma ettepanekuid ja vastuväiteid esitada. Nii võib Tallinna elanik osaleda Mooste valla avalikul väljapanekul ja Tartu linnukaitsja esitada vastuväiteid Saaremaa detailplaneeringu kohta. Ning neile tuleb samamoodi vastata, kui oma valla/linna elanikele.

Ettepanekuid või vastuväiteid võib esitada planeeringu avaliku väljapaneku ajal posti teel või elektronpostiga. Ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavanem oma põhjendatud seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha kuue nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Seisukoht teatatakse posti teel saadetud ettepanekute ja vastuväidete puhul tähtsaadetisena edastatud kirjaga ning elektronpostiga saadetud ettepanekute ja vastuväidete puhul elektronpostiga (§ 20 lg 2).

Ettepanekud/vastuväited tuleb esitada **kirjalikult**, neid võib kohalikule omavalitsusele saata postiga, e-postiga või viia valla-/linnaavalitsusse, viimasel juhul tuleb jälgida, et viidu registreeritakse. Ettepanekud/vastuväited peaksid olema nii **hästi põhjendatud**, kui oskate. Seda, et ei oska, ei maksa peljata – üldjuhul on inimese nn. „kõhutunne“ täiesti õige ja sellest lähtudes tulekski esitada oma ettepanekud ja vastuväited.

Oma seisukohti esitades tuleks püüda ise eristada, milline neist seisukohtadest on ettepanek ja milline vastuväide. Seaduse definitsioon peaks selleks andma ühemõttelise ja sõnaselge aluse. Siiski ei erista seisukohtade esitajad paljudel juhtudel, mis neist on ettepanek, mis vastuväide. Sellisel juhul otsustab **vald/linn isikule vastates ise, millist seisukohata käsitleda ettepanekuna, millist vastuväitena. Ettepanekute ja vastuväidete eristamine planeerimis-menetluses on äärmiselt oluline, sest arvestamata jäetud vastuväited toovad kaasa teistsugused menetlusnõuded järgnevates menetlus-etappides.**

Kohalik omavalitsus **peab** ettepanekute/vastuväidete esitajatele vastates **esitama sisuliselt ammendava/põhjaliku selgituse**, miks ettepanekud/vastuväited ei ole vastuvõetavad ning **miks planeeringugakavandatu on kohane, vajalik ja**

proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Loomulik on see, et kohalik omavalitsus ei saa, ega tohigi kõiki ettepanekuid ja vastuväiteid arvestada. Tihti on erinevate isikute seisukohad vastuolus, mõnikord on isiku seisukoht vastuolus seaduse või kehtiva üldisema planeeringuga.

Seisukohtade esitaja ja valla/linna erinevus ettepanekute ja vastuväidete esitamisel ja menetlemisel seisnebki selles, et inimene ei pea oskama oma seisukohti põhjendada ning ettepanekuid ja vastuväiteid eristada, kohalik omavalitsus aga peab oskama.

14. Planeeringu koostamise lõpetamine

Planeeringu koostamine on protsess, mille alguses ei ole lõplik tulemus teada ning mille käigus samm-sammult liigutakse lõpliku tulemuse poole. Detailplaneeringu koostamise initsiaatori esialgne soov/nägemus võimaliku hoonestuse kohta ja lõplik planeeringulahendus võivad nii mõnigi kord väga erinevad olla. Samuti võib planeeringu koostamise initsiaatori soov olla küllaltki erinev kohaliku omavalitsuse nägemusest. Detailplaneeringu koostamise käigus võib kohalik omavalitsus leida, et planeeringu koostamise initsiaatori ehitussoovid siiski ei sobi antud kohta. Kui kohalik omavalitsus on sellisele seisukohale jõudnud, on õige planeeringu koostamine lõpetada. Planeeringu koostamise lõpetamine peab toimuma haldusaktiga, mille annab sama organ, kes tegi planeeringu koostamise algatamise otsuse. Planeeringu koostamise lõpetamise aktis tuleb esitada ammendavad sisulised põhjendused selle kohta, miks planeeringu koostamine lõpetatakse

Kohalikud omavalitsused pelgavad planeeringu koostamist põhjendatud juhul lõpetada ning jätavad planeeringu koostamise lõpmatuseni venima, lootuses, et see ise „välja sureb“. Seda ei saa õigeks pidada, sest see on otsustamatus ja põhjendamatu venitamine, mida kohalik omavalitsus endale lubada ei tohi. Kindlasti on õigem asja kohta võimalikult kiiresti otsus langetada, et kõigil osapooltel, sh avalikkusel, asja suhtes kindlus tekiks.

Küllalt tavaline on ka see, et detailplaneeringu koostamine on selle koostamise initsiaatori huvi kadumise tõttu mingis koostamise staadiumis seisma jäänud ning päris ilmne on, et koostamist lõpule ei viida. On küllalt tavaline, et sellisel juhul jääb planeeringu koostamise lõpetamise otsus tegemata ning planeering jääb pikaks ajaks „õhku rippuma“. Kui on ilmne, et planeeringu koostamist ei jätkata, on kohalikul omavalitsusel õige teha selle koostamise lõpetamise otsus. Siinkohal on peab rõhutama, et kohalik omavalitsus peaks püüdma detailplaneeringu koostamise initsiaatoriga planeeringu koostamise lõpetamise suhtes kokkuleppele jõuda. Mõnikord ei ole see võimalik ning sellisel juhul tuleb kohalikul omavalitsusel langetada otsus initsiaatori vastuseisust hoolimata.

Mõnikord juhtub, et kohalik omavalitsus on teinud detailplaneeringu algatamise otsuse, kuid planeeringu koostamisele ei ole pika aja jooksul asutud. Sellisel juhul on õige teha planeeringu koostamise algatamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsus.

Kohalikud omavalitsused pelgavad detailplaneeringu koostamist lõpetada ilmselt ka seetõttu, et planeerimisseaduses ei ole koostamise lõpetamist otsesõnu reguleeritud. Riigikohtu otsustes on siiski leitud, et planeeringu koostamise algatamine ei tähenda igal juhul planeeringu kehtestamise kohustust ning kohalik omavalitsus võib planeeringu koostamise mingis koostamise staadiumis põhjendatud juhul lõpetada. **Planeeringu koostamise igal juhul kehtestamiseni viimise kohustus oleks vastuolus planeerimise kaalutusliku olemusega.**

Riigikohtu otsused on juba pea-aegu kümme aastat tagasi kummutanud mõned üldlevinud väärarusaamad, mida ikka ja jälle püütakse kasutada. Paljudel juhtudel on detailplaneeringu koostamist rahastavad ja planeeringu algatamise ettepaneku teinud isikud linnalt/vallalt nõudnud detailplaneeringu koostamise lõpuleviimist ja kehtestamist, kuigi linn/vald on koostamise käigus jõudnud põhjendatud seisukohale, et sellise sisuga planeeringut ei ole sisuliselt õige kehtestada. Nõuet põhjendatakse väitega, et planeeringu algatamise ja menetlemisega on nendel isikutel tekitatud nn. põhjendatud ootus, mistõttu peab linn/vald korvama tehtud kulutused ja eeldatava kahju, kui isik oma ootust realiseerida ei saa. Riigikohtu lahendis 3-3-1-15-01 konstateeritakse: “Planeeringu koostamine isiku tellimuse alusel, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse“. Lisaks sellele on Riigikohus olnud seisukohal (otsus 3-3-1-42-02), et

“Planeeringu menetlemine võib lõppeda ka planeeringu vastuvõtmise staadiumis, ilma et avalikku väljapanekut üldse korraldataks ja kohtud on õigesti leidnud, et seadusest ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustus algatatud ja koostatud planeering igal juhul ka vastu võtta“. On ilmselge, et **algatatud planeeringu igal juhul vastuvõtmise või kehtestamise kohustus oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega**.

Seega tuleneb Riigikohtu otsustest selgelt, et planeeringu koostamise **lõpetamise otsus ei too üldjuhul kohalikule omavalitsusele kaasa planeeringu koostamisel tehtud kulutuste korvamise kohustust**, millega nii mõnigi planeeringu koostamise initsiaator kohalikku omavalitsust hirmutada püüab.

15. Ettepanekute ja vastuväidete tagasivõtmine

§ 21 lg 1 kohaselt võib *avaliku väljapaneku käigus kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isik loobuda oma ettepanekutest või vastuväidetest, teatades sellest kirjalikult planeeringu koostamist korraldavale kohalikule omavalitsusele või maavanemale*. Ettepanekutest ja vastuväidetest loobumine võib toimuda mitmel põhjustel. Kindlasti ei tohiks kohalik omavalitsus sundida/survestada isikut oma ettepanekutest/vastuväidetest loobuma. Teadaolevalt seda tehakse ning seda ei saa lubatavaks pidada.

Paljudel juhtudel toimib kohalik omavalitsus nii, et nõuab isikult, kelle avalikul väljapanekul väljaöeldust võis aru saada, et ta loobub oma ettepanekutest/vastuväidetest, avaliku väljapaneku protokollile allkirja, tõendamaks, et ta on loobunud. Nii talitamine ei ole õige, sest sellist allkirja andmist ei saa inimese päris läbimõeldud tahteavalduseks pidada. Pealegi on suuremal arutelul tegemist olukorraga, kus inimene on veidi ähmi täis, ning seetõttu on selline allkirja nõudmine väljapressimise maiguga. Sellist allkirjavõtmist on ka raske pidada sättes nimetatud **kirjalikuks teatamiseks**. Seetõttu tuleb kohalikel omavalitsustel sellisest, neile kõige mugavamast tegutsemisviisist loobuda.

Õige ning seaduse sätte ja mõtte kohane on, kui isik teatab ettepanekutest/vastuväidetest loobumisest omakäeliselt kirjutatud kirjaliku avaldusega.

16. Kirjaliku nõusoleku andmine

Kirjalikku nõusolekut nimetatakse planeerimiseaduses kahes kohas. § 9 lg 10 punktides 2 ja 3, mis sätestavad, et pe-reelamut või korterelamut võib erandkorras projekteerida ja ehitada detailplaneeringut koostamata. Detailplaneeringu koostamisest erandkorras loobumiseks peab kohalik omavalitsus saama *projekteerimistingimuste eelnõu kohta naaber-kinnisasja omanike kirjaliku nõusoleku*.

§ 22 lubab teatud juhtudel koostada detailplaneeringut lihtsustatud korras, loobudes *planeeringu vastuvõtmise ja avalikustamise nõuete täitmisest, asendades need planeeritava maa-ala ja naaber-kinnisasjade omanike kirjalike nõusolekute-ga*.

Kirjaliku nõusoleku andmisel võiks järgida järgmisi soovitusi:

- nõusoleku andmisel/mitteandmisel suhelge ainult kohaliku omavalitsuse esindajaga, nõusoleku andmine või mitteandmine kellelegi teisele, näiteks ehitamisest huvitatud isikule või tema advokaadile, on vastuolus seadusega,
- ärge andke nõusolekut kergekäeliselt, nõ. käigu-pealt, kirjutades nõusoleku projekteerimistingimustele või planeeringu joonisele,
- küsige projekteerimistingimused või planeering enda kätte, et (vajadusel asjatundja abiga) nendega tutvuda, vaid nii on kindel, et saate anda igakülgset läbikaalutud nõusoleku või nõusolekust keeldumise,
- kirjutage nõusolek või nõusolekust keeldumine ise, lisades sinna vajaduse korral omapoolsed tingimused,
- ärge piirduge ainult suulise nõusoleku andmisest keeldumisega, kui ei ole nõus, siis kirjutage, et ei anna nõusolekut, esitades ka põhjused, miks ei anna.

Samu **soovitusi tuleks järgida ka muude kokkulepete** (servituudi vajadusega, sundvaldusega või võõrandamisega nõustumine) **sõlmimisel (detail)planeeringu koostamise käigus**.

17. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamine

Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamisel **saab vaidlustada ainult planeeringu sisu ja planeerimismenetluse vastuolu seadusega ja seaduse alusel antud õigusaktidega**. Vaidlustada ei saa seda, et teile mingi lahendus ei meeldi, on teie meelest vale, kole vms. Planeeringu kehtestamisotsust saab vaidlustada:

- planeeringu kehtestaja ees,
- maavanema ees,
- kohtus

17.1. Vaidlustamine planeeringu kehtestaja ees

§ 26 lg 2 kohaselt võib iga isik teha üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestajale ettepaneku kehtestatud planeeringu või planeeringu kehtestamise otsuse seaduse või muu õigusaktiga vastavusse viimiseks, kui ta leiab, et kehtestatud planeering sisaldab vastuolu seaduse või muu õigusaktiga või planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seadusega. Planeeringu kehtestanud maavanem või kohalik omavalitsus teeb oma otsuse ettepaneku kohta, viib planeeringu või selle kehtestamise otsuse vastavusse seaduse või muu õigusaktiga, kui ta leiab, et ettepanek on põhjendatud, ning informeerib ettepaneku tegijat oma otsusest ja ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise põhjustest tähtsaadetisena edastatud kirjaga ühe kuu jooksul ettepaneku kättesaamise päevast arvates. Sättes **ei ole määratud vaidlustamise tähtaega** – see tähendab, et isik võib seadusekohasuse kontrollimise ettepaneku teha olenemata sellest, kui palju on möödunud aega planeeringu kehtestamisest.

17.2. Vaidlustamine maavanema ees

Lisaks planeerimisseaduses sätestatud korrale saab üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestamise otsust kohaliku omavalitsuse ees ja kohtus vaidlustada maavanem Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 sätestatud korras. Selle paragrahvi lg 1 kohaselt on maavanemal õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste **üksikaktide seaduslikkuse üle** Üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise otsus on üksikakt. Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse (§ 85 lg 2). Sätte sõnastus jätab maavanema otsustada, kas alustada järelevalvemenetlust, ega kohusta teda igal juhul vaidlustama akti seadusele mittevastavust kohaliku omavalitsuse ees. Kui maavanem on otsustanud järelevalvet teostada ja leiab, et akt on vastuolus seaduse või õigusaktiga, teeb ta kohalikule omavalitsusele ettepaneku akti seaduse või õigusaktiga vastavusse viia. Kui kohalik omavalitsus ei täida järelevalve käigus tehtud üksikakti seadusega vastavusse viimise ettepanekut, **peab** maavanem omavalitsuse akti kehtetuks tunnistamise nõudega pöörduma kohtusse.

VVS §-s 85 **ei ole määratud järelevalvemenetluse alustamise tähtaega** – see tähendab, et maavanem võib planeeringu kehtestamise otsuse seadusekohasust järelevalve korras kontrollida olenemata sellest, kui palju on möödunud aega planeeringu kehtestamisest.

Maavanem võib planeeringu kehtestamise otsuse seadusele mittevastavuse kohta saada informatsiooni mitmel viisil. Sellist informatsiooni võivad talle esitada ka kolmandad isikud, kes seaduserikkumist on märganud. VVS § 85 otse sõnu ei sätesta maavanema poole pöördumise võimalust, kuid ka ei välista seda. Praktikas on maavanem enamusel juhtudel järelevalvemenetluse algatanud just haldusakti seaduslikkuses kahelnud isiku pöördumise alusel.

17.3. Vaidlustamine kohtus

§ 26 lg 1 kohaselt on planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Siinkohal

tuleb juhtida tähelepanu sellele, **planeeringu-otsuste vaidlustamisel on** selle sättega **tavapärasest kaebeõigust oluliselt laiendatud**. Kui üldjuhul saab kohtus vaidlustada õiguste ja vabaduste riivet, siis see säte laiendab kaebeõigust ka planeeringu kehtestamise otsuse seadusekohasusele. Selline kaebeõiguse laiendamine on Eesti seadusandluses küllaltki erandlik ning on tingitud ruumilise planeerimise eripärasest.

Seda rõhutab ka **Riigikohtu otsus 3-3-1-28-04**, kus selgitatakse, et halduskohtuliku kaebeõiguse üldregulatsiooni sisaldavast HKMS § 7 lg-st 1 tuleneb, et tühistamis- või kohustamiskaebuse võib esitada üksnes see isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. PlanS § 26 lg 1 järgi pole kohtusse pöördumise aluseks üksnes isikute õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, vaid see säte annab selgesõnaliselt võimaluse kohtusse pöördumiseks ka isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igauks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab.

Kehtestamise otsust saab **kohtus vaidlustada ainult ühe kuu jooksul**. Sätte sõnastus tähendab ka, et selle kohaselt saab vaidlustada kõigi planeeringute, st üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamise otsust. Praktikast on seni kohtus vaidlustatud põhiliselt detailplaneeringu kehtestamise otsuseid, vähesel määral ka üldplaneeringu kehtestamise otsuseid.

18. Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Keskaigla detailplaneeringu kohta

Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 Jämejala külas 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Keskaigla detailplaneeringu kohta võtab kokku paljud varasemad Riigikohtu kaalutusotsused ning seda otsust võib pidada väga heaks kaalutlemise olemuse selgituseks kõigile planeeringute koostamises osalejatele. Seetõttu osundatakse ja kommenteeritakse seda otsust põhjalikumalt.

Vaidluse põhjus

Kohalikud elanikud ja looduskaitsjad protesteerisid planeeringu koostamise käigus vangla ja vanglate haigla Jämejala parki paigutamise vastu. Nende hoonete parki ehitamise kavatsust põhjendati sellega, et nii saab vanglakompleksi rajamisel ära kasutada pargi servas olevat endist psühhiaatriaigla hoonet, muutes sellega kogu kompleksi rajamise odavamaks. Kompleksi ehitamise vajadust põhjendas vald ka sellega, et see toob valda täiendavaid töökohti ning annab talupidajatele võimaluse müüa oma tooteid vanglale. Juba asja käsitletud Tartu Ringkonnakohus leidis, et kirjades ettepaneku tegijatele ja volikogu otsuses puuduvad põhjendused, miks ei arvestatud ettepanekuga nihutada vanglakompleksi olemasolevast pargist kaugemale. Järgnevalt mõned sisuliselt olulisemad väljavõtted Riigikohtu otsusest.

Riigikohus nõustub ringkonnakohtuga, et osundatud põhjendus ei ole piisav. Volikogu otsusest ei selgu, millistel kaalutlustel volikogu ei arvestanud ettepanekut. PES § 20 lg-st 2 tulenevalt on aga vajalik just sisuline põhjendus. **Ka demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada.**

Selgitustest ilmneb, et volikogu võttis pargi osalise hävimise teadmiseks, püüdis parki säilitada võimalikult suures ulatuses ja kompenseerida pargi kahjustamist uue pargiosa loomisega. **Põhjendusest ei nähtu aga kaalutus, miks soovitakse vanglakompleksi üldse parki rajada ja millised motiivid kaaluvad üles pargi osalise hävitamisega kaasneva kahju.** Osundatud dokumentide kogumist nähtuvad põhjendused ei võimaldanud planeerimismenetluses osalevatel huvitatud isikutel kontrollida ettepaneku arvestamata jätmise ratsionaalsust, vaielda ettepaneku arvestamata jätmise motiividele vastu ega areneda avalikul diskussioonil planeeringu lahenduste üle.

Antud juhul oli otsustamisel määrava tähtsusega ühelt poolt otsuse negatiivne mõju keskkonnale, täpsemalt Jämejala pargile, ning teiselt poolt positiivne mõju valla ja regiooni tööhõivele, ettevõtlusele ja infrastruktuurile. Arvestada tuli ka riigi kulude kokkuhoidu seoses olemasoleva hoone kasutamisega. **Otsus tuli langetada sellest lähtudes, kas kompleksi rajamisega kaasnev kasu kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju. Seega pidi kohalik omavalitsus koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta.**

Kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada. Kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, **tuleb** diskretsiooniotsuse (kaalutusotsuse) tegemisel **arvestada võimaliku väärotsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi.**

Puude raie võib peale puude endi avaldada mõju ka teistele pargis ja selle ümbruses kasvavatele ja elavatele liikidele. Lisaks maharaiutavate ja säilitatavate puude arvu suhtele tuleb arvestada ka tervikmiljöö muutumist pärast vangla rajamist parki. Vanglat iseloomustavad müürid, turvatsoon, jälgimisseadmed, pidev eriolukorra tekkimise risk. Need nähtused ei saa ilmselgelt harmoneeruda pargi olemusliku miljööga, mis seisneb eelkõige looduskeskkonnas, rahus ja puhkamist võimaldavas ümbruses. **Kolleegium arvab, et pargi miljöö on võimalik hävitada või seda märkimisväärselt kahjustada ka ilma ühtegi puud maha raiumata, kui parki või selle kõrvale rajatakse vangla.** Botaanikaaria arvamuse kohaselt on aga just kompositsioon, s.o üksikute pargi osade vaheline harmoonia vaidluseluse pargi üks põhilistest väärtustest.

Riigikohus peab ... positiivseid mõjusid valla ja regiooni majanduslikule ja sotsiaalsele arengule, samuti riigi kulude kokkuhoidmist piisavalt tõenäoliseks. Kui vangla ehitamisega pargile tekitatav kahju oleks väike, võikski piirduda selle informatsiooniga. **Kuid kuna kahju on eeldatavasti märkimisväärne, tulnuks vallavalitsusel lähemalt analüüsida vähemalt järgmisi küsimusi:**

- mitu ja millist töökohta eeldatavasti vallas ja maakonnas tervikuna juurde tekib ja millises osas saavad neile töökohtadele reaalselt asuda vallaelanikud;
- kuidas ja millises ulatuses mõjub vangla ehitamine kohalikule ettevõtlusele;
- kui suured on riigi kulud olemasoleva haiglahoone ümberehitamisel, võrreldes samaväärse uue hoone ehitamise keskmiste kuludega.

Vastav teave ja selle analüüs planeeringu kehtestamise otsuses puudub, seda ei sisaldu ka volikogu otsuses viidatud dokumentides. **Seega on informatsioon vangla ehitamisega õigushüvedele kaasnevate positiivsete mõjude kohta liialt üldsõnaline.**

HMS § 56 lg 1 kohaselt **peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud.** Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Kolleegiumi 19. märtsi 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-13-02 leiti, et **koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni.** Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. **Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine,** mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise (p 14).

Riigikohus on korduvalt rõhutanud menetlus- ja vorminõuete erilist tähtsust planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsiooniruum (halduskolleegiumi 18. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-8-02, p 6; 10. oktoobri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-42-02). Viimati mainitud otsuses leiti, et "haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt" (p 11).

Üheks haldusõiguse, täpsemalt **haldusmenetluse põhimõtteks on menetluse efektiivsuse nõue** (HMS § 5 lg 2), mis kahtlemata seab piirid ka haldusakti motivatsiooni põhjalikkusele. **Kuid efektiivsuse põhimõte ei saa õigustada täielikku loobumist motiveerimisest, nagu see on toimunud käesoleval juhul. Vaidlustatud otsuses ei ole ühtegi põhjendust.**

Ülemäärane on motivatsioon, mis on ebaproportsionaalselt mahukas, võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega. Kui haldusakti motivatsiooni esitamine tervikuna olekski ebaproportsionaalne, **tuleb haldusaktis sellele vaatamata ära tuua vähemalt põhimotiivid.** Diskretsiooniotsuse põhikaalutlused, miks eelistati üht lahendust teisele, ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eriline ja ainukordne.

Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Kui mõne sekundaarse põhjenduse kordamise asemel tehakse motivatsioonis viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.

Volikogu oleks pidanud vaidlustatud otsuses esitama vähemalt kokkuvõtliku analüüsi kompleksi rajamisega kaasnevate positiivsete ja negatiivsete mõjude kohta. Formaalsete vigade tõttu ei ole võimalik ligikaudseltki selgitada, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud ning riigil tekkiv kokkuhoid kaaluvad üles keskkonnakahju, kas keskkonnakahju kompenseerimine on reaalne ja millised kulutused see kaasa toob.

Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata Pärsti valda, vaid kuhugi mujale. **Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata.** Kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just Pärsti vallas (eriliselt madal elatustase antud vallas, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma.

19. Planeerimissüsteemi põhikarakteristikud vastavalt planeerimisseadusele

	Üleriigiline planeering	Maakonnaplaneering	üldplaneering	Detailplaneering
Planeeritav territoorium	kogu riik	- kogu maakond või selle osa - mitu maakonda või nende osad - teemaplaneering maakonna või selle osa kohta	- kogu linn/vald või selle osa - mitu linna/valda või nende osad - teemaplaneering KOV või selle osa kohta	linna/valla väikesem osa
Koostamise kohustus	vajadusel	vajadusel	vajadusel	kohustuslik hoonete ehitamise (va. väikehooned) ja kruntimise aluseks
igäüks võib teha algatamise ettepaneku				
Algatamise ettepanek/algataja	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus või maavanem	linna/valla volikogu	linna/valla volikogu või valitsus
Põhilised eesmärgid	- säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine - asustuse arengu suunamine	- säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine riigi ja kohalike huvide tasakaalustamine - põhiliste teede ja tehnovõrkude koridoride asukoha määramine	- säästva ja tasakaalustatud arengu tingimuste määratlemine - üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste määramine - teede ja tehnovõrkude asukoha määramine - keskkonna väärtuste kaitse ja arendamise tingimuste määramine	- detailsete maakasutus- ja ehitustingimuste määramine - kruntimine - krundi ehitusõiguse määramine
Elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamine	kohustuslik	kohustuslik	kohustuslik	teatud juhtudel kohustuslik
Kooskõlastamine	- ministriumidega - maavanematega - maakondlike omavalitsusliitudega	- naabermaakonna maavanemaga - planeeringuala linnade/valdadega - muude Siseministeeriumi määratud riigiasutustega	- naaberlinna/vallaga - seaduses nimetatud või maavanema määratud riigiasutustega	- seaduses nimetatud või maavanema määratud riigiasutustega
Avalik väljapanek, selle koht ja kestus	ei ole, põhiseisukohti tuleb tutvustada ajalehes	- maakonnakeskus - linnad/vallad 4 nädalat	linna/valla ja linnaosa keskus, suuremad asulad 4 nädalat	- valla keskus ja vastav asula - linna keskus - üldjuhul 2 nädalat, üldplaneeringut muutvat detailplaneeringul 4 nädalat
Kehtestamise tingimus	ei ole	järelevalvet teostava Siseministeeriumi heakskiit	järelevalvet teostava maavanema heakskiit	maavanema heakskiit kui: - detailplaneering ei ole vastavuses kehtiva üldplaneeringuga - arvestamata vastuväidete korral
Kehtestaja	Vabariigi Valitsus	maavanem	linna/valla volikogul	linna/valla valitsus või volikogu
Õiguslik mõju	suunav alus maakonna ja kohalikele planeerimisele ja sektorotsustele	- aluseks üldplaneeringute koostamisele - puudub otsene õigusmõju kinnisasja omanikule	- linnas jm kompaktses asutusega kohtades aluseks detailplaneeringute koostamisele - detailplaneeringu koostamise kohustuseta juhtudel siduv kinnisasja omanikule	- on hoonete projekteerimise, ehitamise ja katastriüksuste moodustamise aluseks - kehtestab maakasutus- ja ehitustingimused ja kitsendused
Kinnisasja väljaostmise kohustus senise omandiõiguse kitsendamisel	ei ole	ei ole	omanik võib linnalt/vallalt nõuda kinnisasja kohest väljaostmist teatud juhtudel	omanik võib linnalt/vallalt nõuda kinnisasja kohest väljaostmist teatud juhtudel
Ülevaatamise kohustus	aasta jooksul peale Riigikogu valimisi	4 kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi	6 kuu jooksul peale kohalike valimisi	ei ole
Planeeringu koostamise korraldaja ja tellija/rahastaja	Siseministeerium	maavanem	linn/vald	- linn/vald - huvitatud isik võib teatud juhtudel olla rahastaja ja tellija
Kehtestatud planeeringu muutmise	ei ole võimalik	- üldplaneering võib sisaldada maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut	- detailplaneering võib sisaldada üldplaneeringu muutmise ettepanekut	ei ole võimalik, tuleb koostada uus planeering

II osa

EHITAMINE

Kuigi käesoleva trükise põhieesmärk on kaasa aidata osalusplaneerimise tekkimisele Eestis, käsitletakse siin siiski põgusalt ka ehitamisega seotut, andes vaid põhilised soovitusel ja selgitused ehitamisega seoses. Ehitamist reguleerib **ehitusseadus**. Ehitada saab endale kuuluval või enda valduses oleval maal ja/või endale kuuluvas hoones või hoonesos. Teise isiku omanduses oleval maal või ehitisel ei ole ehitamine ilma maa või ehitise omaniku loata võimalik, väljaarvatud kinnisasja sundvõõrandamise seaduses nimetatud erandjuhtudel.

20. Mis on ehitamine

Ehitamisega seotu mõistmisel on vaja teada, **mida peetakse ehitamiseks ehitusseaduse mõistes**. Kõik tegevused, mida tavamõistes peetakse ehitamiseks, ei ole alati ehitamine ehitusseaduse mõistes. Ehitusseaduse (ES) § 2 lg 6 mõistes on ehitamine:

- 1) ehitise püstitamine;
- 2) ehitise laiendamine;
- 3) ehitise rekonstrueerimine;
- 4) ehitise tehnosüsteemi või selle osa muutmine või tehnosüsteemi terviklik asendamine;
- 5) ehitise lammutamine.

Ehitusseaduse § 2 lõiked 7-10 täpsustavad eeltoodud mõisteid järgmiselt.

- (7) Ehitise laiendamine on olemasolevale ehitisele juurde- (külge-), peale- või allaehitamine.
- (8) Ehitise rekonstrueerimine on ehitise piirdekonstruktsioonide muutmine ning kande- ja jäigastavate konstruktsioonide muutmine ja asendamine. Oluliseks rekonstrueerimiseks loetakse sellist rekonstrueerimist, mille maksumus on suurem kui üks kolmandik rekonstrueeritava ehitisega samaväärse ehitise keskmisest ehitusmaksumusest.
- (9) Üksikelamu, suvila, aiamaaja, taluhoone, väikeehitise või kahe ja mitme korteriga elamus ühe korteri, trepikoja või keldri piires välimistes seintes olevate avade sulgemiseks mõeldud ehitise osade (avatäidete) asendamine, kui asendamisel jääb avatäidete asukoht konstruktsioonis samaks ning ei muutu ehitise tuleohutusomadused ja välisilme, ei ole käesoleva seaduse tähenduses ehitamine, välja arvatud käesoleva seaduse § 16 lõike 1 punktides 4 ja 5 nimetatud juhtudel.
- (10) Ehitise tehnosüsteem käesoleva seaduse tähenduses on ehitise piires ehitise toimimiseks ja ohutuse tagamiseks vajalike seadmete või kommunikatsioonide kogum koos nende toimimiseks vajalike konstruktsioonelementidega.

Seaduses kasutatakse lisaks nendele mõistetele väikeehitis ja ajutine ehitis. ES § 15 lg 1 kohaselt on **väikeehitis**:

- 1) kuni 60 m² ehitisealuse pinnaga ühel kinnistul asuv ehitis, mille projekteeritud kõrgus maapinnast on kuni viis meetrit ja millel ei ole avalikkusele suunatud funktsioone;
 - 2) olemasolevate ehitiste teenindamiseks vajalik rajatis, mis ühendatakse võrguettevõtjale elektrituruseaduse tähenduses kuuluva elektriliini või sellega liituva ehitisega, gaasiettevõtjale maagaasiseaduse tähenduses kuuluva gaasivõrguga, vee-ettevõtjale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses kuuluva liitumispunktiga või sideettevõtjale elektroonilise side seaduse tähenduses kuuluva liimirajatisega.
- (¹) Avalikku veekogusse ehitatud kaldaga püsivalt ühendamata ehitist ei loeta olenemata funktsioonist ja ehitisealuse pinna suurusest käesoleva seaduse tähenduses väikeehitiseks.
- (2) Väikeehitise ehitamiseks ei ole ehitusprojekt nõutav, välja arvatud juhul, kui käesoleva seaduse §-s 16 nimetatud kirjaliku nõusoleku andmisele eelneb ehitusprojekti esitamise nõue või taotletakse kasutusluba.

§ 15¹ kohaselt on **ajutine ehitis** piiratud ajavahemikuks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks ehitatud ehitis. Ajutise ehitise ehitamise korral määrab kohalik omavalitsus ehitise kasutamise aja kirjalikus nõusolekus, ehitusloas või kasutusloas. Ajutise ehitise peab selle omanik tähtaja lõppedes ise lammutama. Kui seda ei tehta, võib kohalik omavalitsus seda teha sundkorras.

Ehitamine võib toimuda üldjuhul ehitusprojekti alusel. ES § 19 lõikega 1 määratakse, et ehitise püstitamiseks ja laiendamiseks koostatava **ehitusprojekti aluseks on:**

- 1) detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral kohaliku omavalitsuse väljastatud lisatingimused, mis **täpsustavad** ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisalda;
- 2) detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused.

Punkti 1 mitte kõige õnnestunum sõnastus tähendab, et kohalik omavalitsus võib kehtestatud detailplaneeringule lisaks välja anda detailplaneeringut **täpsustavaid** ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke lisatingimusi. Mis omakorda tähendab, et lisatingimustega ei saa muuta või sisuliselt täiendada detailplaneeringus sätestatud.

21. Load

Ehitamiseks on vajalik ehitusluba või kirjalik nõusolek. Ehitise kasutuselevõtmiseks on vajalik kasutusluba. Väikeste ehitiste ehitamisel ei ole luba või nõusolek vajalik.

21.1. Luba pole vajalik

Kuni 20 m² suuruse ehitisealuse pinnaga hoone ehitamiseks ei ole luba üldjuhul vajalik, kuid ES § 16 lg 6 kohaselt *peab ehitise omanik kuni 20 m² ehitisealuse pinnaga väikeehitise püstitamise kavatsusest teavitama kohalikku omavalitsust ... kümme tööpäeva enne väikeehitise püstitamise alustamist. Kui kohalik omavalitsus ei esita nimetatud tähtaja jooksul väikeehitise püstitamisele täiendavaid tuleohutusnõudeid või krundi ja ümbruse varasemast hoonestusest tulenevaid nõudeid või ei nõua ehitise omanikult lisaandmeid, võib ehitise omanik alustada väikeehitise püstitamist.* Kui ehitis on valmis, esitab ehitise omanik kohalikele omavalitsusele *ehitise teatise viie tööpäeva jooksul.*

Ikka ja jälle on pahandatud, miks selline bürokraatia, kui nimepoolest luba pole vaja. Sel on väga lihtne põhjus. Tavaline inimene ei tunne ehitusreegleid (näiteks tuleohutusnorme) ja võib väikeehitise, näiteks oma kuuri või sauna, ehitada naaberkinnistul olevale hoonele liiga lähedale. Ning juhul kui tema kuur või saun mingil põhjusel põlema läheb, võib süttida ka naaberkrundil asuv elamu. Loomulikult peab tekkinud kahju hüvitama kahju tekitaja. Et sellist olukorda vältida ongi seaduses kohaliku omavalitsuse teavitamise kohustus. Tean enda lähiümbrusest juhust, kus aastaid hoole ja armastusega ehitatud kodu põles maha just seetõttu, et naabri kuur oli sellest vaid paari meetri kaugusele ehitatud.

See kohustus on vajalik ka seetõttu, et kohalik omavalitsus peab olema teadlik kõigist oma territooriumile ehitatud ehitistest. Ennekõike just selleks, et ehituslubade väljaandmisel arvestada kõigi ehitiste vahel nõutavate vahemaadega (kujadega). **Seega on kohaliku omavalitsuse informeerimine vajalik ennekõike selleks, et kaitsta kõiki meid ehitusotsuste langetamisel informatsiooni puudumise tõttu tekkida võivate vigade ja nende vägagi ränkade tagajärgede eest.**



Foto 1 Välikamin on ehitatud nii, et selle korstna ots jääb ~80 cm kaugusele ja paarkümmend sentimeetrit allapoole naaberkrundile varem ehitatud sauna katuseräästast. Kui kamina ehitamisel oleks linnavalitsusega konsulteeritud, ei oleks sellist tuleohtlikku olukorda tekkinud. Tõele au andes kehtis kamina ehitamise ajal selline ES versioon, mis ei nõudnudki linnavalitsuse informeerimist.

21.2. Kirjalik nõusolek

Kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek ehitamiseks on vajalik, kui:

- 1) ehitatakse väikeehitist, mille ehitisealune pind on 20–60 m²;
- 2) muudetakse ehitise tehnosüsteemi või asendatakse kogu tehnosüsteem samaväärsega;
- 3) püstitatakse detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel maa-ala piiramiseks piirdeaedadid, mille ehitamiseks on vajalikud kaevetööd;
- 4) asendatakse detailplaneeringu kohustusega miljööväärtuslikel hoonestusaladel üksikelamu, suvila, aiamaaja, taluhoonne, väikeehitise või kahe ja mitme korteriga elamus ühe korteri, trepikoja või keldri piires välimisi avatäiteid (uksed, aknad, luugid);
- 5) asendatakse kahe ja mitme korteriga elamus korteri, trepikoja või keldri piires välimisi avatäiteid, kui vahetamisel jääb avatäidete asukoht konstruktsioonis samaks ning ei halvene ehitise tuleohutusomadused, kuid muutub ehitise välisilme.

Üldreeglina ei ole väikeehitise ehitamise aluseks vaja koostada ehitusprojekti, kuid ES § 16 lg 3 kohaselt on kohalikul omavalitsusel õigus enne kirjaliku nõusoleku andmist nõuda **põhjendatud juhtudel** taotlejalt ehitusprojekti.

Ilma ehitusprojektita, vaid kirjaliku nõusoleku alusel ehitatud ehitise kasutamiseks kasutusluba ei anta. Mis tähendab, et kui siiski soovitakse kasutusluba (mis on igati mõistlik soov), tuleb ehitamise aluseks koostada ehitusprojekt ja saada ehitusluba.

21.3. Ehitusluba

ES § 22 lg 1 kohaselt on ehitusluba kohaliku omavalitsuse või riigi nõusolek:

- 1) püstitada ehitusloale märgitud maaiüksusele või veekogusse ehitist ja ehitise teenindamiseks vajalikke rajatisi;
- 2) laiendada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 3) rekonstrueerida ehitusloale märgitud ehitist või selle osa;
- 4) lammutada ehitusloale märgitud ehitist või selle osa.

Sättest leiab ka tavamõistusele üha üllatust/arusaamatust tekitava mõtte, et ka lammutamiseks antakse ehitusluba, mis tähendab et lammutamine on ehitamine ehitusseaduse mõistes, mis kirjas juba eelpool osundatud ES § 2 lg 6 punktis 5. Nii on see ka muide kõigi teiste maade ehitamist reguleerivates seadustes, see ei ole ainult Eesti ehitusseaduse eripära.

Ehitusluba antakse välja vajalike asutuste poolt kooskõlastatud ja kohaliku omavalitsuse poolt heakskiidetud ehitusprojekti järgse hoone ja/või rajatise ehitamiseks. Erinevalt planeerimismenetlusest hangib kõik kooskõlastused ehitusprojektile ehitise projekterija või ehitise tulevane omanik.

21.4. Kasutusluba

Kui ehitist on valmis, tuleb sellele hankida kasutusluba. ES § 32 lg 1 kohaselt on ehitise kasutusluba (edaspidi kasutusluba) kohaliku omavalitsuse või riigi nõusolek, et valminud ehitist või selle osa vastab ehitisele ettenähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele. Enne kasutusloa andmist vaatab kohaliku omavalitsuse esindaja (kas ehitusjärelevalve-ametnik või komisjon) ehitise üle, et veenduda selle vastavuses ehitusprojektile ja kõikidele ehitus-nõuetele. Kasutusloaga kaasneb ka üks huvitav eripära – kasutusluba antakse ehitisele, või õigemini siis ehitise kohta, mitte ehitise omanikule nagu muud load. Mis tähendab, et kui hoone läheb üle uue omaniku omandisse, ei ole vaja kasutusluba seoses omaniku muutumisega muuta. Enne planeerimis- ja ehitusseaduse jõustumist (22.07.1995) valminud ehitisele planeerimis- ja ehitusseaduse ja ehitusseaduse kohast kasutusluba taotleda ei ole vaja, piisab tollel ajal kehtinud nõuete kohasest ehitise vastuvõtmist tõendavast dokumendist.

Kõik ehitised ja nendega seotud load on kantud riiklikusse ehitisregistrisse, mille vastutav töötaja on ES § 55 kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ehitisregistrisse on lihtne siseneda näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehe kaudu.

TÄHELEPANU ehitise ostajad – ärge ostke ehitist enne, kui sellel on olemas kasutusluba.

22. Järelevalve ehitamise üle

Ehitise ehitamise ja kasutamise üle teostatakse mitmel tasemel järelevalvet. **Omanikujärelevalve** on omaniku huvides ja omaniku poolt rahastatav igapäevane järelevalve ehitamise kvaliteedi ja projektikohasuse üle. **Ehitusjärelevalve** on kohalik omavalitsuse poolt pisteliselt teostatav järelevalve ehitamise üle, ehitusjärelevalve ametnike ülesanne on ka ehitusloa ja kasutusloa andmiseks vajalike toimingute (põhiliselt ehitusprojekti ja valmis ehitise ülevaatamine) tegemine. **Riiklikku ehitusjärelevalvet** teostab Tehnilise Järelevalve Amet.

22.1. Omanikujärelevalve

ES § 30 lg 1 kohaselt peab **ehitise omanik** määrama *enne ehitamise alustamist omanikujärelevalve tegijaks omanikujärelevalve tegemise õigusega isiku, kes ei või olla sama ehitist projekteerinud või ehitav isik, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud juhul*. Omanikujärelevalve tegemise õigusega isikud on leitavad majandustegevuse registrist.

§ 30 lg 2 kohaselt on omanikujärelevalve eesmärk *tagada*:

- 1) *ehitusprojektikohane ehitamine;*
- 2) *ehitamise tehniliste dokumentide koostamine;*
- 3) *ehitustööde nõuetekohane kvaliteet.*

§ 30 lg 4 sätestab, et *omanikujärelevalvet võib teha ehitise omanik, kui ehitatakse*:

- 1) *väikeehitist;*
- 2) *üksikelamut;*
- 3) *suvilat;*
- 4) *aiamaja;*
- 5) *taluhoonet;*
- 6) *ehitise teenindamiseks vajalikku rajatist.*

Punktis 2 nimetatud üksikelamut nimetatakse tava-keeles pereelamuks või individuaalelamuks. Seega tähendab säte, et kui lasete endale ehitada või ehitate endale ise pereelamut, **ei pea te omanikujärelevalve palkamiseks kulutust tegema. Siiski on soovitatav**, eriti siis kui teie ehitusalased teadmised on napid, palgata endale omanikujärelevalve tegija kui elamut ehitab teile ehitusettevõtja - nii mõnigi kord võib tehtud kulutus ennast mitmekordselt ära tasuda.

22.2. Ehitusjärelevalve

§ 59 lg 1 kohaselt on ehitusjärelevalve ehitusseaduse mõistes:

- 1) *ehitusprojektide ja ehitiste mõõdistusprojektide nõuetele vastavuse kontrollimine;*
- 2) *ehituslubade väljaandmine;*
- 3) *kasutuslubade väljaandmine;*
- 4) *ehitise nõuetele vastavuse kontrollimine;*
- 5) *ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks ekspertiiside tegemise korraldamine;*
- 6) *käesoleva seaduse §-s 41 nimetatud ettevõtja nõuetele vastavuse kontrollimine;*
- 7) *ehitistega toimunud avariide põhjuste uurimise korraldamine;*
- 8) *ettekirjutuste tegemine vastavalt oma pädevusele.*

Üldjuhul puudub vajadus ekspertiisi järele, seda tehakse vaid suurte ja komplitseeritud ehitiste projektide ja ehitamise üle. Ehitusjärelevalve peab ka kontrollima, et ehitusprojekti on koostanud ja ehitajaks on valitud pädev ettevõtja, kes on kantud majandustegevuse registrisse.

§ 59 lg 2 sätestab, et *ehitusjärelevalve teostamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse*. Kui ehitusjärelevalve ametnik soovib tulla ehitusele ehitustööde kontrollimiseks, peab ehitaja ja/või omanik ta vastuvaidlematult ehitusele lubama. Samuti on ehitusjärelevalve ametnikul õigus kontrollida juba kasutuses oleva ehitise vastavust nõuete, sh ka seda, kas ehitist ikka kasutatakse registreeritud otstarbel. Loomulikult peaks ametnik üldjuhul oma soovist ehitist kontrollima tulla aegsasti ette teatama. Mõnikord on siiski vajalik ka ootamatu kontroll näiteks selleks, et hoone

väärkasutust tuvastada. Loomulikult peab järelevalvet teostada sooviv isik esitama ehitisele pääsemiseks oma ametitõendi, selle puudumisel ei ole teil mingit kohustust (väidetavat) kontrollijat oma hoonesse või kinnistule lasta.

22.3. Riiklik ehitusjärelevalve

ES § 62 kohaselt teostab Tehnilise Järelevalve Amet (TJA) kontrolli ehitusseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle, sealhulgas ka registri andmete õigsuse kontrolli. TJA teostab üldjuhul kontrolli siis, kui talle on esitatud kaebus/avaldus nõuete rikkumise üle. Samuti võib TJA teostada omal valikul pistelist kontrolli ehitiste ja ehitamise seadusekohasuse üle. TJA-l on õigus kontrollida takistamatult ja ette teatamata. TJA ülesandeks on ka ehitusel/ehitistega juhtunud avariide põhjuste uurimine. Ehitise omanik peab TJA esindajale esitama vastuvaidlematult nõutud dokumendid ja materjalid. TJA-l on õigus teha ettekirjutusi. Ettekirjutust võib ameti peadirektori ees vaidlustada, kuid vaide esitamine ei vabasta ettekirjutuse täitmisest (§ 64¹ lg 2).

23. Omaniku roll ja kohustused ehitamisel

Ehitise/kinnistu omanik vastutab kõige eest, mis temale kuuluval kinnistul ja sellel asuva ehitisega toimub. Tema saab teha omavalitsusele ettepaneku ehitusprojekti koostamise aluseks vajaliku detailplaneeringu või projekteerimistingimuste väljaandmiseks. Omanik peab tellima ehitusprojekti, taotlema ehitusluba ja kasutusluba. Tema peab hoolitsema selle eest, et kõik ehitise kasutusloa saamise eelduseks vajalikud järelevalvetoimingud on tehtud ja vajalikud dokumendid olemas. Omanik peab tagama, et hoonet või rajatist kasutatakse ettenähtud viisil ning kõrvaldama ehitise kasutamisel tekkivad vead. Väikeehitise kavandamisel ja ehitamisel peab omanik taotlema vallalt/linnalt kirjalikku nõusolekut või informeerima valda/linna ehitamisest.

24. Kuidas toimida ehitamise soovi korral

Ehitamise soovi korral on võimalikud kaks erinevat olukorda - teil on ehitamiseks vajalik maa olemas või maad veel ei ole ja see tuleb osta või rentida.

24.1. Mida on vaja teada enne maa omandamist

Enne maa soetamist (ostmist või rentimist) tuleks kindlaks teha, kuhu on omavalitsuse territooriumil üldplaneeringuga kavandatud sellise maakasutuse juhtotstarbega maad, mis vastavad teie ehitussoovile ja millised on selle maa kohta kehtivad reeglid. Mõningatel juhtudel on teid huvitava otstarbega ala kohta koostatud ka detailplaneering. Siis tuleks vaadata, kas detailplaneeringuga seatud tingimused sobivad teie ehitussooviga. Kaunis erinev on kinnisvara-/ehitusettevõtja ja üksikisiku olukord. Ettevõtja soovib tavaliselt rajada näiteks mingit ettevõtet või elurajooni. Suurim viga, mida ettevõtjad tavaliselt teevad on see, et ostetakse võimalikult odavalt juhuslik maatükk ja hakatakse sinna oma, tavaliselt ebasobivat ja üldplaneeringuga vastuolus olevat ehitussoovi pressima. Üksikisikul, kes tavaliselt tahab endale kodu rajada, on olukord lihtsam – tuleb otsida enda jaoks sobiv, detailplaneeritud piirkond ja sinna kinnitu soetada. Harvem on saada üksikuid kinnistuid ka vanemates elurajoonides. Sellisel juhul võib ehitamise aluseks olla vajalik detailplaneeringu koostamine.

Kui te ei tea millest Tallinnas asjaajamisel alustada, tuleks oma ehitussooviga - olgu see väike juurdeehitus, uue hoone ehitus oma krundile või suurema ala ehitamiseks kavandamine – pöörduda kõigepealt linnaosavalitsusse linnaosa arhitekti poole. Seal osatakse teile esialgset sisulist nõu anda. Seal osatakse ka nõu anda, millised dokumendid on asjaajamisel vajalikud, millised linna kodulehel olevad dokumentide blanketid tuleks ära täita ja kelle poole linnavalitsuses pöörduda. Planeerimisküsimustes ja ehitusküsimustes tuleb Tallinnas pöörduda linnaplaneerimisameti vastava allüksuse poole.

24.2. Kavandamine

Kui soovite ehitada piirkonnas, kus on olemas kehtiv detailplaneering, on asi lihtsam – kehtiva detailplaneeringu alusel tuleb koostada ehitusprojekt. Ehitusprojekti koostamise alguses on kindlasti soovitatav konsulteerida kohaliku omavalitsusega, et vältida hilisemaid arusaamatusi ja võib-olla ka suuremaid ümberõigemisi projektis.

Kui soovite ehitada hajaasutuses näiteks suvilat või elamut, saab see üldjuhul toimuda projekteerimistingimuste alusel.

Projekteerimistingimuste saamiseks tuleb pöörduda kohaliku omavalitsuse poole. Sõltuvalt kohast ja tingimustest võib kohalik omavalitsus põhjendatud vajaduse korral pidada vajalikuks ka detailplaneeringu koostamist – siiski peaks see olema suhteliselt erandlik.

Suuremate ehitiste või hoonete kompleksi ehitamiseks hajaasustuses on tavaliselt vaja projekteerimise aluseks koostada detailplaneering. Keskkonnaministeeriumi trükises „Soovitused detailplaneeringu koostamiseks“ soovitatakse kohalikul omavalitsusel kaaluda detailplaneeringu koostamise vajadust, kui hajaasustatud alal soovitakse ehitada:

- üksikelamute, aiamajade või suvilate gruppi, mis koosneb enam kui viiest hoonest,
- eraldiseisvat üle 1000 m² ehitusaluse pinnaga tootmis- või laohoonet,
- kämpingut, motelli, puhkeküla või puhkebaasi,
- spordikompleksi või supelranda,
- sadamat, lennuvälja, autoteenindusjaama või bensiinjaama,

või kui planeeritakse

- mõisakompleksi maa-ala (selle juurde kuuluva pargiga).

Suurema maa-ala kasutuse kavandamiseks tuleb tavaliselt ettevõtjal oma kuludega koostada detailplaneering. Kui soovite ehitada vanemas elurajoonis korterelamut või pereelamut üksikule kinnistule, on seal üldjuhul detailplaneeringu koostamine kohustuslik. Siin annab seadus teile läbirääkimisruumi, et vältida kalli detailplaneeringu koostamist. PlanS § 9 lg 10 punktide 1, 2 ja 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus teatud juhtudel lubada projekteerimist ja ehitamist ilma detailplaneeringut koostamata. Kui detailplaneeringu koostamisest loobutakse, tuleb projekteerimistingimustele hankida kõigi naaberkinnistute omanike nõusolek.

Ehitusprojekti ja vajaduse korral detailplaneeringu koostamiseks tuleb leida arhitekt/arhitektuuribüroo. Enne ehitussooviga linna-/vallavalitsusse minekut oleks mõistlik konsulteerida arhitektiga (arhitekti peate te planeeringu või ehitusprojekti koostamiseks hiljem niikuinii palkama, seetõttu oleks mõistlik, kui algusest peale tegeleks asjaga üks arhitekt) ning koostada planeeritava maa-ala ja/või kavandatava hoone esialgne visand/eskiis. Sellega olete enda jaoks korralikumalt läbi mõtelnud, mida te tegelikult tahate. Ja sellelt pinnalt on palju lihtsam kohaliku omavalitsusega läbirääkimisi pidada. Esialgse eskiisi koostamisel on veel üks lisakasu – selle koostamise käigus saab selgeks, kas ja kuidas sujub koostöö arhitekti/arhitektuurifirmaga.

25. Mõisted

Käesolevasse osasse on koondatud kõik olulisemad planeerimise ja ehitamisega seotud mõisted. Nii ei ole vaja nende definitsioone seadusest või käsiraamatu tekstist otsida.

Ajutine ehitis – kindlaks ajavahemikuks, kuid mitte rohkem kui 5 aastaks püstitatav/rajatav hoone või rajatis

Ajutine ehituskeeld – kehtestatakse vajadusel kuni kaheks aastaks planeeritaval maa-alal või selle osal, kui koostatava üldplaneeringu või detailplaneeringu lahendusega kavatsetakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringuga määratud krundi ehitusõigust. Ajutise ehituskeelu kehtimise ajal on keelatud välja anda ehituslube ehitamiseks maa-alal, mille kohta keeld on kehtestatud.

Delegatsiooninorm – seadusega riigiasutusele või kohalikele omavalitsusele antud õigus/kohustus välja töötada ja kehtestada seaduses nimetatud sisuga õigusakt

Ehitis – hoone või rajatis

Ehitusmäärus – PlanS § 5 kohane dokument valla või linna territooriumi või selle osa planeerimise ja ehitamise reeglite seadmiseks (välja arvatud maakasutus- ja ehitustingimuste määramine) ning kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel

Energiamärgis – on ES § 3¹ kohane dokument, mis väljastatakse projekteeritavale või olemasolevale sisekliima tagamisega hoonele ja mille eesmärgiks on anda teada, milline on selle hoone projekteeritud energiavajadus või tegelik energiatarbimine. Energiamärgisele tuleb lisada hoone energiatarbimist vähendavate abinõude loetelu.

Hajaasustatud ala – ruumilise planeerimise kontekstis – kõik alad, mis ei ole planeeringuga määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega aladeks

Hoone – kinnise/suletava siseruumiga ehitus

Joonehitis - riigimaantee, raudtee, torujuhe, kõrgepingeliin; mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise asukoha valiku planeeringu koostamiseks on planeerimisseaduses sätestatud erinõuded

Kinnistu – looduses välja mõõdetud, kindlale omanikule kuuluv maaüksus, mis on kantud kinnistusraamatusse

Kirjalik nõusolek – ehitusseaduse alusel väikeehitise ehitamise aluseks antav luba

Krundi ehitusõigus - detailplaneeringuga seatav tingimuste kogum, millega määratakse krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed, hoonete suurim lubatud arv või hoonete puudumine krundil, hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala, hoonete suurim lubatud kõrgus

Krunt – detailplaneeringuga ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal, mida ei ole veel looduses välja mõõdetud ja kinnistusraamatusse kantud

KSH – planeeringute koostamise käigus toimuv keskkonnamõju strateegiline hindamine

Kuja – ehitiste väikeseim lubatud vahekaugus

Maakasutuse juhtotstarve – üldplaneeringuga määratav valla/linna mingi piirkonna kasutamise valdav/põhiline otsustarve (näiteks pereelamumaa, korterelamumaa, haljasmaa, tööstusmaa, jne)

Miljööväärtuslik hoonetusala – ühtse, tervikliku väljanägemise (miljööga) ja väärtusliku hoonetusega, mingist aja- perioodist tervikuna säilinud ala

Olulise ruumilise mõjuga objekt - millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, küllastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile ning mille asukohavaliku planeeringu koostamiseks on planeerimisseaduses sätestatud erinõuded; objektide nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega 15. juuli 2003 nr 198.

Pereelamu ehk üksikelamu – ühe pere elamu

Planeering - planeerimise käigus valmiv dokument, mis koosneb tekstist ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku

Planeeringu vastuvõtmine - kohalik omavalitsus kinnitab vastuvõtmisega, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ning et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele

Projekteerimistingimused – ehitusseaduse kohane projekteerimise aluseks antav dokument/tingimuste kogum

Puudutatud isik - kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt; planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik; planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.

Rajatis – ehitus, mis ei ole hoone (näiteks sõrestiktorn, ühelt või mitmelt küljelt avatud varjualune, bassein, sadamakai, jms)

Ridaelamu – mitme kõrvuti asuva korteriga elamu

Riiklikult tähtis ehitus - kaitseväe ja Kaitseväe harjutusväli, sõjaväelennuväli, rahvusvaheline tsiviilennuväli, elektrijaam, mille energiatoodang ületab ühe kolmandiku riigi elektritarbimisest, üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladustuspaiik, üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla, riigikaitse otstarbega sadam, mille planeerimisel võib teatud juhtudel rakendada PlanS 6. peatükis sätestatud erikorda.

Servituut – kinnistu omaniku õigus kasutada kokkuleppel naaberkinnistu omanikuga teatud otstarbel teatud naaber- kinnistu osa (läbipääsuks või tehnovõrgu läbitoomiseks oma kinnistule, jms)

Sundvaldus – sundvõrandamise erijuhtum, mille puhul maad ei võrandata vaid maa antakse sundkorras teatud otstarbel ja avalikes huvides teise isiku kasutusse (näiteks talunikule kuuluval põllumaal kõrgepingeliini või gaasitoru läbiviimiseks)

Sundvõrandamine - kinnisaja võrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitamise eest

Teemaplaneering – koostatakse mingit teemat (näit. rohevõrgustik, tuuleparkide asukohavalik, raudteetrassi asukohavalik jms) käsitledes kehtiva üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu täpsustamiseks, võib koostada kogu maakonna või valla/linna territooriumi või nende osa kohta

Tiheasustusega ala – a) maareformiseaduse tähenduses – üldplaneeringuga määratav tiheda asustusega territooriumi osa;

b) looduskaitseaduse tähenduses – detailplaneeringu kohustusega ala planeerimiseaduse mõistes

Vastav ajaleht – ajaleht, mille kaudu informeeritakse avalikkust planeeringu algatamisest, avalikest väljapanekutest, avalikest aruteludest, planeeringu kehtestamisest; vastavas ajalehes avaldatud teated tuleb avaldada ka kohaliku omavalitsuse veebilehel

Vastuväide - mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid

Virgestusala – sportliku puhkuse ala

Õigusakt – seaduse või vabariigi valitsuse, ministri, maavanema, kohaliku omavalitsuse poolt seaduse alusel antud määruse, korralduse, otsuse üldnimetus

Üldplaneeringu põhilahenduste muutmise detailplaneeringuga - vastava maa-ala kehtestatud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmise, või üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, või muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmise

Kasutatud kirjandus

1. European Regional/Spatial Planning Charter Inglise ja prantsuskeelne originaaltekst CEMAT kodulehel: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/VersionCharte/Charte_bil.pdf.
2. Karin Hallas-Murula „Suurlinn Tallinn. Eliel Saarineni „Suur-Tallinna“ projekt 1913.“ Arhitektuurimuuseum 2005
3. Pekka V. Virtanen käsikirjaline loengukonspekt
4. Pekka V. Virtanen käsikirjaline loengukonspekt
5. „EESTI 2010 Üleriigiline planeering“ Keskkonnaministeerium 2001
trükis: http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti2010_2.pdf
täistekst: <http://www.siseministeerium.ee/public/eesti2010taistekst.pdf>
6. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta ratifitseerimise seadus. Riigi Teataja.
7. Otto-I. Meurman „ASEMAKAAVAOPPI“ Helsinki 1982 Rakennuskirja OY
8. “Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development“ CEMAT kodulehekül: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/CEMAT/Default_en.asp