

Ruumiline planeerimine

Jüri Lass

Sisukord

1. Kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused	4
1.1. Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas	
1.2. Eesti planeerimissüsteemi kujunemine	5
2. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus	6
2.1. Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol	
2.2. Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend	7
2.3. Planeering kui kokkulepe	9
2.4. Planeerimine kui protsess	
2.5. Planeering kui looming, õigusakt, investeerimiskava	10
2.6. Planeeringuotsus kui kaalutlusotsus	11
2.7. Planeerimisseaduse moto	12
3. Planeerimisalane seadusandlus	12
3.1. Seadused	
3.2. Planeerimisseaduse alusel antavad õigusaktid	13
3.3. Seadused mida tuleb planeeringute koostamisel arvestada	
4. Planeeringute liigid ja planeerimise administratiivne korraldus	13
4.1. Planeeringute liigid	
4.2. Planeerimise administratiivne korraldus	
5. Planeeringusüsteemi põhiprintsiibid	14
5.1. Planeeringute ülesanded ja täpsusaste	
5.2. Planeeringusüsteem on hierarhiline ja samal ajal interaktiivne	15
5.3. Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse valik on väga paindlik	
5.4. Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri	16
5.5. Planeerimise avalikkus	
5.6. Kinnisaja omanikule on õiguslikult siduv vaid üks planeering	
5.7. Kohalik omavalitsus ei saa menetlustoimingute tegemist delegeerida	
5.8. Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad	17
5.9. Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel	
5.10. Isikute isikliku informeerimise kohustus on küllaltki piiratud	
6. Planeeringu koostamise kohustuslikkus	18
6.1. Üldised planeeringud	
6.2. Detailplaneering	
7. Planeeringute sisu	20
7.1. Üleriigiline planeering	
7.2. Maakonnaplaneering	
7.3. Üldplaneering	21
7.4. Detailplaneering	23
8. Üldist laadi või/ja kõiki planeeringuliike puudutavad sätted	25
8.1. Avalike teadete avaldamine	
8.2. Isiklik teatamine	26

8.3.	Kavatsetavast planeeringust informeerimine	26
8.4.	Ajutine ehituskeeld	
8.5.	Planeeringu koostaja	
8.6.	Planeeringu koostamise käigus ettepanekute ja seisukohtade esitamine	27
8.7.	Planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude hindamine	28
8.8.	Kooskõlastamine	
8.9.	Planeeringu vastuvõtmine	29
8.10.	Ettepanekute ja vastuväidete esitamine ja neile vastamine	
8.11.	Juurdepääs avalikule väljapanekule	30
8.12.	Planeeringu põhilahendus	
8.13.	Ettepanekutest ja vastuväidetest loobumine	31
8.14.	Järelevalve planeeringute koostamise üle	32
8.15.	Planeeringu osaline kehtestamine	33
8.16.	Planeeringu koostamiseks vajalike andmete kättesaadavus ja säilitamine	
8.17.	Kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus	34
8.18.	Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erisused	
8.19.	Riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erisused	35
8.20.	Valla või linna ehitismäärus	
9.	Planeeringute menetlemise kord	36
9.1.	Üleriigiline planeering	
9.2.	Maakonnaplaneering	
9.2.1.	Algatamine ja sellest teatamine	
9.2.2.	Koostöö ja kaasamine	
9.2.3.	Kooskõlastamine	37
9.2.4.	Avalik väljapanek ja arutelu	
9.2.5.	Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine	
9.3.	Üldplaneering	
9.3.1.	Algatamine ja sellest teatamine	
9.3.2.	Koostöö ja kaasamine	38
9.3.3.	Kooskõlastamine	
9.3.4.	Avalik väljapanek ja arutelu	
9.3.5.	Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine	39
9.4.	Detailplaneering	40
9.4.1.	Algatamine ja sellest teatamine	
9.4.2.	Huvitatud isiku astumine detailplaneeringu tellija või finantseerija rolli	41
9.4.3.	Koostöö ja kaasamine	
9.4.4.	Kooskõlastamine	42
9.4.5.	Avalik väljapanek ja arutelu	
9.4.6.	Detailplaneeringu koostamise lõpetamine	43
9.4.7.	Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine	44
9.4.8.	Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord	45
9.4.9.	Servituudi seadmise vajadus ja servituudi seadmise tagamine	46
9.4.10.	Detailplaneeringu elluviimise tagamine	47
10.	Planeering ja maakataster	49
10.1.	Detailplaneeringu koostamise kohustus ja maakataster	
10.2.	Katastriüksuse sihtotstarve ja planeering	
11.	Planeering ja sundvõõrandamine	50
12.	Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamine	51
12.1.	Vaidlustamine kohtus	
12.2.	Vaidlustamine planeeringu kehtestaja ees	52

12.3.	Vaidlustamine maavanema järelevalvemenetluse korras	52
13.	Planeerimissüsteemi põhikarakteristikud (tabel)	53
14.	Olulisemad eksimused planeerimisseaduse vastu	54
14.1.	Kooskõlastamist nõutakse ka tehnovõrkude valdajate ja maaomanikega	
14.2.	Menetlustoimingute tegemine delegeeritakse planeeringufirmale	
14.3.	Planeeringulahenduste põhjendused ja elluviimisega kaasneda võivate mõju hindamine on ebapiisavad	
14.4.	Ignoreeritakse kehtestamiseelse järelevalve nõuet	55
14.5.	Detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi muudetakse projekteerimistingimustega	
14.6.	Ehitusmäärusega seatakse maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi	56
15.	Planeerimisalased Riigikohtu otsused	56
16.	Rahvusvaheline ruumilise planeerimise ja ruumilise arengu alane koostöö	59

1. Kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused

1.1. Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas

Kaasaegne süstemaatiline linnade planeerimine algas Euroopas eelmise sajandi alguses. Linnade tervikliku ja süstemaatilise planeerimise vajadus tulenes soovist mingilgi määral juhtida tööstuse kiire arenguga kaasnevat linnade kasvu. 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.

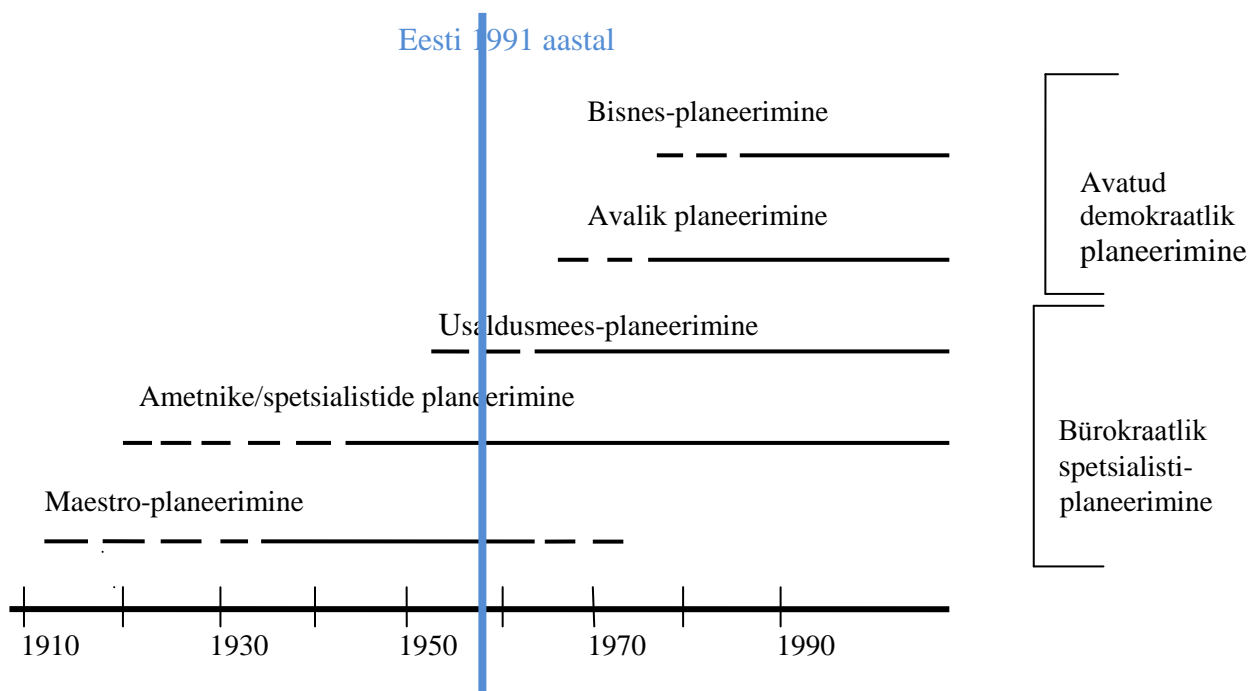
Viimase maailmasõja järgse esimese suurema majandustõusuga kuuekümnendatel toimus oluline muutus omandisuhetes. Kinnisvara, st oma maja, maa või korteri omamine muutus üha laiemale ringile inimestele kättesaadavaks võimaluseks. Seega tekkis kiiresti laienev ring inimesi, kelle omandi kasutamise võimalusi ja tingimusi planeeringud otseselt mõjutasid. Seetõttu muutus planeeringute avalikustamise nõue alates kuuekümnendate lõpust euroopalikus planeeringuseadusandluses 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), mis kiideti heaks Euroopa Nõukogu liikmesmaade Planeeringuministrite (alalisel) Konverentsil (Conference Europeenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire, lühendatult CEMAT) 20. Mail 1983 ja mida selle vastuvõtmise koha järgi tuntakse ka Torremolinose 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. Selline linnaplaneerimine toimus spetsialistitööna mille juures ka kohaliku võimu esindajate roll planeeringu koostamisel oli küllaltki tagasihoidlik. Avalikkust planeeringute koostamisse praktiliselt ei kaasatud. Sellist spetsialisti/arhitekti kesket planeerimist on Soome professor Pekka V, Virtanen kutsunud maestroplaneerimiseks. Hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikast väljakasvanud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine pole võimalik ilma sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna tasakaalustatud käsitleseta, st üldise sotsiaal-majandusliku arengu prognoosi/kava ja territoriaalse arengu prognoosi sünteesita, mille koostamise avalikku protsessi tuleb kaasata kõik võimalikud huvigrupid. Sellist sünteetilist/interdistsiplinaarsemat avalikku planeerimist hakatigi nimetama ruumiliseks planeerimiseks. Torremolinose Harta eestikeelne tõlge on ära toodud käesoleva kommentaari lisa 1.

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 planeerimisseaduse § 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* (tsiteeritud seaduste sätteid on artiklis esitatud kaldkirjas).

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 realiseerimisega kaasneva võivate keskkonnamõtjude hindamise nõude. Sellega kaasneb iseenesest ja loogiliselt planeeringuprotsessi suurema avatuse ja avalikkuse nõue, sest keskkonnaküsimused puudutavad igäht.



Joonis 1. Planeeringulahenduste üle otsustamise kujunemine Soomes Pekka V. Virtanen'i järgi

1.2. Eesti planeerimissüsteemi kujunemine

Esimene planeerimist käsitlev Eesti 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 majanduse muutuste aastatel. Eesti linnaplaneerimisele oli kindlasti pöördelise tähtsusega 1913 aastal toimunud Suur-Tallinna üldplaneeringu võistlus, mille võitis Soome arhitekt Eliel Saarinen. See oli esimene kaasaegne linna pikaajalise ruumilise arengu käsitus Eestis, mis oli suuresti eeskujuks kogu kahe suure sõja vahelisele, esimese iseseisvusperioodi linnaplaneerimisele. Kahe suure sõja vahel tehti vaid mõned üksikud linna või suurema linna osade üldised planeeringud. Põhiline planeerimistöö toimus tänapäeva mõistes detailplaneerimise tasandil. 30-date aastate keskel hakati Tallinnas koostama peamiste tänavate ja väljakute ruumilise mõju projekte, mille ülesanne oli ühtse tänav- ja väljakufrondi kujundamine kesklinna tänavate ja väljakute hoonestuse uuendamisel. Oma sisult olid need ruumilise mõju projektid lähedased detailplaneeringutele tänapäeva mõistes. Esimesel iseseisvusperioodil peeti küllalt palju arhitektuurivõistlusi uute terviklike elamugruppide planeerimise ja väljaehitamise aluseks, mitut neist elamugruppidest püüti välja ehitada ja propageerida kui head eeskju teistele.

Nõukogude ajal ei olnud olemas planeerimist käsitlevat seadust, kuid olid olemas normid ja reeglid, mis andsid juhiseid planeeringute sisu ja koostamise organisatsiooni kohta. Nõukogude ajal planeeriti põhiliselt tiheasustusega alasid, mille kohta koostati linnade ja alevite generaalplaanid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projekte, tööstusrajoonide planeerimisprojekte, ettevõtete grupi generaalplaanid skeeme ja detailplaneerimise projekte. Nõukogude aja lõpuperioodil koostati ka mitmesuguseid rajooniplaneerimise projekte rajoonide ja kogu Eesti territooriumi kohta, mis oma olemuselt jäid rohkem akadeemilisteks planeerimisprojektideks ja millel puudus igasugune mõju asustuse arengule. Planeeringute koostamine oli tsentraliseeritud, planeeringuid koostasid riigi (Riikliku Ehituskomitee) tellimisel riiklikud projekteerimisinstituudid. Kohaliku võimu ülesanne oli riigi poolt kinnitatud planeeringute elluviimine, planeeringute sisu kujundamisel oli neil vähe sõnaõigust. Kohalikku 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 praktiseerima. 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 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” (kehtestati 19. septembril 2000), maakondade üldist territoriaal-majanduslikku arengut käsitlevad maakonnaplaneeringud kõikides maakondades (kehtestati 1998 – 2002), palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid, koostamise lõppfaasi oli jõudnud 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 põhjuseks oli põhiliselt asjaolu, et ehitusala oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast (kuhu tol ajal kuulus planeerimine) üle viidud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse.

Eesti planeerimis-seadusandluse ajalugu ei ole praktiliselt üldse uuritud, seetõttu jääb ka siintoodud ülevaade äärmiselt põgusaks. Dimitri Bruns on oma raamatutes põhjalikult käsitlenud Tallinna linnaehituslikku kujunemist ja planeerimislugu.

2. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus

2.1. 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**. Täielik ja lõplik otsustusõigus oma territooriumi planeerimisel ja ehitusküsimuste otsustamisel on Põhiseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja planeerimisseadusega kohalikele omavalitsusele antud ka Eestis. Seda rõhutab ka Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse volitused oma võimupiirides **täieulatuslikud ja eksklusiivsed**. Oma haldusterritooriumi ruumiline planeerimine kuulub Eestis ja kõigis demokraatliku elukorraldusega Euroopa maades kohaliku omavalitsuse võimupiiridesse. Täielik ja lõplik või täieulatuslik ja eksklusiivne otsustusõigus ei tähenda siiski absoluutset ja piiramatut õigust. Kohalik omavalitsus peab planeerimisalaste otsuste langetamisel:

- arvestama/järgima kehtivaid seaduseid 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** ning samas tähendab see ka, 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 planeerimis- protsessis.

Eestis annab kohalik omavalitsus suure osa talle antud võimust priitahtlikult ära – üldplaneeringut koostades planeeringufirmale ja ka kinnistuomanikele, detailplaneeringut koostades planeeringut koostavale arhitektile ja kinnistuomanikele, kes tihtilugu koos maksimaalse kasumi huvides kohalikele 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 ulatuslikuma ja aktiivsema planeeringute koostamisel osalemise võimalust pakkuma. Eriti oluline on see üldplaneeringute koostamisel, mis on linna/valla ruumilise arengu võtmeplaneering. Hea üldplaneeringuga luuakse linna/valla pikaajalise ruumilise arengu alused ja seatakse üldaktsepteeritud maakasutus- ja ehitusreeglid ning sellega väidetakse ka enamuse tüüpilisi detailplaneerimis- ja ehitusvigu. Valla/linna üldplaneering peaks sündima kohaliku kogukonna koostöötlemise tulemusena. Planeeringu koostamise edukuse seisukohast on väga oluline kohaliku kogukonna, kohaliku võimu ja planeeringufirma/eksperdi rollijaotus. Mitte keegi, 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 aitamise, mitte arengukava või üldplaneeringu valla/linna eest ära tegemisega.

Tihti väidetakse, et valla-/linna valitsusel pole üldplaneeringu või arengukava ise koostamiseks vajalikku spetsialisti, seetõttu tuleb see konsultandilt tellida. Meie oludes lõpeb selline planeeringu tellimine enamusel juhtudel lihtlabase planeeringu ostmisega. **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 planeeringu koostamisel peaks iga vald/linn ise ära tegema.

Motiveerimine, kaalutlemine ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamine peab läbima kogu planeeringu koostamist ning seda peavad koos tegema valla-/linna valitsus, volikogu ja kohalikud huvigrupid. See on üks koostöötlemise ja kokkuleppimise töö/protsess/ülesanne, mida ka kõige targem ekspert ei saa valla/linna võimuorganite ja kogukonna eest tulemuslikult ära teha. **Kaalutlemine, motiveerimine ja mõjude hindamine on töövahendid**, mille käigus toimuvad avalikud koostöötlemised aitavad jõuda kohaliku elu kõige kiiremini edendavate ning samas olemasolevaid keskkonnaväärtusi kõige enam arvestavate ja edasiarendavate planeeringulahendusteni, mille tulemuse tekib elukeskkond, millega enamuse valla/linna elanikest rahul on.

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

2.2. Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend

Rio dokumendid ja Torremolinose Harta kannavad mõlemad sarnast säästva ja tasakaalustatud arengu ideed. Nendes dokumentides on samas 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 eelnevalt tulenevalt meetmete kompleksina, mille komponentideks on säästvus majandusliku ja sotsiaalse keskkonna ning looduskeskkonna kujundamisel/arengus. Rio järgse säästva arengu propaganda käigus toimus praktikas märgatav nihe – kompleksne säästvuse nõue muutus enamuses käsitlustes vaid looduskeskkonna säästmise nõudeks. Kui olete ükskõik millisel üritusel, kus räägitakse keskkonnamõjude hindamisest või säästvast arengust, võite kiiresti veenduda, et tavaliselt unustatakse säästva arengu majanduslik ja sotsiaalne komponent ning räägitakse reeglina ainult looduskeskkonna säästmisest, et keskkonnamõjude hindamise puhul vaadeldakse tavaliselt planeeringuga kavandatu mõju ainult looduskeskkonnale.

Oli ka üks väga oluline erinevus Rio käsitluse ja Torremolinose Harta käsitluse vahel – 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. Olen viimaste aastate planeeringukogemuse põhjal veendunud, et 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 tavaliselt probleeme ka loodusväärtuste hoidmisega.

CEMAT Ljubljana konverentsi (16-17.09.2003) põhidokument "Ljubljana Deklaratsioon" (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).

Rio järgsetel aastatel on säästva arengu tagamiseks nii Eestis kui mujal püütud juurutada planeeringule eraldi tagantjärele keskkonnaekspertiisi või keskkonnamõju hindamise tegemist. Senine praktika on siiski näidanud, et keskkonnamõju hindamise ideoloogide poolt soovitatav keskkonnamõju hindamise muutmine planeeringu koostamisel eraldiseisvaks ja eraldi väljundiga ning planeeringut kontrollivaks osaks töötab vastu nende ideoloogide endi kindlasti õigele soovile tagada keskkonnaküsimuste (nii laiemas kui kitsamas mõttes) põhjalikum ja süsteemsem käsitlemine planeeringutes. Eraldi keskkonnaekspertiis/keskkonnamõju hindamine ainult süvendab planeerijate ja keskkonna-asjatundjate üksteise mittemõistmist ja konflikte ega ole orienteeritud koostööle ja kokkuleppimisele.

Planeerimise üheks kõige keerulisemaks ülesandeks on erinevate arenguaspektide kooskõpsuse kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. **Seetõttu peavad erinevate erialade ja huvigruppide esindajad planeeringu koostamisel algusest peale osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säästva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.** See tähendab, et ühe huvigrupi esindajatel või eksperdil ei saa ja ei tohi olla kõigi teiste kava koostamises osalenute kokkulepete tagantjärele kontrollija ja arvustaja rolli. Üldisemate planeeringute koostamise käigus parima lahenduse otsimist oleks semantiliselt isegi õigem tähistada laiemas mõistega **kaalutlemine**, sest lisaks mõjude hindamisele peavad üldised planeeringud sisaldama palju laiemat ja interdistsiplinaarsemat kaalutlemist, kui seda sisaldab keskkonnamõjude hindamine. 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/arenguhuvide vaheline tasakaal. Selline kaalutlemine saab tulemuslikult toimuda vahetult planeeringu koostamise käigus.

Keskkonnamõjude hindamise puhul tuleb kindlasti rõhutada ka seda, et keskkonnamõjude hindamine on pärit anglo-ameerika õigusruumist ning planeeringu- ja ehituspraktikast. Anglo-ameerika planeeringusüsteemis puuduvad sellised instrumendid/planeeringuliigid, mis euroopalikus, eriti meile lähedases Põhja-Euroopa planeeringusüsteemis, on kogu aeg olemas olnud ja mille lahutamatuks osaks keskkonnaaspektidega tegelemine alati on olnud. Keskkonnamõju hindamine on ameerikalikus süsteemis võetud kasutusele selle tühiku täitmiseks.

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 välja rebida ja eraldi protsessiks muuta nagu mõned mõjude hindamise ideoloogid seda soovivad. **Mõjude hindamine ei peaks tähendama planeeringulahenduste tagantjärele kontrolli, vaid peaks andma/tagama planeeringulahenduste valiku aluse ja põhjenduse planeeringu koostamise käigus.**

Eeltoodust tulenevalt on planeeringu 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 planeerimisseaduse § 8 lõike 3 punktis 2. Viimane tuleneb otseselt Torremolinos' e 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.

Keskkonnaaspektide parema arvestamise planeeringus tagab ka see, kui planeerimisel lähtuda kvantitatiivsete eesmärkide (elanike ja töökohtade arvu kasv, uuselamuehitus jms) asemel kvalitatiivsetest eesmärkidest (keskkonnaväärtuste hoidmine, edasiarendamine ja arengu huvides kasutamine). Kvalitatiivsetest eesmärkidest lähtumine annab enamasti lõppkokkuvõttes ka kvantitatiivselt parema tulemuse.

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.**

2.3. 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 muinsuskaitstjad ning juristid näevad planeeringut esmajoones kui vahendit piirangute seadmiseks. Planeeringuprotsessi **orienteeritusest kas piirangute seadmisele või arengutingimustes kokkuleppimisele oleneb 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 tagada kokkulepete saavutamine, on vaja et planeeringuprotsessis osaleksid võimalikult paljud erinevate huvide kandjad.

2.4. Planeerimine kui protsess

Kaasaegne planeerimine on protsess, millel 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 planeeringus osalejad palju tugevamini kohustusega planeeritu ka ellu viia,
- tõstab kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse haldussuutlikkust.

Planeeringu koostamisel peaks olema peamiseks eesmärgiks, et läbi osalemise planeeringuprotsessis muutuks planeering võimalikult paljude inimeste 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 ehitamis-soovi saab realiseerida. Aluse selliseks vastuseks annab üldplaneering ja/või detailplaneering. Planeering on samas kohalikeks investeeringuteks vajalike vahendite põhjendus, mille alusel on võimalik avada mitmesuguseid finantseerimisallikaid. Viimane on muutunud eriti oluliseks seoses Euroopa Liidu rahastamisvõimalustega, mille üheks tingimuseks on, et vastav rahastamisvajadus oleks planeeringuga põhjendatud.

Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Seetõttu on eriline tähtsus planeerimiseaduse §-l 16 - *koostöö planeeringu koostamisel*. Seadus ei kirjelda täpsemalt, kuidas tuleb planeerimis-protsess 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, suurusest ja seal olemas olevatest väärtustest, muudatuste ulatusest ja iseloomust, avalike huvide ja erahuvide 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 planeeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tagama *huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus*. Kui vaadata koostoimes seda sätet ja § 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.**

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. Seetõttu on suhteliselt lihtne tekitada inimestes planeeringute koostamises osalemise huvi. Eriti oluline on see üldplaneeringu puhul, sest üldplaneeringuga määratakse linna/valla ruumilise arengu alused pikaks ajaks. Kogu valla/linna üldplaneeringu koostamist tuleks seetõttu 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 kodanikuühiskonna ehitamise vahend.**

2.5. 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 muutunud planeerimisega tegelemise suurele osale arhitektidest küllalt vastumeelseks, sest planeeringu õigusaktiks muutumine ning planeeringu avaliku menetlemise nõue piirab 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, oleneb suuresti planeeringut koostava arhitekti subjektiivsetest maitse-eelistustest. Muidugi peab arhitekt suutma veenvalt põhjendada nii linnavalitsusele, avalikkusele ja potentsiaalsele 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. Probleem tekib siis, kui arhitekti ambitsioonid ületavad tema loomingulise võimekuse. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus arhitekti „maa peale tagasi tooma“.

Sellest, missugust planeeringulahendust eelistada, oleneb samas väga oluliselt ka planeeringu elluviimiseks tehtud investeeringute tulukus. Seetõttu on planeeringul ka majanduslikud tagajärjed. Probleem tekib siis, kui planeeringut koostav arhitekt arvestab ainult investori kitsast maksimaalse kasu saamise soovi, hüljates tihti sealjuures ka ametieetika. Ka sellisel peab kohalik omavalitsus mõlemad korrale kustuma, et tagada tasakaalustatud ehitatud keskkonna areng.

Seega on planeering (mida detailsem planeering, seda enam) samaaegselt:

- looming, mille eesmärk 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. Selle ülesande edukas lahendamine oleneb suurel määral sellest, kui võrd põhjalikult ja tasakaalustatult suudetakse kaaluda kõiki erinevaid huvisid.

2.6. Planeeringuotsus kui kaalutusotsus

Planeeringuotsus on **kohakeskne kaalutusotsus**. 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 aspekte/tegureid ning nende tasakaalustatud käsitluse alusel langetada planeeringuotsused. Sealjuures on ka see, **mida peetakse** erinevate arenguaspektide/tegurite **tasakaalustatud käsitluseks, 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 looduskeskkonna väärtuste säilitamise, kas lahendus on majanduslikult mõistlik, jne, jne. Kõigi nende tegurite kooskäitluse 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 põhjutanud 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 sünnib 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 koosõlas 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 KOKS §-st 22 lg 1 p 33 ja PES §-st 24 lg 2 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.

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*.

2.7. 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 veidi groteskne näide illustreerimaks Eestis ülerõhutatud omaniku õigust oma kinnistut vabalt kasutada. Oletame, et ühel krundil asub luksuslik villa. Oletame, et selle 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 soove 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 ning valla/linna arengu vajadused ja põhimõtted oleks arvestatud.**

Eesti Põhiseaduse § 32 esimene lause sätestab: *Igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud.* Tähelepanelikul lugemisel märkame, et selles lauses sisaldub teatav vastuolu – kui omand on (täiesti) 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.

3. Planeerimisalane seadusandlus

3.1. Seadused

Planeeringute koostamist reguleerib **planeerimisseadus (PlanS).**

Planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamist reguleerib **keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanajuhtimissüsteemi 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.

3.2 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, mille kohaselt **kohalikud omavalitsused võivad koostada linna või valla ehitusmääruse.** Enamusele Eesti valdadel ja linnadel on olemas kehtestatud ehitusmäärus.

3.3. Seadused mida tuleb planeeringute koostamisel arvestada

Planeeringute koostamisel tuleb arvestada maakasutust ja ehitamist puudutavate seadustega ja nende alusel antud õigusaktidega, mis seavad mitmesuguseid maakasutus- ja ehitustingimusi ja kitsendusi. Planeeringute koostamisel tuleb arvestada looduskaitse seaduses, muinsuskaitse seaduses, maapõuse seaduses, veeseaduses, jäätmeseaduses, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses, energiaseaduses, teeseaduses, raudteeseaduses, kinnisasja sundvõõrandamise seaduses ja teistes seadustes ning nende alusel antud õigusaktides sätestatud maakasutusnõudeid ja -kitsendusi. Näiteks loodus- ja muinsuskaitse seadustest ja nende alusel kehtestatud kaitse-eeskirjadest tuleneb ulatuslikke maakasutuskitsendusi, mida planeeringu sisu kujundamisel tuleb arvestada.

Planeerimismenetluse läbiviimisel tuleb lisaks planeerimisseaduse menetlusnõuetele arvestada haldusmenetluse seaduses ja ka eelmises lõigus nimetatud seadustes seatud menetlusnõudeid. Näiteks on viimastest mitmes sätestatud planeeringute kooskõlastamise täpsemad nõuded.

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

4. Planeeringute liigid ja planeerimise administratiivne korraldus

4.1. Planeeringute liigid

PlanS § 2 kohaselt on *planeering dokument, mis koosneb tekstist ja kaartidest. Planeeringute liigid on:*

- *üleriigiline planeering, mille eesmärk on riigi territooriumi ja asustuse arengu üldistatud, strateegiline käsitlemine;*
- *maakonnaplaneering, mille eesmärk on maakonna territooriumi arengu üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine;*
- *üldplaneering, mille eesmärk on valla või linna territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine, aluste ettevalmistamine detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustuseta aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks;*
- *detailplaneering, mille eesmärk on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel.*

4.2. Planeerimise administratiivne korraldus

PlanS § 4 lg 1 (edaspidi käesolevas artiklis ei esitata mingile PlanS sättele viidates planeerimiseseaduse nimetust või lühendit, kõigi teiste seaduste sätetele viidates esitatakse koos sätte viitega vastava seaduse nimetus või selle lühend) kohaselt on *planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve Siseministeeriumi pädevuses ning planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas maavanema pädevuses*. Siinkohal on vajalik tähelepanu juhtida sellele, et Eesti seadustes käsitletakse **institutsioonina maavanemat**, mitte maavalitsust.

Ruumiline planeerimine on Siseministeeriumi valitsemisalas alates 2004 aasta maist. Siseministeerium on Eestis ainuke ministeerium, kus on kaks ministrit. Politsei, piirivalve ja pääste küsimustega tegeleb siseminister. Rahvastiku arvestuse küsimuste, kohaliku omavalitsuse korralduse, regionaalarengu ja ruumilise planeerimisega tegeleb regionaalminister.

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

- *tagab maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu;*
- *tagab huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus;*
- *tagab kehtestatud planeeringute järgimise.*

Planeeringute koostamisega seotud koostöö käigus peab planeeringut koostav ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus kaasama planeeringu koostamisse riigiasutused, kelle huvisid planeering võib puudutada. Planeering kooskõlastatakse riigiasutuste poolt. Enne planeeringu kehtestamist teeb järelevalvet maakonnaplaneeringu koostamise üle Siseministeerium ja kohalike planeeringute üle maavanem. Kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste roll planeeringute menetlemise käigus esitatakse täpsemalt iga planeeringuliigi menetluskorra kirjelduses.

5. Planeeringusüsteemi põhiprintsiibid

5.1. Planeeringute ülesanded ja täpsusaste

Eri liiki planeeringute – üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu - ülesannete ja täpsusaste 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 sellelt “lennukõrguselt” nähtavad on. Mida detailsem planeering, seda madalam “lennukõrgus” ja detailsem pilt.

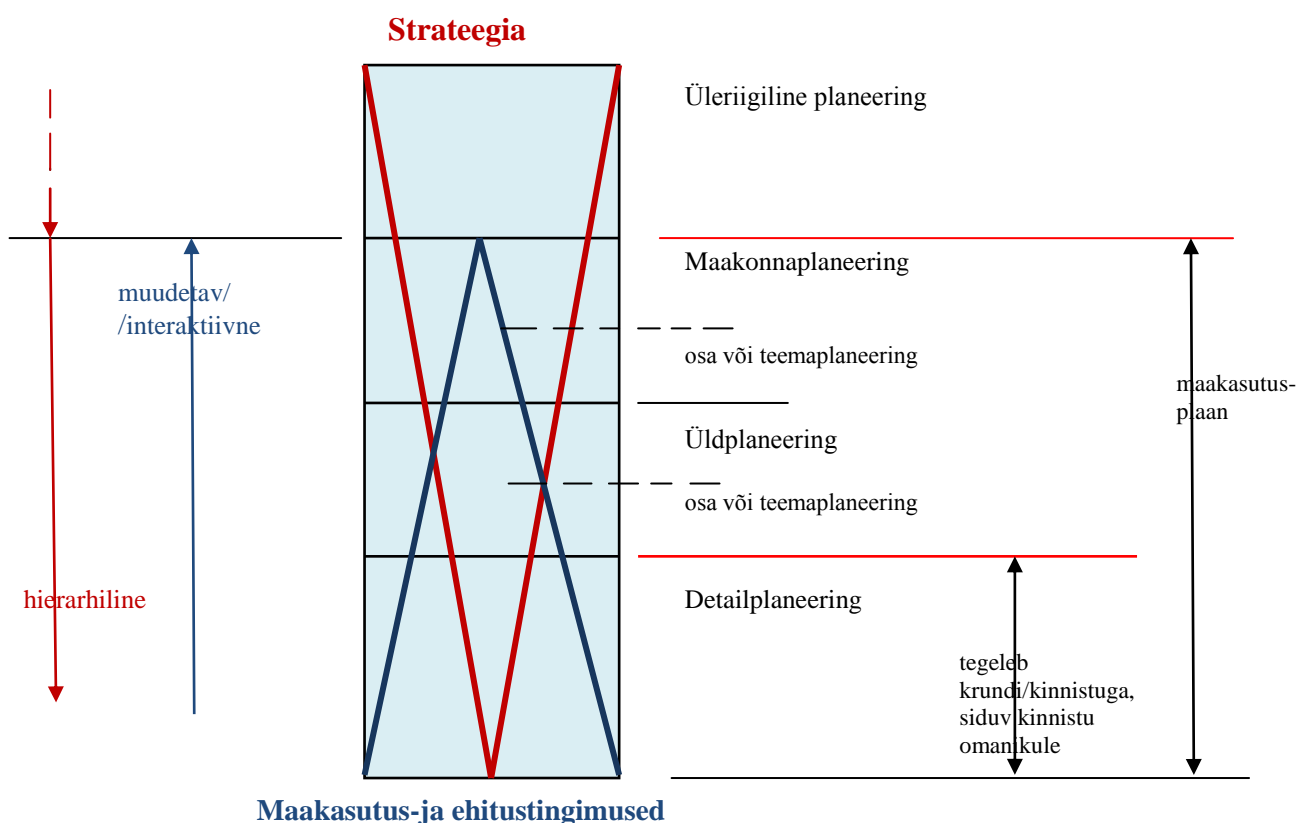
Detailplaneeringu “lennukõrguselt” näeme krundile kavandatavat hoonestust, haljastust, tänavate karakteristikuid ja liikluskorraldust, jne, seetõttu peavad nende kohta antavad maakasutus- ja ehitustingimused olema ka vastava täpsusastmega. Detailplaneering on maakasutusplaan, kus suurem osa maakasutus- ja ehitustingimusi antakse planeeringu-kaardil.

Üldplaneeringu „lennukõrguselt“ näeme me ära suuremate alade põhikasutuse, st kus on pereelamud või korterelamud, kus mets või park, kus tööstus, samuti selle 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/keskuspriirkondade maa-alasid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks. Üldplaneering on samaaegselt üldistatud maakasutus- ja ehitusreegleid määrav maakasutusplaan ning valla/linna ruumilise arengu strateegia.

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

Üleriigiline planeering on riigi territooriumi pikaajalise 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 2. Planeerimissüsteem

5.2. Planeeringusüsteem on hierarhiline ja samal ajal interaktiivne

Planeeringusüsteem 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 detailplaneeringuga üldplaneeringu suhtes vajalike ja põhjendatud muudatuste tegemise.

Kogu Euroopas ei ole planeerimissüsteemi sellisel moel „lukku keeratud“. Süsteemi “lukku keeramise” soovi on põhjendanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud ja paljude arvates rumalad otsused, kus kitsa erahuvi huvides 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.

5.3. Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse valik on väga paindlik

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 võimalik linna väiksema osa kohta koostada kas linna osa üldplaneering või detailplaneering. Sellistel juhtudel on planeeringu liigi valik sellest, milliseid sisulisi ja õiguslikke eesmärke planeeringu koostamisega soovitakse saavutada. Kui näiteks detailplaneeringu koostamise kohustuseta 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.

5.4. 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 ja mis tegeleb maakasutuse planeerimisega**. Maakasutusplaani all pean ma 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 maakasutusplaan ning sellega ei määrata ka kõige suuremate infrastruktuuri objektide asukohti. Üleriigiline planeering on riigi ruumilise arengu strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ruumilise arengu eesmärgid.

5.5. Planeerimise avalikkus

Planeerimise **põhiülesanne on planeeritava maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine**. Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väikesem 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).*

5.6. Kinnisasja omanikule on õiguslikult siduv vaid üks planeering

§ 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 aluspõhimõtet, et kinnisasja omanikule on **õiguslikult siduv detailsusastmelt viimane planeering, mille koostamine antud territooriumil on kohustuslik**, st kehtestatud detailplaneering on kinnisasja omanikule õiguslikult siduv detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel, kehtestatud üldplaneering on õiguslikult siduv nendes kohtades ja juhtudel, kus detailplaneeringu koostamise kohustus puudub.

5.7. Kohalik omavalitsus ei saa menetlustoimingute tegemist delegeerida

Planeerimisseaduse kohaselt **peab kõik menetlustoimingud planeeringu koostamise käigus läbi viima kohalik omavalitsus, maavanem või ministeerium**, neid ei tohi läbi viia konsultant, kes vajaduse korral aitab neid planeeringu koostamisel. 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 igakülselt kaalutletud otsuse, mis arvestab kogu otsuse ettevalmistamise käigus laekunud informatsiooni. Seda informatsiooni on kohalikul omavalitsusel võimalik saada ainult ise menetlustoiminguid tehes ja planeeringut erinevates ametiasutustes ning avalikkuse ees esitledes ja kaitstes. Menetlustoimingute ise tegemine tagab ka 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.

5.8. 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, miljööväärtuslikud 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 erandi tegemise võimaluse (§ 9 lg 10) ja huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise (§ 10 lg 6). Üldplaneeringu puudumine või üldplaneering 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 senisest selgema esiletoomise ja karmistamisega on seaduses soovitud rõhutada linna/valla üldiste arengupõhimõtete järgimise ning üldiste/avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajalikkust.

5.9. Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel

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. Planeerimisseaduse koostamise ajaks ei olnud veel tulnud mitmeid olulisi kaalutlusdõigust selgitavaid Riigikohtu otsuseid. Nende otsuste ja praeguse kogemuse põhjal vajab planeerimisseadus ilmselt veelgi täiendamist, et planeerimise kaalutluslikku iseloomu seaduses täpsemalt väljendada ja rõhutada. Piisav ja motiveeritud **planeeringulahenduste kaalutlemine tagab ka planeeringu elluviimisega kaasnedavate võivate mõjude piisava hindamise**, mida nõuavad vastav seadus ja eurodirektiiv ning aitab **laiendada direktiivist tulenevat kitsast looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamise nõuet kõigile** Euroopa Ruumilise Planeerimise Hartas nimetatud **keskkonnakomponentidele**.

5.10. Isikute isikliku informeerimise kohustus on küllaltki piiratud

Planeerimisseadus seab planeeringu koostamisega seotud asjaoludest isikutele tähtsusega isikliku teatamise kohustuse vaid kolmel juhul:

1. kui planeeringu algatamisel või koostamise käigus on teada, et planeeringu elluviimisel võib vajalikuks osutuda kinnisasja (sund)võõrandamine (§ 12 lg 4, § 18 lg 5),
2. kui planeeringu koostamise ajaks on kehtestatud ajutine ehituskeeld (§ 15 lõiked 4 ja 5).
3. kui isik on esitanud planeeringu avalikul väljapanekul ettepanekuid või vastuväiteid (§ 20 lg 2, § 23 lg 4, § 25 lg 7),

Seega on **isikliku teatamise kohustus seatud vaid nendel juhtudel, kus planeeringu-otsustustega riivatakse isiku omandiõigust ja juhtudel, kus isik on avaldanud planeeringu koostamise käigus seisukohti planeeringu suhtes**. Siinjuures on lähtutud kahest asjaolust. Seaduse koostamisel on lähtutud arusaamast, et planeeringu koostamise avalikus protsessis osalemine ei ole ainult kodaniku õigus, vaid ühiskonna elus ja elukeskkonna kujundamises osalemine on ka igapäevane kodanikukohustus. Seega on kodaniku kohus jälgida, mis elukeskkonna kujundamisel toimub ning vajadusel selles ka oma panusega osaleda. Selleks, et inimesed **õigeaegselt** tarvilikku infot saaksid, on seaduses sätestatud, kuidas ja millal informeerimine peab toimuma. Teiseks on lähtutud otstarbekusest, menetlusprotsessi efektiivsuse nõudest ja kohalike omavalitsuste reaalsest haldusvõimekusest. 1. ja 2. juhust tulenev isikliku teatamise vajadus on suhteliselt väike, enamuse planeeringute puhul puudub teatamise vajadus üldse. Kõige enam tuleneb isikliku teatamise kohustus sellest, et isik on esitanud avalikul väljapanekul ettepanekuid ja vastuväiteid. Samas tuleb rõhutada, et **seaduses sätestatud peaks mõistma kui (kohustusliku) teavitamise miinimumnõudeid, mis tähendab seda, et kohalik omavalitsus peaks iga planeeringu puhul kaalutlema, kui palju lisaks miinimumnõuetele veel suhelda ja teavitada on vaja, et oleks tagatud huvitatud isikute huvide arvessevõtmine ja tasakaalustamine, mis on planeeringu kehtestamise eeldus (§ 4 lg p 2)**.

6. Planeeringu koostamise kohustuslikkus

6.1. Üldised planeeringud

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise **üldist kohustust ei ole** planeerimisseaduses sätestatud. Samas oli PES ja PlanS rakendussätetes seatud tähtaegu ühe või teise planeeringu koostamiseks. PES-i rakendussätetes sätestati, et maavalitsused peavad tagama maakonnaplaneeringute valmimise kolme aasta jooksu peale PES-i jõustumist, st 22. juuliks 1998. PlanS-i rakendussätetes sätestati, et kõigil linnadel peab olema kehtestatud üldplaneering hiljemalt 1. jaanuariks 2006 ning kõikidel valdadel 1. juuliks 2007. Viimast nõuet ei ole kõik linnad ja vallad seniajani (detsember 2008) täita suutnud. Siseministeeriumi planeeringute osakonna kodulehel ja enamuse maavalitsuste kodulehel on üleval informatsioon kehtestatud üldplaneeringute olemasolu kohta valdades/linnades.

6.2. Detailplaneering

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 transpordikorraalust,
- mõjutab rohkem või vähem olemasolevate kruntide ja hoonete omanike võimalusi ja õigusi oma hoone ja krundi edasisel kasutamisel,
- võib vähendada olemasolevate kinnistute väärtust.

Eeltoodud loetelu võiks ilmselt 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 seda, et **olulisemaid keskkonnamuudatusi kaasa toova ehitussoovi korral peab muudatuste kavandamine toimuma teatud avalikustamise, kaasamise ja informeerimise reegleid järgides**.

Planeerimisseadus sätestab detailplaneeringu koostamise kohustuse ainult teatud juhtudel – **maa-alade kruntimise ja hoonete ehitamise aluseks**. § 3 lg 2 kohaselt on *detailplaneeringu koostamine*

kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletataval kompaktse asustusega territooriumi osadel:

- uute hoonete, välja arvatud üksikelamu kõrvalhooned, suvila kõrvalhooned ja aiamaa kõrvalhooned ning teised kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehooned, ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks;
- olemasolevate hoonete, välja arvatud üksikelamu, suvila ja aiamaa ning nende kõrvalhooned, maapealsest kubatuurist üle 33 protsendi suuruse laiendamise ja selle ehitusprojekti koostamise aluseks;
- maa-alade kruntideks jaotamise korral.

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

- tööstusettevõtte krundil olemasoleva tööstushoone laiendamist või selle kõrvalhoone püstitamist ja selleks ehitusprojekti koostamist;
- olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile üksikelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue üksikelamu projekteerimisel ja ehitamisel järgitakse piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid ning projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega;
- olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele tühjale krundile korterelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue elamu korruselisus ja ehitusalune pindala järgib olemasolevate hoonete vastavaid näitajaid ja projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega;
- mitme hoonega hoonestatud krundi jagamist nende hoonete omanike vahel mitmeks krundiks, kui kinnistu jagamise sooviga ei kaasne detailplaneeringu koostamise kohustust tingivate hoonete ehitamise soovi;
- muuta naaberkruntide piire, kui piiride muutmine ei too endaga kaasa nende kruntide senise ehitusõiguse, välja arvatud ehitusalune pindala, ja seniste kasutamistingimuste muutumist ning toimub naaberkruntide 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. Rõhutan veelkord ka seda, 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 bensiinjaama
- või kui planeeritakse
- ajaloolise mõisakompleksi maa-ala (selle juurde kuuluva pargiga).

Detailplaneeringu koostamine võib linnades, alevites ja teistel kompaktse asustusega aladel lisaks üldreeglile osutada sisuliselt vajalikuks mitmesuguste rajatiste – teede, tehnorajatiste, vedelkütuse mahutite, parkide, suuremate haljasalade, jms projekteerimise ja ehitamise aluseks.

Detailplaneeringu koostamise kohustuse selgituse võib lühidalt kokku võtta järgnevalt. Seadusega on linnade ja alevite puhul detailplaneeringu koostamise kohustusega maa-ala suurus/ulatus

lõplikult/täpselt määratud - see on linnade ja alevite haldusterritoorium, kus § 3 lg 2 nimetatud kolmel juhul detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Alevike ja külade puhul ei ole lõplikult/täpselt määratud, milliste maa-alade kohta tuleb nimetatud kolmel juhul detailplaneering koostada. Alevike ja külade puhul määrab seaduse kohaselt detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ulatuse/suuruse ja juhud, millistel detailplaneeringu koostamine on kohustuslik, kohalik omavalitsus üldplaneeringuga. Lisaks võib detailplaneeringu koostamise kohustuse määrata otsustuskorras ka sellistel juhtudel, kui detailplaneeringu koostamise kohustus üldjuhul puudub või seda pole määratud üldplaneeringuga.

7. Planeeringute sisu

7.1. Üleriigiline planeering

§ 6 kohaselt koostatakse *üleriigiline planeering kogu riigi territooriumi kohta. Üleriigilise planeeringu eesmärgid on:*

- 1) säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;
- 2) riigi regionaalse arengu kujundamise ruumiliste aluste loomine;
- 3) asustuse arengu suunamine;
- 4) üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine;
- 5) eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagava ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustava looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosneva süsteemi (edaspidi roheline võrgustik) aluste kujundamine;
- 6) maakonnaplaneeringute ülesannete seadmine.

Üleriigilist planeeringut ei saa seaduse kohaselt koostada riigi territooriumi osade kohta, samuti ei saa koostada üleriigilist teemaplaneeringut. Üleriigilise planeeringu sisu kirjeldav paragrahv on seaduses üks väheseid, mis võrreldes PES-i sõnastusega on täielikult muutunud. Muutused põhinevad Eesti ja teiste riikide üleriigilise planeeringu koostamise kogemustel ning seeläbi kujunenud arusaamal, et üleriigiline planeering ei ole enam klassikaline maakasutusplaan, mis määrab mingite objektide asukohti, vaid strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ja säästva ruumilise arengu eesmärgid.

7.2. Maakonnaplaneering

§ 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. 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-piirkonna.

Maakonnaplaneeringu eesmärgid on (§ 7 lg 3):

- 1) maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;
- 2) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine;
- 3) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel;
- 4) asustuse arengu suunamine;
- 5) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud;
- 6) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud;

- 7) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku toimimist tagavate meetmete kavandamine;
- 8) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine;
- 9) maavarade ja maa-ainese leiukohtadega seotud maakasutustingimuste määratlemine;
- 10) teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine;
- 11) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitseeržiimi lõpetamiseks;
- 12) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;
- 13) üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine.

Kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele, kehtestatud üldplaneeringu puudumise korral valla ja linna detailplaneeringute koostamisele ning projekteerimistingimuste väljaandmisele (§ 7 lg 4). 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 viimasena koostatud planeering muudab varem sama ala kohta koostatud planeeringuga seatud maakasutuse reegleid (näiteks maakonnaplaneering muudab üldplaneeringuga määratud maakasutust), tuleb need reeglid kanda ka varemkehtestatud planeeringusse.

7.3. Üldplaneering

Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta (§ 8 lg 1).

Üldplaneeringu võib koostada (§ 8 lg 2):

- 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 üldplaneeringu 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 eraldi rõhutada, et tulenevalt § 8 lõigete 1 ja 2 sõnastusest **võib teemaplaneeringut koostada ka valla või linna osa kohta.**

Eestis on seni põhiliselt 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 kaasaegsed üldplaneeringud hakkavad juba vananema. Üha enam on hakatud koostama ka teemaplaneeringuid, kus käsitletakse näiteks rannikualasid, linnade rohelist süsteemi, miljööväärtuslike alade määramist, joonehitise asukoha määramist, prügilasid asukoha määramist, jms.

Üldplaneeringu eesmärgid on (§ 8 lg 3):

- 1) valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine;
- 2) kavandatava ruumilise arenguga kaasnedes võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine;
- 3) maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramine;
- 4) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja alevaid;
- 5) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine;
- 6) miljööväärtuslike hoonestusalade, väärtuslike põllumaade, parkide, haljasalade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
- 7) roheline võrgustiku toimimist tagavate tingimuste seadmine;
- 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 asukoha määramine;

11) puhke- ja virgestusalade määramine;

12) ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamine looduskaitse seaduses 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;

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

16) ettepanekute tegemine linnakeskkonna kuritegevusriskide ennetamiseks planeerimise kaudu;

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

Üldplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid (§ 8 lg 4).

Täiendavat selgitamist vajab ranna ja kalda piiranguvööndiga ja ehituskeeluvööndiga (eelnevas loetelus p. 12) seotu. Ranna ja kalda kasutamiseks seatud tingimused ja kitsendused on sätestatud looduskaitseseaduse 6 peatükis. 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 on:

- mandriosa mererannal ja kahe suurema järve rannal 100 m;

- mererannal Narva-Jõesuu linna piires ja meresaartel 200 m;

- järvede ja vooluveekogude kaldal 25 – 50 m olenevalt järve pindalast või vooluveekogu valgala suuruselt.

Ranna või kalda piiranguvöönd on teatud laiusega ala rannal või kaldal, mille piires kehtivad mõningad looduskaitseseaduses nimetatud kitsendused. Piiranguvööndi laius mere ja kahe suurema järve kaldal on 200 m ning järvede ja vooluveekogude kaldal 50 – 100 m olenevalt veekogu suuruselt. Ehituskeeluvööndit saab **põhjendatud vajaduse korral suurendada või vähendada**. Ehituskeeluvööndi laiust võib kohalik omavalitsus suurendada kehtestatud üldplaneeringuga ning selle üle otsuse langetamine kuulub täielikult kohaliku omavalitsuse pädevusse. **Ehituskeeluvööndi vähendamiseks on vaja keskkonnaministri luba**. Loomulikult võib minister loa andmisest keelduda. Loa taotlemisel peab kohalik omavalitsus esitama keskkonnaministrile PlanS kohaselt vastuvõetud üldplaneeringu või detailplaneeringu. Luba saab taotleda ainult kohalik omavalitsus, loa taotlemisest **huvitatud isik/kinnistu omanik luba taotleda ei saa**. Ministri 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 kehtestamisel**. Piiranguvööndit vähendada ei saa. Kui ehituskeeluvööndi laiust suurendatakse piiranguvööndist laiemaks, tähendab see ka piiranguvööndi suurendamist samas ulatuses.

Eeltoodud üldplaneeringu eesmärkide nimekirjast tuleb tähelepanu osutada paarile uuendusele võrreldes 2003. aasta alguseni kehtinud planeerimis- ja ehitusseadusega. **Rohelise võrgustikuga** seotud ülesanne tuli seadusesse üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringute koostamise kogemuse alusel ning oli tingitud vajadusest tagada mitte ainult üksikute väärtuslike objektide ja alade kaitse vaid rohelise süsteemi terviklik säilimine ja toimimine. Uudne on miljööväärtuslike aladega ja muude väärtuslike aladega seotu sissetoomine seadusesse, sisuliselt tähendab seaduses sätestatu nende alade planeeringukaitse alla võtmise võimalust.

Planeerimisseadusesse on sisse toodud **olulise ruumilise mõjuga objekti** (§ 9 lg 5 ja 6) mõiste. See 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 § 8 lg 5 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 ja kooskõlastab regionaalnõukogu esimees**. § 8 lg 6 kohaselt on **olulise ruumilise mõjuga objekt planeerimisseaduse tähenduses objekt, millest tingitud transpordivõud, saasteainete hulk, külastajate hulk ja tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja kehtestab Vabariigi Valitsus**. Nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega 15. Juuli 2003 nr 198, sellesse on lülitatud:

1) toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;

2) naftatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m³;

3) keemiatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m³ D- või C-kategooria kemikaali, või 500 m³ B-kategooria kemikaali või 50 m³ A-kategooria kemikaali;

- 4) aatomielektriyaam;
- 5) elektriyaam, mille energiatoodang ületab 500 MW;
- 6) rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektriyaam koguvõimsusega üle 7,5 MW;
- 7) radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik;
- 8) lennuväli;
- 9) kauba- või reisisadam mere rannal;
- 10) tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
- 11) tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas;
- 12) ohtlike jäätmete prügila;
- 13) ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte;
- 14) tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 miljoni m³ vee kinnipidamiseks või hoidmiseks;
- 15) tselluloosi-, paberi- või kartongitehas;
- 16) mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
- 17) kaitseväe keskpõlügen;
- 18) tsemenditehas;
- 19) loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;
- 20) pärmi tööstusliku tootmise tehas;
- 21) lõhkeainete tootmise tehas.

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). 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 vastutaja, tähtsajad, kus kohast kavatsetakse 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.

7.4. Detailplaneering

Detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta (§ 9 lg 1). Praktikaks koostatakse detailplaneeringuid väga erineva suurusega aladele. Tihti on detailplaneeritav ala küllaltki väike – üks krunt või mõned krundid. Uutel ehitusaladel koostatakse detailplaneering ka küllalt suurte hoonete kogumite ehitamise aluseks.

Detailplaneeringu eesmärgid on (§ 9 lg 2):

- 1) planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine;
- 2) krundi ehitusõiguse määramine;
- 3) krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooneid, piiritlemine;
- 4) tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänavaga avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;
- 5) haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine;
- 6) kujade määramine;
- 7) tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramine;
- 8) keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine;
- 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;
- 11) vajaduse korral miljööväärtusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
- 12) vajaduse korral ehitiste olulisemate arhitektuurinõuete seadmine;
- 13) servituutide vajaduse määramine;
- 14) vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine;
- 15) kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine;

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

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

Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu sellele, et tulenevalt eelneva loetelu sõnastusest **ei pea määrama detailplaneeringuga kavandatavate kruntide (täpset) suurust**. Kruntide täpne suurus määratakse alles peale kruntide jaotamiseks vajalike maakorraldustoimingute teostamist.

Krundi hoonestusala on mõiste, mis aitab selgemalt esitada nõudeid kavandatavale hoonestusele. Krundi hoonestusala on piiritletud krundi osa, mille sisse võib paigutada kavandatavat hoonestust, hoonestusala näidatakse tavaliselt suuremana hoone(te) suurimast lubatud ehitusalusest pindalast. Seoses hoonestusala näitamiseega pole enam vajadust näidata detailplaneeringus nn punast joont e. kohustuslikku ehitusjoont, hoonestusala tänavapoolne piir ongi krundi ehitusjoon.

Detailplaneeringuga seatakse *keskkonnatingimused* planeeringuga kavandatu elluviimiseks. *Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seaduse* § 6 lg 1 annab olulise keskkonnamõjuga tegevuste nimekirja, milles sisalduvate tegevuste või objektide kavandamisel on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, lõiked 2 ja 3 seavad kohustuse kaaluda keskkonnamõju hindamise vajadust ka teistel juhtudel. Planeerimisseaduse § 9 lg 2 p 8 annabki võimaluse detailplaneeringuga määrata, milliste objektide ehitusprojekti koostamisel tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine. Siin on jällegi tegemist kaalutusõigusliku tegevusega, mille puhul tuleb lähtuda nii kavandatava(te) ehitis(t)e kui planeeritava maa-ala iseloomust.

Miljööväärtusega hoonestusalade kaitse- ja kasutamistingimuste seadmise võimalus tähendab 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.

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, 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.

Detailplaneeringu koostamisel määratakse igale krundile **krundi ehitusõigus**.

Krundi ehitusõigusega on määratletud (§ 9 lg 4):

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

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 tuleks reeglina määrata lähtudes olemasoleva maapinna kõrgust. Kõrguse määramisel ei aita sellest, kui antakse lubatud korruste arv, seda võib pidada vaid *arhitektuurinõudeks* § 8 lg 2 p 12 mõistes.

§ 9 lg 6 nõuab, et detailplaneeringu *koosseisus pea olema vähemalt üks detailplaneeringu lahendusi illustreeriv joonis*, et muuta planeering avalikustamisel ja otsustamisel osalejatele arusaadavamaks. Nõue on seadusesse sisse toodud põhiliselt seetõttu, et detailplaneering on üks spetsiifiline tehniline dokument, mille sisu mõistmine on planeerimisega mittetegelevale 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 planeeritava alal esinevad nii era- kui ka avalikud huvid, kavandatu võib oluliselt mõjutada keskkonda, tegemist linnaehituslikult keske/olulise kohaga, jms) tuleks lisaks seaduses nõutud illustreerivale joonisele planeeringule 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.

Detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid (§ 9 lg 7). Kehtestatud detailplaneering on aluseks:

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

Kui detailplaneering on kehtestatud, toimub (hoone) ehitusprojekti koostamine detailplaneeringu alusel, mingeid täiendavaid lubasid või alusdokumente projekteerimise aluseks enam vaja ei ole. Vastavalt maakatastri seadusele toimub katastriüksuse sihtotstarbe määramine kehtestatud detailplaneeringu alusel. Katastriüksuse sihtotstarbe määrab kohalik omavalitsus ja selle kannab maakatastrisse Maa-ameti maakondlik katastribüroo.

8. Üldist laadi või/ja kõiki planeeringuliike puudutavad sätted

8.1. Avalike teadete avaldamine

Kõik avalikult avaldatavad teated tuleb PlanS kohaselt avaldada ajalehes. Seaduses on loetletud, missugustes ajalehtedes missuguse planeeringuliigiga seotud teated tuleb avaldada. Seadus kasutab ajalehtede kohta, kus teated tuleb avaldada mõistet **vastav ajaleht**. *Vastav ajaleht PlanS tähenduses on (§ 11 lg 2):*

- *ülერიიგilise planeeringu puhul – vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht;*
- *maakonnaplaneeringu puhul – regulaarselt ilmuv maakonnaleht või vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht ja vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht;*
- *üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul – vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht ja regulaarselt ilmuv maakonnaleht või üleriigilise levikuga päevaleht, mis on kohaliku omavalitsuse poolt määratud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks.*

Kuigi seadus seda ei nõua, avaldab enamuse kohalikke omavalitsusi ajalehes avaldatavad teated ka oma koduleheküljel. Tänapäeval peaksid seda tegema kõik vallad/linnad. Paljud omavalitsused panevad koduleheküljele üles ka avalikustamisel olevad planeeringud. Kuna tänapäevased tehnilised võimalused võimaldavad seda lihtsalt teha, peaksid kõik vallad/linnad § 16 kohase avaliku arutelu eel ja § 18 kohase avaliku väljapaneku väljakuulutamise kuni avaliku arutelu toimumiseni vastava planeeringu oma kodulehel üles panema.

8.2. Isiklik teatamine

Isikutele tuleb planeeringu koostamisega seotud informatsiooni isiklikult teatada sellistel juhtudel kui:

- koostatava planeeringuga kavatakse riivata kinnistu omaniku omandiõigust;
- isik on planeeringu avaliku väljapaneku käigus teinud ettepanekuid või vastuväiteid.

Sellistel juhtudel, kui isikutele tuleb planeeringu menetlemisega seotud teated isiklikult kätte toimetada, tuleb teade isikule saata *tähtsaadetusena edastatud kirjaga*, mis seaduse kohaselt tuleb isikule isiklikult üle anda ja mille kättesaamist isik peab allkirjaga kinnitama. Selline suhteliselt „raske” teatamise kord on seaduses sätestatud selleks, et tagada kõikidele isikutele, kes kindlasti peavad teada saama mingi menetlustoimingu toimumisest, teate kindel ja õigeaegne kättetoimetamine.

Kui avalikul väljapanekul esitatud ettepanekud ja vastuväited on esitatud elektronposti teel, siis toimub ka neile vastamine samal viisil.

8.3. Kavatselt planeeringust informeerimine

Kohalik omavalitsus peab informeerima avalikkust kavatselt planeeringutest ja detailplaneeringutest vastavas ajalehes vähemalt üks kord aastas (§ 11 lg 1). Nõue on seadusesse sisse toodud selleks, et inimesed saaksid eelinformatsiooni selle kohta, milliseid planeeringuid kohalik omavalitsus kavatses järgmise aasta jooksul koostada. Tuleb tunnistada, et praktiliselt täidetakse seda nõuet puudulikult. Kuna seadus ei defineeri mõistet *kavatselt planeering*, siis on mõnikord ka küsitud, mida pidada *kavatselt planeeringuks*. Üldlevinud selgitus on, et kavatselt planeering on selline planeering, mille tegemise kohalik omavalitsus on mingi dokumendiga (eelarve, arengukava, üldplaneeringu elluviimise

tegevuskava, muu linna/valla otsus) kavasse võtnud.

8.4. Ajutine ehituskeeld

*Kohalik omavalitsus võib kehtestada planeeringu koostamise ajal ajutise ehituskeelu planeeritaval maa-alal või selle osal, kui üldplaneeringu või detailplaneeringu algatamisel on teada, et algatatud planeeringuga kavatakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringut, sellega määratud maakasutus- ja ehitustingimusi või krundi ehitusõigust (§ 15 lg 1). **Ajutine ehituskeeld on vajalik selleks, et kehtestatud detailplaneeringu alusel ei antaks ehituslube sellisel maa-alal, mille kohta on teada, et seal varem kehtestatud maakasutus- ja ehitustingimusi soovitakse uue üldplaneeringuga või detailplaneeringuga muuta.** Ajutise ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks. Ajutise ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tuleb vastava kinnisasja omanikku informeerida tähtsaadetusena edastatud kirjaga hiljemalt kaks nädalat enne ajutise ehituskeelu kehtestamist (§ 15 lg 4). Ajutise ehituskeelu kehtestamisest tuleb vastava kinnisasja omanikku informeerida tähtsaadetusena edastatud kirjaga ühe nädala jooksul ehituskeelu kehtestamise päevast arvates (§ 15 lg 5). Ajutist ehituskeeldu on varasematel aastatel väga vähe praktikas kasutatud, viimaste aastate jooksul on ajutise ehituskeelu seadmise võimalust hakatud palju ulatuslikumalt kasutama.*

8.5. Planeeringu koostaja

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise ja koostamise juhtimise õigus on § 13 lg 1 kohaselt vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistidel, *kellele planeeringu koostamist korraldab ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise ülesandeks teinud.* Seadus ei nimeta, missugune see *vastav eriala* peab olema. Näiteks maakonnaplaneeringute koostamise praktika on näidanud, et maakonnaplaneeringu koostamise juhiks sobib hästi ka psühholoog – on ju maakonnaplaneeringu koostamine paljuski just suhtlemise ja koostöö ülesanne. Tavaliselt on Eesti praktikas maakonnaplaneeringu või üldplaneeringu koostajaks või koostamise juhiks kas arhitekt või geograaf.

Detailplaneerimine on arhitektuurne planeerimine, mis eeldab arhitektuuri või ruumilise planeerimise alast ettevalmistust. Seetõttu sätestab § 13 lg 2, et *kõrgharidusega arhitekt, planeerija või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist võib iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid või juhtida nende koostamist.* On vaieldud selle üle, mida tähendab *muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist*. On väidetud, et isikud, kes mingit teist eriala õppides (näit maakorraldaja, kinnisvaraplaneerija, ehitusinsener jne) on stuudiumi vältel ära kuulanud planeerimisalase loengutsükli ning selle lõpus hinde saanud, on PlanS mõistes planeerimisalase ettevalmistusega spetsialistid. Sellise seisukohaga ei saa mitte mingil juhul nõustuda. Isiku kõrgkoolis saadud erialast ettevalmistust tõendab diplom. Diplomis on nimetatud üks eriala, mille isik on kõrgkoolis omandanud ning millel iseseisvalt ja omal vastutusel töötamiseks ta ettevalmistuse on saanud. Lisaks diplomile saab isik akadeemilise õiendi, kus on näidatud millised loengutsükli on kõrgkoolis õppimise käigus läbitud ja millised hinded nende eest saadud. Isik ei ole saanud erialast ettevalmistust kõigil nendel aladel, mida tema akadeemilises õiendis on loetletud, ta on saanud erialase ettevalmistuse sellel alal, mida nimetab tema diplom. Näiteks maakorraldust ja maamõõtmist õppivad isikud saavad planeerimisalase loengutsükli. Planeerimisalaseid loenguid saab maamõõtja ja maakorraldaja selleks, et osata siduda oma kutsetööd ja planeerimist, st et osata planeeringuid lugeda ning planeeringute alusel teha maamõõdutöid ja langetada maakorralduslikke otsuseid. Maakorralduse ja maamõõdu eriala lõpetanu ei ole saanud planeeringute koostamiseks vajalikku koolitust/ettevalmistust, ta on saanud maamõõdu- või maakorralduslase koolituse/ettevalmistuse. Sama käib ka näiteks ehitusinseneri, teedeinseneri, haldusjuhtimise jms erialal lõpetaja kohta, kes samuti läbivad planeerimisalase loengutsükli oma õpingute jooksul. *Planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist* kirjutati seadusesse põhiliselt vene *gradostroitelstvo* eriala tõttu, mis ei tähenda otsetõlkes ei arhitekti ega planeerijat, kuid annab just linnaplaneerimise alase hariduse. Küsimus ei ole tegelikult üldse planeerimises – ülikooli diplomi hinnetelehel olevate ainete loetelu selline tõlgendamine viib täieliku absurdini – see tähendab ju, et mingi konkreetse eriala lõpetanu on pädev iseseisvalt ja omal vastutusel töötama ka kõigil nendel erialadel, mille kohta loengute kuulamist ja hinde saamist akadeemiline õiend tõendab?! Ma ei kaitse siin mingil juhul arhitekti või planeerija “tõupuhtust”, vaid lihtsalt järgin tuntud eesti vanasõna selle kohta, et iga kingsepp peaks ikka oma liistude juurde jääma. Muidugi on oluline ka see, et arhitekti ja planeerija erialad on ainukesed, kus inimest kogu stuudiumi vältel **õpetatakse ruumiliselt mõtlema ja seda mõtlemist graafiliselt väljendama**, st õpetatakse seda, mis tagab arhitektuurse projekti või planeeringu professionaalse koostamise. Kuna planeeringu koostamise õigust reguleeriv säte on eelnimetatud tõlgendusvõimalusi pakkunud, siis tuleb seda kindlasti muuta seaduse järgmisel muutmisel ja

täiendamisel.

Kuna § 13 lg 2 nimetab ka vastutust, tuleks ettevõttes töötava planeerija töölepingus täpselt sätestada, kes, mis viisil ja millises ulatuses kannab õiguslikku ja materiaalselt vastutust ettevõtte ja planeeringu tellija vahelise vaidluse korral.

Kuna Eestis planeerijaid ei koolitata ja välismaal saadud eriharidusega planeerijaid on vaid üksikuid, koostab või juhib detailplaneeringute koostamist tavaliselt arhitekt.

8.6. Planeeringu koostamise käigus ettepanekute ja seisukohtade esitamine

Planeerimisseaduses ei ole reguleeritud planeeringu koostamise käigus ettepanekute ja seisukohtade esitamist ja nendele vastamist. See ei välista nende esitamist ja nendele vastamise kohustust. Isikud võivad kohalikule omavalitsusele, maavalitsusele või ministeeriumile igal ajal ja igasugustes küsimustes esitada oma arvamusi, seisukohti, ettepanekuid, vastuväiteid. Ka planeeringu koostamise käigus. On väga vajalik, et isikud avaldaksid oma arvamust koostatava planeeringu kohta ning esitaksid oma ettepanekuid planeeringu sisu kujundamiseks planeeringu koostamise käigus. See muudab planeerimismenetluse avatumaks ja laiapõhjalisemaks ning tagab sisuliste ettepanekute õigeaegse jõudmise planeeringu koostajani. Kõigile kirjalikele pöördumistele peab kohalik omavalitsus, maavalitsus või ministeerium kirjalikult vastama. Kuna nendele vastamine ei ole planeerimisseaduses reguleeritud, tuleb nendele vastata kui tavalisele kodaniku avaldusele või teabenõudele. Kirjalikes pöördumistes esitatud seisukohtade arvestamata jätmine või arvestamine ei mõjuta planeeringu edasist menetluskorda.

8.7. Planeeringu elluviimisega kaasneva mõjude hindamine

Planeeringu koostamise käigus mõjude hindamisega seotud nõuded on sätestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KMH seadus) 2. Jaos, mis käsitleb strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist. Mõjude hindamine on kohustuslik üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamisel. Detailplaneeringu koostamisel on mõjude hindamine kohustuslik juhul, kui planeeritakse sellist objekti, mille keskkonnamõju hindamise nõue on seatud KMH seadusega. Planeeringu koostamise käigus tuleb koostada:

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

Mõjude hindamise programmi, hindamise aruande ja seiremeetmed kiidab heaks maakonna keskkonnateenistus või Keskkonnaministeerium. Planeeringu koostamisel peab arvestama mõjude hindamise tulemustega.

8.8. Kooskõlastamine

Kooskõlastamine on **planeeringu sisuline ja õiguslik eelkontroll** vastavate riigiasutuste poolt enne planeeringu vastuvõtmist. Riigiasutused, kellega planeering tuleb kooskõlastada, on seaduses nimetatud. Lisaks seaduses nimetatutele võib Siseministeerium või maavalitsus määrata planeeringu kooskõlastamise vajaduse ka teiste riigiasutustega (§ 17 lg 3). Seadus sätestab ka ühemõtteliselt, et planeeringu kooskõlastab vajalike riigiasutustega planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavalitsus. Seadus **ei anna võimalust delegeerida kooskõlastamist planeeringut koostavale firmale või muule isikule.**

PES üheks puuduseks peeti seda, et kooskõlastamine ei olnud defineeritud ning polnud selge, millisel määral kooskõlastuse andja seisukohtadega peab arvestama. Kooskõlastamise reguleerimisel planeerimisseaduses on eristatud seadustele, õigusaktidele ja kehtestatud planeeringule tuginevad ning subjektiivsed, mingile kaalutlusele tuginevad seisukohad. Esimesi peab arvestama, teisi võib käsitleda kui nõuannet/soovitust planeeringu koostajale, mille arvestamine ei ole kohustuslik. Vastavalt § 17 lg 4 loetakse planeering kooskõlastatuks, *kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.* Sellise sätte toomine seadusesse oli vajalik, kuna kooskõlastuse andjad kippusid esitama väga subjektiivseid seisukohti ning tihti seadma tingimusi, mis sisuliselt tähendasid selliseid kitsendusi kinnisasja omanikule, millel polnud seaduslikku alust.

Näide viimatinimetatu selgituseks. Linna muinsuskaitsealal on koostamisel detailplaneering, millega nähakse ette 3-korruselise hoone ehitamine. Muinsuskaitseamet oma kooskõlastuses ei nõustu rohkem kui 2-

korruselise hoone rajamisega selles kohas. Muinsuskaitseaduse kohaselt reguleerib ehitamise tingimusi muinsuskaitsealal Vabariigi Valitsuse kinnitatud muinsuskaitseala põhimäärus. Linna muinsuskaitseala kinnitatud põhimäärus muinsuskaitsealal korruselisuse piiranguid ei sätesta. Seega puuduvad seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud korruselisuse piirangud muinsuskaitsealal ning Muinsuskaitseametil sellise subjektiivse, korruselisust dikteeriva piirangu seadmise õigust ei ole. Seega jääb vastavalt planeerimisseadusele otsuse tegemine selle kohta, missugune lubatud suurim korruselisus krundile määrata, kohaliku omavalitsuse pädevusse. Näide ei ole väljamõeldud – täpselt selline asi juhtus ühes Eesti väikelinnas.

Planeeringu koostajate tuleks alustada koostööd juba planeeringu koostamise algstaadiumis, mis tagab selle, et hea koostöö puhul on koostööst saamine rohkem formaalsus, mis fikseerib eduka koostöö tulemuse.

Koostööst antakse kirjalikult. Koostööst tuleks vormistada koostöötabelina, kuhu kantakse ka kohaliku omavalitsuse seisukoht koostööst kohta. Koostööst tabel on kõige ülevaatlikum viis koostööst tulemuste ja nende kohta langetatud seisukohtade esitamiseks. Koostööst tabel tuleks välja panna planeeringu avalikul väljapanekul.

Et vältida lõpumatut koostööst ootamist, on § 17 lg 5 sätestatud, et *kui koostööst ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu koostajale väljasaatmise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et koostööstal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid*. Siinkohal on vajalik täiendav selgitus, sest seda sätet tõlgendatakse veidi valesti. Praktikas võib ikka ja jälle kuulda väidet, et kui koostööst pole kuu aja jooksul saadud võib lugeda planeeringu vastava asutuse poolt koostööstatutuks. Nii see siiski ei ole. Koostööst mitterahulolu ei tähenda, et planeering on koostööstatud; see tähendab, et *koostööstal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid*.

Kuna planeerimisseaduses kasutatakse eesti keeles juurdunud ja tavakohast mõistet *koostööstamine*, siis seaduse inglise keelses tõlkes oli ainuvõimalik kasutada selle mõiste sõna-sõnalise vastena sõna *concertation*, mida inglise keeles sellise tegevuse kirjeldamisel ei kasutata. Sarnast tegevust kirjeldatakse inglise keelses seadusandluses tavaliselt sõnaga *consultations* (konsultatsioonid). Soome maakasutusseaduses (maankäyttölaki), mis reguleerib ruumilist planeerimist ja ehitamist, kasutatakse mõistet *viranomaisneuvottely* (ametnike läbirääkimised). Siin pole erinevus siiski ainult kasutatavas terminis, vaid ka tegutsemise viisis - konsultatsioonid või läbirääkimised tähendavadki seal arutelusid/läbirääkimisi, mille käigus vajalikes küsimustes kokku lepitakse. Seetõttu on meie seaduse kohane koostööstamine Euroopa kolleegidele veidi arusaamatu.

Meil tikuvad nii mõnedki (kurikuulsamad) koostööstajad kohalikele omavalitsustele oma mõnigi kord väga suvalisi seisukohti dikteerima, arvates, et neil on veto-õigus kohalike omavalitsustele planeerimisotsuste üle. Omajagu on siin süüd ka kohalikel omavalitsustel, kes enne vastava riigiasutusega koostööstamist ei tiku selle riigiasutusega koostööd tegema. Tahaks loota et euroopalik planeeringu-kultuur meil ka selles mõttes juurdub, et arengu kavandamisel loobutakse keeldudest/käskudest ja (tegelikult olematust) vetoõigusest ning et valdavaks saab koostöö ja kokkuleppimise tahe tasakaalustatud ruumilise arengu huvides.

8.9. Planeeringu vastuvõtmine

§ 18 lg 1 kohaselt teeb kohalik omavalitsus või maavalitsus *planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku*. Planeeringu vastuvõtmine tähendab, et sellekohast otsust tegev linna/valla valitsus või volikogu või maavanem tunnistavad, et planeering on valmis, vastab sisuliselt nende tahtele, on saanud kõik vajalikud koostööstused ning selle sisu ja menetlemine vastavad seadustele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 32 kohaselt **kuulub üldplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse langetamine volikogu ainupädevusse**.

8.10. Ettepanekute ja vastuväidete esitamine ja neile vastamine

Igal isikul on õigus maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta (§ 20 lg 1). 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 seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha kahe 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).

Avaliku väljapaneku aegne kirjavahetus **on ainuke, mis planeeringu menetlemise käigus võib toimuda ka elektronposti teel**, kõikides teistes menetlusstaadiumides peab kohalik omavalitsus või maavalitsus saatma isiklikud teated tähtsaadetisena edastatud kirjaga. Kui kohalik omavalitsus vastab elektronposti teel saabunud seisukohtadele tähtkirjaga, siis rikub ta seadust.

Isikud võivad esitada igasuguseid seisukohti ning enamuses ei oska nad oma seisukohti põhjendada. Kohalik omavalitsus peab igale ettepanekule ja vastuväitele andma põhjendatud/kaalutletud vastuse. Kahjuks on praktikas juhuseid, kus isiku konkreetsetele ettepanekutele üldse ei vastata ning avalikul väljapanekul ettepanekuid ja vastuväiteid esitanutele saadetakse ühine üldsõnaline vastus. Sellist tegutsemisviisi ei saa seadusekohaseks pidada.

Tihti laekub avalikul väljapanekul nii palju ettepanekuid ja vastuväiteid, et kohalik omavalitsus ei jõua neile kahe nädala jooksul ammendavaid sisulisi vastuseid anda. Sellisel juhul tuleb ettepanekute/vastuväidete esitajale 2 nädala jooksul saata vahekiri, milles teatakse vastuse viibimise põhjustest ning teatatakse lõpliku vastuse saatmise tähtaeg.

§ 20 lg 1 eristab ettepanekud ja vastuväited, sätestades et *vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid*. Oma seisukohti esitades ei erista nende esitajad paljudel juhtudel sõnaselgelt, mis neist on ettepanek, mis vastuväide. Sellisel juhul peab **vald/linn isikule vastates ise otsustama, millist seisukohta käsitleda ettepanekuna, millist vastuväitena** - § 20 lg 1 annab selleks ühemõttelise ja sõnaselge aluse. **Ettepanekute ja vastuväidete eristamine planeerimis-menetluses on äärmiselt oluline, sest arvestamata jäetud vastuväited toovad kaasa teistsugused menetlusnõuded järgnevatel menetlus-etappides.**

8.11. Juurdepääs avalikule väljapanekule

Varem oli seaduses määratud planeeringu avaliku väljapaneku kestus, kuid polnud täpsustatud, millal näiteks üldplaneeringu 4-nädalase avaliku väljapaneku jooksul peab olema tagatud juurdepääs avalikule väljapanekule ja kas see peab olema tagatud ka töövälisel ajal. Vältimaks arusaamatusi ja ka võimalikke kohtuvaidlusi sel teemal, sätestab § 18 lg 8, et *planeeringu avaliku väljapaneku ajal peab maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud huvitatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses*. Viimane nõue jäetakse paljudes valdades/linnades täitmata – avalikul väljapanekul on kättesaadav vaid planeeringu seletuskiri ja joonised, kuid muud planeeringu koostamise käigus kogunenud dokumendid, sh kooskõlastused ja valla/linna seisukoht nende kohta, jäetakse välja panemata. Ilmselt ei ole paljud vallad/linnad tähele pannud § 18 lg 9 nõuet, et *koos planeeringuga pannakse avalikul väljapanekul välja planeeringule antud kooskõlastused ning planeeringu koostamist korraldava maavanema või kohaliku omavalitsuse seisukohad kooskõlastustega esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta*. Kooskõlastusi ja nende kohta võetud seisukohti on avalikul väljapanekul kõige otstarbekam esitada kokkuvõtliku tabelina – praktikas paljud vallad/linnad sellist kooskõlastuste väljapanemise viisi kasutavadki. Kuigi seadus sätestab, et avalik väljapanek peab olema juurdepääsetav töötaja jooksul, **on siiski soovitatav määrata ka mingid töövälised ajad, millal avalikku väljapanekut saab külastada ning sellest teatada avaliku väljapaneku kuulutuses**. See tagab avaliku väljapaneku külastamise võimaluse ka neile, kellel seda tööajal teha pole võimalik.

Avaliku väljapaneku kohas peaks olema teade selle kohta, kelle kätte tuleks jätta ettepanekud ja vastuväited, kui need soovitakse isiklikult üle anda ning info selle kohta, kes on see töötaja linna-/vallavalitsuses, kelle poole saab pöörduda avaliku väljapaneku ajal täiendavate selgituste saamiseks planeeringu kohta. Viimane aitab täielikumalt täita eelnimetatud planeeringuga seotud informatsioonile ligipääsemise nõuet ning vähendab kirjalike ettepanekute ja vastuväidete esitamise vajadust.

8.12. Planeeringu põhilahendus

Planeerimisseaduses kasutatakse mõistet *planeeringu põhilahendus* (§ 21 lg 5, § 23 lg 7). Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemusel võib kohalik omavalitsus või maavanem pidada vajalikuks maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu või detailplaneeringu lahenduste nii ulatuslikku muutmist, et see toob kaasa planeeringu põhilahenduste muutmise. Planeeringu **põhilahenduste muutmise tähendab sisult teistsuguse/uu planeeringu koostamist**. Seetõttu tuleb põhilahenduste muutmisel peale avalikku arutelu korrata maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu või detailplaneeringu kooskõlastamist, avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

PlanS kohaselt võib üldplaneering sisaldada maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut (§ 8 lg 4) ning detailplaneering sisaldada üldplaneeringu muutmise ettepanekut (§ 9 lg 7). Ka nende sätete puhul **tuleks muudatuseks pidada ennekõike planeeringu põhilahenduse muutmist**. See, mida pidada muudatuseks on oluline seetõttu, et planeerimisseaduses on mitmeid sätteid, kus detailplaneeringu avalikustamise ja menetlemise nõuded on seotud sellega, kas koostatav detailplaneering vastab/ei vasta kehtestatud üldplaneeringule (§ 10 lg 6, § 17 lg 3, § 23 lg 2 ja 3, jne).

Seadus ei defineeri, mis on planeeringu põhilahendused, sest see oleneb väga palju iga konkreetse planeeringu sisust. Siin peab kohalik omavalitsus või maavalitsus kasutama kaalutusõigust ja ise otsustama, millisel juhul on planeeringu avalikustamise tulemusel tegemist selliste muudatustega, mis oluliselt/põhimõtteliselt muudavad avalikustamisel olnud planeeringu sisu ning mille puhul tuleb avalikkust ja kooskõlastajat muutunud lahendustest veelkord informeerida ning millisel juhul on tegemist detailsete täienduste ja täpsustustega, mis põhilahendust ei muuda. Detailplaneeringu põhilahenduse muutmiseks tuleks ennekõike pidada krundi ehitusõiguse ja krundijaotuse muutmist. Üldplaneeringu põhilahenduse muudatuseks tuleks pidada mingi maa-ala kasutusotstarbe/juhtfunktsiooni muutmist, erineva kasutusotstarbega/juhtfunktsiooniga alade piiride olulist muutmist, ehitiste kõrguspiirangu muutmist ja muid kohaliku omavalitsuse hinnangul olulisi muudatusi, mida avaliku väljapaneku tulemusel otsustatakse planeeringusse sisse viia.

Samuti tuleb kaalutledes otsustada selle üle, millal detailplaneering sisaldab üldplaneeringu (põhilahenduse) muutmise ettepanekut, millal mitte. Viimase selgitamisel on jälle võimalik kasutada lennukõrguse mõistet. Üldplaneeringu "lennukõrguselt" pole paljud sellised detailid nähtavad, mida väga hästi näeb detailplaneeringu "lennukõrguselt". Nende detailide täpsustamine ja täiendamine detailplaneeringus, mis ei ole üldplaneeringu "lennukõrguselt" nähtavad, ei ole üldplaneeringu põhilahenduse muudatus. Seevastu selliste kehtestatud üldplaneeringu lahenduste muutmist detailplaneeringuga, mis üldplaneeringu "lennukõrguselt" selgelt näha on, tuleb lugeda kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmiseks. Kui näiteks üldplaneeringuga elurajooniks ettenähtud piirkonda koostatakse detailplaneeringut ja selles nähakse ette lisaks elamutele ka piirkonda teenindav kauplus ja või muu teenindusettevõtte või muu väike töökohti pakkuv ettevõtte, siis on tegemist üldplaneeringus sätestatu täpsustamise ja täiendamisega, sest see piirkond jääb oma põhifunktsioonilt elamurajooniks. Kui aga üldplaneeringuga elurajooniks ettenähtud piirkonnast mingi suurem osa nähakse detailplaneeringuga näiteks ette tööstusalaks või pargiks, siis on tegemist üldplaneeringu põhilahenduse muutmiselega detailplaneeringu kaudu.

Samamoodi võib selgitada üldplaneeringu vastavust/mittevastavust kehtestatud maakonnaplaneeringule. Kui üldplaneering sisaldab kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut (§ 8 lg 4), tähendab see, et soovitakse muuta maakonnaplaneeringu põhilahendusi.

8.13. Ettepanekutest või vastuväidetest loobumine

§ 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 hiljemalt kahe nädala jooksul planeeringu avaliku arutelu toimumise päevast arvates**. Ettepanekutest ja vastuväidetest loobumine võib toimuda mitmetel põhjustel. Kindlasti ei tohiks kohalik omavalitsus sundida/surveada 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 väljaõeldust võis aru saada, et ta loobub oma ettepanekutest/vastuväidetest, avaliku väljapaneku protokollile allkirja, tõendamaks et ta on loobunud. Seda ei saa siiski kõige õigemaks/korrektsemaks pidada, sest seda ei saa inimese päris omakäeliseks ja läbimõeldud tahteavalduseks pidada. Pealegi on suuremal arutelul tegemist olukorraga, kus inimene on veidi ähmi täis/erutatud, ning seetõttu on selline allkirja nõudmine väljapressimise maiguga. Ka ei pruugi selline hetke emotsiooni ajal allkirja andmine olla eriti läbikaalutud. Sellist allkirjavõtmist on ka raske pidada sättes nimetatud **kirjalikuks teatamiseks**. Seetõttu tuleb kohalikel omavalitsustel sellisest, neile kõige mugavamast tegutsemisviisist loobuma.

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

8.14. Järelevalve planeeringute koostamise üle

Maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja mõningatel juhtudel detailplaneeringu koostamise üle teostatakse järelevalvet. Maakonnaplaneeringute koostamise üle teostab järelevalvet Siseministeerium ning üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise üle teostab järelevalvet maavanem (§ 23 lg 1). **Järelevalve peamine ülesanne on õiguslik järelevalve planeeringu sisu ning menetlus- ja avalikustamismõnede täitmise üle.**

§ 23 lg 3 p 1 sätestab, et maavanema ülesandeks on *planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine*. Lisaks planeeringu sisu seadustele ja õigusaktidele vastavuse ning planeerimismenetluse (kitsalt) planeerimisseadusele vastavuse kontrollile **peab järelevalve teostaja kontrollima, kas planeeringu koostamisel on järgitud haldusmenetluse seaduse §-ga 4 sätestatud kaalutlemismõnedeid**. Selle ülesande jätvad maavanemad üldplaneeringute ja detailplaneeringute järelevalvet teostades üldjuhul täitmata. Seetõttu puuduvad kehtestatud üldplaneeringutes ja detailplaneeringutes reeglina minimaalsedki planeeringulahenduste põhjendused. Väga halba olukorda kaalutlusõiguse teostamisel kinnitab Riigikohtu praktika – Riigikohtusse jõudnud ebapiisava kaalutlemise kaebused on lõppenud sellega, et Riigikohus tunnustab kaalutlemise ebapiisavust. Seetõttu peavad maavanemad järelevalve käigus kaalutlemise piisavust kontrollides palju rangemad olema ning keelduma heakskiidu andmisest nendele üldplaneeringutele ja detailplaneeringutele, kus planeeringulahenduste põhjendamine/kaalutlemine on ebapiisav või hoopis puudub. Sellega väldivad maavanemad kehtestatud planeeringute ebapiisava kaalutlemise tõttu kohtusse jõudmist.

Planeeringu seadustele vastavust kontrollides peab maavanem kontrollima ka seda, kas keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi (KSH) on planeeringus arvestatud. Maavanem on planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi (KMHS) kohases planeeringu koostamis-protsessis ainuke, kes seda kontrollida saab, sest keskkonnateenistus tegeleb KMHS kohaselt ainult mõjude hindamisega ning tal puudub KMHS kohaselt pädevus kontrollida, kas ja mis määral on planeeringu koostamisel tegelikult KSH tulemusi arvestatud. KSH tulemuste arvestamist kontrollides peaks maavanem järelevalve teostamisesse kaasama maakonna keskkonnateenistuse, kellega koostöös tuleks selgitada kas, ja millisel määral KSH tulemusi on arvestatud. Viimasel ajal kehtestatud planeeringute hulgas leidub kahjuks väga palju selliseid, kus KSH tulemusi ei ole üldse arvestatud. Maavanemad peaksid järelevalve käigus KSH tulemuste arvestamist kontrollides palju rangemad olema ning keelduma heakskiidu andmisest nendele üldplaneeringutele ja detailplaneeringutele, kus KSH tulemusi ei ole arvestatud.

Lisaks õiguslikule järelevalvele kuulub järelevalve teostaja pädevusse *planeeringus riigi huvide järgimise kontrollimine, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering* (§ 23 lg 3 p 4). Järelevalve teostaja ülesandeks on ka *nõusoleku andmine liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks temale esitatud, liigilt üldisema planeeringu muutmise ettepanekut sisaldava planeeringu kehtestamisel* (§ 23 lg 3). Kaks viimast ülesannet on selgelt sellised, kus järelevalve otsuse langetamiseks paljudel juhtudel puudub otsene normatiivne alus ning järelevalve teostaja peab tegema sisulistele kaalutlustele tugineva kaalutlusotsuse. Sellistel juhtudel, kus see kaalutlusotsus ei aktsepteeri planeeringu esitatud sisulisi lahendusi, tuleb järelevalve teostajal oma kaalutlusotsust eriti põhjalikult motiveerida.

Kui avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei ole planeeringu koostamisel arvestatud, on järelevalve teostaja ülesandeks *planeeringu avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isikute ning planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse ärakuulamine ja seisukoha esitamine vastuväidete kohta* (§ 23 lg 3 p 5). Seega on **järelevalve teostajale seadusega antud lepitaja roll, kes peab lahkarmuste puhul aitama osapooltel kokkuleppele jõuda**. Tuletagem veelkord meelde, et vastuväide võis tähendada nii subjektiivset mittenõustumist mingi planeeringulahendusega, kui väidet, et planeeringu sisulistes lahendustes või avalikustamisel ja menetlemisel ei ole täidetud seaduse või õigusaktide nõudeid. Seega on ka planeeringuvaidluste lahendamine ja vastuväidete kohta seisukoha kujundamine paljudel juhtudel samuti puhtalt kaalutlusliku iseloomuga tegevus. Kui järelevalve käigus kokkulepet ei saavutata, *saadab järelevalve teostaja planeeringu koostamist korraldavale maavalitsusele või kohaliku omavalitsusele ja vastuväite esitajale oma kirjaliku seisukoha vastuväite kohta kahe nädala jooksul pärast osapoolte ärakuulamist* (§ 23 lg 4). Planeeringu sisuliste lahenduste kohta esitatud subjektiivse vastuväite puhul peab järelevalve teostaja piisava põhjalikkusega põhjendama, miks ta mingit lahendust õigemaks peab, st et subjektiivse vastuväite kohta esitatav seisukoht tugineb kaalutluslikele põhjendustele. Sellises küsimuses jääb planeeringu kehtestajale lõpliku otsuse tegemise õigus selle üle, kas sisulist vastuväidet planeeringu kehtestamisel arvestada või mitte. Kui järelevalve teostaja tõestab, et planeeringu sisulistes lahendustes on eksitud seaduse või muu õigusakti vastu, tuleb planeeringu sisu viia vastavusse vastava seaduse või õigusaktiga.

Planeeringute üle **järelevalve teostamise nõude sissetoomise** seadusesse on suuresti **tinginud kohtuvaidluste ennetamise soov**. Järelevalve annab võimaluse vaidluse osapooltele enne planeeringu kehtestamist veelkord läbi rääkida ja kokku leppida erapooletu osapoolte vahendusel. Senine praktika on näidanud, et suur osa vaidlustest suudetaksegi järelevalve käigus lahendada. Kohtuvaidluste ennetamise soovist on kantud ka § 23 lg 5, mille kohaselt *järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamused planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel lahendab Siseministeerium*. Alates PES-i jõustumisest 1995 aastal on (Sise- või Keskkonna-)ministeeriumil selliseid eriarvamusi tulnud lahendada ainult mõnel korral.

Järelevalve teostaja heakskiit planeeringule on maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja järelevalve teostamise kohustusega detailplaneeringu kehtestamise eeldus. § 23 lg 6 kohaselt annab *järelevalve teostaja planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja planeeringu koostamise käigus arvestamata jäänud vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb maavanemale või kohalikule omavalitsusele ettepaneku planeeringu kehtestamiseks*. Enne järelevalve teostajalt heakskiidu saamist ei tohi maavanem või kohalik omavalitsus planeeringut kehtestada – see tuleneb nii § 23 lg 6 kui § 24 lõigete 2 ja 3 sõnastusest.

8.15. Planeeringu osaline kehtestamine

Senises planeerimispraktikas on olnud küllalt juhuseid, kus üldplaneeringu koostamise lõppfaasis või järelevalve käigus jõutakse arusaamisele, et näiteks mingil valla territooriumi osal:

- oleks üldplaneeringu lahendusi siiski vaja muuta;
- põhjustavad pakutud planeeringulahendused lahendamatu vaidlusi, mistõttu oleks otstarbekas hakata otsima selles valla/linna piirkonnas teistsuguseid lahendusi.

Sellisel juhul oleks ebaotstarbekas jätta suuremas osas vastuvõetav üldplaneering mingis valla/linna osas ülesjäänud eriarvamuste tõttu pikaks ajaks kehtestamata, sest kehtestatud üldplaneering on valla/linna edasise eduka ruumilise arengu alus ja eeldus. Sellisel juhul on õigem vaidlusalune osa planeeringust välja jätta ja ülejäänud planeering siiski kehtestada.

Sellise olukorra reguleerimiseks sätestab § 23 lg 7, et *järelevalve teostaja võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku järelevalveks esitatud planeeringu osaliseks kehtestamiseks*. Planeeringu osalise kehtestamisega seotud planeeritava maa-ala suuruse muutmist ei loeta planeeringu põhilahenduse muudatuseks. Sellest sättest on ekslikult aru saadud ka nii, et planeeringu koostamise käigus ei tohi kohalik omavalitsus muuta planeeritava ala suurust. Nii see ei ole, sest osundatud säte reguleerib järelevalve koostaja pädevust, mitte planeeringu koostamist korraldava maavanema või kohaliku omavalitsuse pädevust. Seega võib kohalik omavalitsus vajaduse korral muuta planeeritava ala suurust ka planeeringu koostamise käigus. Sellisest muudatusest tuleb kindlasti avalikult teatada.

8.16. Planeeringu koostamiseks vajalike andmete kättesaadavus ja säilitamine

Et planeeringu koostamisel oleks võimalik arvestada kõigi planeeringualaga seotud isikute huvidega ja planeeritava maa-ala kohta olemas oleva informatsiooniga, peab vastav info planeeringu koostajale olema võimalikult lihtsalt kättesaadav. Selle tagamiseks sätestab § 14 lg 1, et *planeeringu koostamiseks vajalikke andmeid on planeeritaval maa-alal asuvad või planeeritava maa-ala kohta käivaid andmeid valdavad isikud kohustatud tasuta andma planeeringu koostamist korraldavale ministeeriumile, maavanemale, kohalikule omavalitsusele või nende poolt volitatud planeeringu koostajale*.

Sama oluline on, et kogu planeeringu koostamise käigus kogutud info oleks säilitatud ja kõigile vajadusel lihtsasti kättesaadav, selle tagamiseks sätestab § 14 lg 2, et *planeeringu koostamist korraldav ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on kohustatud tagama planeeringu koostamise käigus kogutud andmete ja materjalide säilimise ning huvitatud isikutele kättesaadavuse*.

8.17. Kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus

Kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustust kohaldab PlanS § 29 ainult **üleriigilisele planeeringule ja üldplaneeringule**. Kehtestatud planeeringu ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest eelmisel valimisperioodil ning informeerida Vabariigi Valitsust või valla/linna volikogu varemtehtud planeeringuotsuste sisulistest põhjendustest, sellest mida oleks vaja teha planeeringu edasiseks elluviimiseks ning vajadusel ka sellest, milliseid muudatusi oleks senikehtivates planeeringutes vaja

teha. Planeeringu ülevaatamine peab tagama planeeringu elluviimise regulaarse monitooringu ja vajadusel uuendamise. Teisalt on see vajalik selleks, et tagada uue volikogu ja valla/linna valitsuse pädevus järgnevate planeerimisotsuste tegemisel. Planeeringu ülevaatamise tulemustest tuleb § 29 lg 4 kohaselt informeerida ka avalikkust vastavas ajalehes.

8.18. Mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erisused

§ 29¹, mis käsitleb *mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erisusi*, lisati planeerimisseadusele 2007 aasta märtsis. Mitut kohalikku omavalitsust läbiv joonehitise selle paragrahvi lg 1 mõistes on: *riigimaantee, raudtee, torujuhe, kõrgepingeliin*. Selle paragrahvi seadusesse toomise tingis asjaolu, et:

- kuigi PlanS regulatsiooni kohaselt sai ka enne täienduse jõustumist joonehitise trassi koridori asukohta valida maakonnaplaneeringuga, ei saanud maakonnaplaneering olla joonehitise projekteerimise aluseks ning projekteerimise aluseks tuli koostada ka üldplaneering, mis antud juhul tähendas tarbetut dubleerimist,
- joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamisel on teatud erisusi, mida senikehtinud regulatsioon ei arvestanud,
- teeseaduses (mis oli ainus joonehitise käsitlevate seaduste hulgas, mis püüdis reguleerida ka asukohavalikut) reguleeris joonehitise asukoha valikut liiga pealiskaudselt,
- joonehitise asukoha valimine üldplaneeringuga osutus menetluslikult keeruliseks, kui mitut valda läbiva joonehitise asukoha valikuks oli vaja koostada valdade ühine üldplaneering ning ühise üldplaneeringu koostamiseks puudus nii mõnigi kord valdadel tahe.

Joonehitise trassi koridori asukoht määratakse üldjuhul maakonnaplaneeringuga (§ 29¹ lg 2). Selline sõnastus tähendab, et võimaluse/vajaduse korral saab trassi koridori asukohta määrata ka mitme valla/linna ühise üldplaneeringuga, sest lõike sõnastus ei sea ranget kohustust valida trassi koridori asukoht ainult maakonnaplaneeringuga. Lg 2 teine lause nõuab, et *asukohavalikul tuleb kaaluda mitut võimalikku varianti*.

Joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu lähtekohtade, eskiislahenduste, võimalike asukohavariantide ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks korraldatakse koostöös kohaliku omavalitsusega avalikke arutelusid (lg 3). Nõue on esitatud mitmuses, seega peab korraldama mitu avalikku arutelu. Lg 4 kohaselt teatab maavanem *tähtsaadetisena edastatud kirjaga eeldatavasti joonehitise koridori jäävate kinnisasjade omanikele hiljemalt kaks nädalat enne joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku algust planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha*. Planeeringu koostamise käigus valitakse joonehitise trassi koridori võimalikud asukohad. Kõigile kinnisasjade omanikele, kelle kinnisasi täielikult või osaliselt (olenemata sellest, kui suur see osa on) jääb võimaliku trassi koridori maa-alale, tuleb isiklik arutelu toimumise teade saata.

Lg 5 sätestab, et pärast joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu kehtestamist kantakse joonehitise asukoht vastavasse varem kehtestatud üldplaneeringusse. Joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu otsus jõustub järgmisel päeval pärast joonehitise asukoha kandmist kõigisse joonehitise asukohavaliku ala kehtestatud üldplaneeringutesse. Säte ei kohusta valda/linna valitud trassi koridori asukohta üldplaneeringusse kandma. See tähendab, et kohalikul omavalitsusel on sisuliselt vetoõigus, kui ta keeldub joonehitise asukoha üldplaneeringusse kandmisest. Seetõttu on eriti oluline, maavalitsus teeks asukoha valikul koostööd planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega ja Maantee-Ametiga ning jõuaks nendega kokkuleppele kõigis asukohavaliku küsimustes. Lg 6 sätestab, et *kui joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga, toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel*. Kui joonehitise juurde kuulub selle kasutamisega seotud hoonete ja rajatiste kogum (raudteejaama hooned, alajaam või muu selline), koostatakse selle ehitamise aluseks vajalik detailplaneering maakonnaplaneeringu alusel. See tähendab, et joonehitise ehitamise aluseks ei ole vaja koostada üldplaneeringut ega detailplaneeringut ning joonehitise eelprojekti koostamine toimub kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel.

8.19. Riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erisused

Riiklikult tähtsa ehitise kavandamisega seotud erisused (6 ptk) toodi planeerimisseadusesse sisse põhiliselt seetõttu, et praktikas ei soovi ükski kohalik omavalitsus sellist ehitist oma territooriumile, kuna see tekitab elanikkonnas reeglina väga suurt vastuseisu. Selleks, et siiski tagada võimalus sellise ehitise kavandamiseks ja ehitamiseks, oli vaja seadusega luua võimalus ignoreerida kohalikku omavalitsuse

vastuseisu. Riiklikult tähtis ehitise planeerimisseaduse tähenduses on (§ 32):

- üleriigilise tähtsusega kaitseväepolügoon;
- üleriigilise tähtsusega sõjaväelennuväli;
- rahvusvaheline tsiviilennuväli;
- elektrijaam, mille energiatoodang ületab ühe kolmandiku riigi elektritarbimisest;
- üleriigiline ohtlike jäätmete lõpladustuspaik;
- üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla;
- üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega sadam.

Riiklikult tähtsa ehitise asukohaettepanekud koostab ministeerium, kelle valitsemisalasse kavandatav ehitise kuulub. Asukohaettepanekud koostatakse üldjuhul mitme asukoha kohta. Ettepanekute koosseisu kuuluvad majanduslik ja tehniline põhjendus ning keskkonnamõjude hindamine. Asukohaettepanekute alusel alustab ministeerium läbirääkimisi kohalike omavalitsustega ehitise lõpliku asukoha kokkuleppimiseks. Seaduses sätestatud erikorda ei rakendata, kui riiklikult tähtsa ehitise ühe võimaliku asukoha kohaliku omavalitsusega saavutatakse kokkulepe ehitise asukoha suhtes (§ 33).

Riiklikult tähtsa ehitise lõplik asukoht määratakse üldplaneeringuga. Kui ükski kohalik omavalitsus ei nõustu riiklikult tähtsat ehitist oma territooriumile paigutama, siis võib Vabariigi Valitsus ignoreerida kohaliku omavalitsuse tahet ja teha ise ehitise asukohavaliku otsuse. Kui Vabariigi Valitsus on teinud riiklikult tähtsa ehitise asukohavaliku otsuse, koostab ehitise lõpliku asukoha üldplaneeringu ja detailplaneeringu maavanem, mitte kohalik omavalitsus (§ 34).

Eestis ei ole riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erikorda peale selle kehtestamist 2003. aastal rakendatud. Tahaks väga loota, et see erikord toimib preventiivselt ning sunnib senisest enam osapooli kokkuleppele jõudma selleks, et erikorda kunagi rakendada ei tuleks.

8.20. Valla või linna ehitismäärus

§ 5 kohaselt koostatakse linna või valla ehitismäärus valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks ning kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Selline sõnastus jätab kohalikele omavalitsustele väga ulatusliku kaalutusõiguse selle üle, mida ehitismäärusega reguleeritakse. Valla/linna ehitismääruses oleks otstarbekas sätestada ka selliste väikeehitiste, väikevormide, teisaldatevate ehitiste kavandamise ja ehitamise kord, mille kavandamist ja ehitamist ehitusseadus ei reguleeri.

Ehitismäärusega ei saa seada maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi, sest § 3 lg 3 kohaselt saab neid seada ainult kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu alusel.

9. Planeeringute menetlemise kord

9.1. Üleriigiline planeering

Üleriigilise planeeringu menetlemise kord on teistest planeeringutest tunduvalt põgusamalt reguleeritud. Üleriigilise planeeringu koostamisel ei sea seadus avalike väljapanekute ja avalike arutelude nõuet.

Otsuse üleriigilise planeeringu algatamise kohta teeb Vabariigi Valitsus, planeeringu koostamise korraldamine on Siseministeeriumi ülesanne. Üleriigilise planeeringu algatamise teade, nagu kõik muud Vabariigi Valitsuse otsused, avaldatakse Riigi Teataja Lisas. Ministeerium peab ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes teatama planeeringu algatamisest, tutvustades samas algatatud planeeringu eesmäärke (§ 12 lg 1).

Üleriigiline planeering tuleb koostada koostöös maavanemate ja maakondlike omavalitsuste liitudega ning ministeeriumidega ning hiljem nendega ka kooskõlastada. Siseministeerium peab vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes avalikkusele tutvustama üleriigilise planeeringu põhiseisukohti (§ 18 lg 4). Kooskõlastatud üleriigilise planeeringu esitab Vabariigi Valitsusele kehtestamiseks selle koostamist korraldanud Siseministeerium, kes peab tagama ka planeeringu kehtestamisest teatamise vastavas ajalehes.

Üleriigilise planeeringu Eesti 2010 koostamisel tehti väga ulatuslikku koostööd maavalitsuste ja maakondlike omavalitsuste liitudega, kellega arutati planeeringu esialgset teksti ning kellelt saadi tagasisidena väga palju ideid. Pidevat koostööd tehti ka kõigi ministeeriumidega, kelle valitsemisalas on

füüsilised või sotsiaalsed infrastruktuurid. Planeeringu koostamisse kaasati ka suur töörühm, kuhu kuulusid teadlaste, kultuuriinimeste ja poliitikute esindajad. Töörühma töö tulemuseks olid neli Eesti võimalikku arengustsenaariumit, mis olid aluseks üleriigilise planeeringu sisu kujundamisel. Võib öelda, et kuigi seadus reguleerib üleriigilise planeeringu koostamist küllaltki põgusalt, toimus üleriigilise planeeringu koostamine väga laiapõhjalises koostöös erinevate haldustasemetega ja huvigruppidega.

9.2. Maakonnaplaneering

9.2.1 Algatamine ja sellest teatamine

Maakonnaplaneeringu koostamise algatab maavanem või Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab maavanem (§ 10 lg 3). Maakonnaplaneeringu algatamise otsuse on praktikas teinud Vabariigi Valitsus sellisel juhul, kui ühesugune maakonnaplaneerimise ülesanne antakse kõigile maakondadele korraga. Sellisel juhul on Siseministerium teinud maavalitsustega koostööd ühtse planeeringumetoodika kujundamiseks kõigis maakondades. Maavanema algatusel on mitmetes maakondades maakonnaplaneeringu teemaplaneeringuid koostatud mitmesuguste teemade (maakonna jalgrattateede võrgustik, joonehitiste asukohavalik, jms) käsitlemiseks.

Maavanem peab informeerima planeeritava maa-ala kohalikke omavalitsusi maakonnaplaneeringu algatamisest *kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates (§ 12 lg 3)* ja teatama planeeringu algatamisest vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist. Avaldatavas teates tuleb anda *informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmärke (§ 12 lg 1)*. Maakonnaplaneeringu algatamisest ei ole mingeid isikuid vaja isiklikult teavitada.

9.2.2. Koostöö ja kaasamine

Maakonnaplaneeringu koostamine on pikk protsess ning kestab senise kogemuse kohaselt umbes kolm aastat. Samas on suhtlemine maakonnaplaneeringu koostamise käigus seaduses vaid ühe lausega reguleeritud. Seaduse kohaselt tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel teha koostööd *planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanemate ning ministeriumidega, kelle valitsemisala küsimusi planeering käsitleb (§ 16 lg 4 p 2)*. Senises praktikas on tähendanud maakonnaplaneeringu koostamine pidevat konsultatsiooniprotsessi, millesse kaasatakse planeeritava maa-ala kohalikud omavalitsused, asjaomased ministeriumid ning mitmesuguseid huvigruppe esindavad kodanike ühendused ja isikud.

9.2.3. Kooskõlastamine

Maakonnaplaneering tuleb kooskõlastada *planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega (§ 17 lg 2 p 1)*. Lisaks sellele võib Siseministerium määrata maakonnaplaneeringu teiste riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega **kooskõlastamise vajaduse** (§ 17 lg 3). Teiste kooskõlastuste määramiseks peab maavanem ministeriumi poole pöörduma.

9.2.4. Avalik väljapanek ja arutelu

Maakonnaplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse teeb maavanem. Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse *maakonna keskses ja teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes (§ 18 lg 3)*. Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku kestus on *4 nädalat (§ 19 p 3)*. Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu aeg ja koht tuleb teatada vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust. Teates tuleb anda *informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada lühidalt planeeringu sisu (§ 18 lg 6)*.

Maavalitsus peab avaliku väljapaneku ajal *ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatama avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist (§ 20 lg 2)* ning *ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist korraldama planeeringu ja selle avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu (§ 21 lg 1)*. Kui

maakonnaplaneeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab maavanem *vastavas ajalehes avaldama informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates* (§ 21 lg 3).

Arvestades avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemusi tehakse maakonnaplaneeringusse vajalikud parandused ja täiendused ning esitatakse planeering järelevalve teostajale *koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta* (§ 21 lg 4).

9.2.5. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Maakonnaplaneeringu koostamise üle teostab järelevalvet regionaalminister (§ 23 lg 1). *Regionaalministri poolt heakskiidetud maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem* (§ 24 lg 2). Maakonnaplaneeringu kehtestamise teate peab maavanem avaldama *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise otsuse tegemise päevast arvates* (§ 25 lg 2). Sama aja jooksul peab maavanem *Siseministeriumile ja planeeritava maa-ala kohalikele omavalitsustele saatma maakonnaplaneeringu kehtestamise otsuse ära kirja ja kehtestatud maakonnaplaneeringu* (§ 25 lg 3).

9.3. Üldplaneering

9.3.1. Algatamine ja sellest teatamine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 31 kohaselt **võib üldplaneeringu koostamise algatamise otsuse teha ainult kohaliku omavalitsuse volikogu**, linna- või vallavalitsus algatamise otsust teha ei tohi. Üldplaneeringu koostamise algatamisest tuleb teatada *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast algatamise otsuse tegemist*. Teates tuleb anda informatsiooni *planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmäärke* (§ 12 lg 1).

Kohalik omavalitsus peab informeerima maavanemat üldplaneeringu algatamisest *kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates* (§ 12 lg 5). Kui üldplaneeringuga valitakse olulise ruumilise mõjuga objekti asukohta, määrab planeeritava maa-ala suuruse maavanem koostöös vastava kohaliku omavalitsusega ja kooskõlastatult regionaalministriga (§ 8 lg 5).

Üldplaneeringu koostamise ajaks võib kohalik omavalitsus kehtestada ajutise ehituskeelu, kui on teada, et üldplaneeringuga *kavatsetakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringut*. Ajutise ehituskeelu kehtestamisest tuleb teatada seaduses sätestatud korras (§ 15).

9.3.2. Koostöö ja kaasamine

Üldplaneeringu koostamisse peab kohalik omavalitsus kaasama *planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud ja elanikud ning teised huvitatud isikud* (§ 16 lg 1). Kohalik omavalitsus peab korraldama *avalikke arutelusid üldplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude tutvustamiseks* (§ 16 lg 2). Kuna seadus kasutab üldplaneeringu koostamise aegsete avalike arutelude kohta mitmust, siis tähendab see, et neid tuleb korraldada mitu. Praktikas laekub üldplaneeringu koostamise ajal kohalikele omavalitsusele mitmeid seisukohti planeeringu kohta. Nendele vastamine toimub üldises korras ja nende olemasolu või puudumine ei mõjuta planeeringu edasist menetlemise korda. Üldplaneeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tegema koostööd *planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja vastava maavanemaga* (§ 16 lg 4 p 3). Praktikas tehakse koostööd ka mitmete riigiasutustega (näit päästeteenistus, muinsuskaitse ja looduskaitse asutused, ministeriumid, maanteeamet, jne), soovitav on teha pidevat koostööd kõigi nendega, kellega planeering tuleb hiljem kooskõlastada.

9.3.3. Kooskõlastamine

Kohalik omavalitsus peab üldplaneeringu kooskõlastama:

- *planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja maakonna keskkonnateenistusega;*
- *vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud ala või kui planeeritaval maa-alal asub maaparandussüsteem* (§ 17 lg 2 p-d 2 ja 3).

Maavanemale on õigus lisaks eelpool nimetatutele määrata riigiasutused, kellega planeering tuleb

kooskõlastada (§ 17 lg 3 p 2). Üldplaneeringu koostamise käigus tuleb linnal/vallal pöörduda maavanema poole täiendavate kooskõlastuste määramiseks.

9.3.4. Avalik väljapanek ja arutelu

Üldplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse saab vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 32 **teha ainult linna/valla volikogu**, linna-/vallavalitsus seda otsust teha ei tohi. Üldplaneeringu avalik väljapanek tuleb korraldada *valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas* (§ 18 lg 2 p 1). Üldplaneeringu avaliku väljapaneku kestus on 4 nädalat (§ 19 lg 2). Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu aeg ja koht tuleb teatada *vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust*, teates tuleb anda *informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada lühidalt planeeringu sisu* (§ 18 lg 6). Lisaks ajalehes teatamisele tuleb üldplaneeringu avaliku väljapaneku kohta välja panna kuulutused *valla külade või linna asumite vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas, nagu kauplus, raamatukogu, kool, bussipeatus, vms* (§ 18 lg 7 p 1).

Kui üldplaneeringuga kavandatu ... toob kaasa kinnisasja sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse või muudab omaniku tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust, teatab kohalik omavalitsus tähtsaadetisena edastatud kirjaga kinnisasja omanikule planeeringu avaliku väljapaneku ning üldplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha hiljemalt kaks nädalat enne avaliku väljapaneku algust (§ 18 lg 5).

Kuigi seadus seda ei nõua, on paljud kohalikud omavalitsused **vajalikuks pidanud üldplaneeringu tutvustamise korraldamist avaliku väljapaneku alguses**. See on kindlasti väga otstarbekas, sest ühest küljest tekitab tutvustamine suuremat avalikku huvi avaliku väljapaneku vastu, teisalt aitab planeeringu sisu avamine ja inimestele selgitamine ennetada paljusid ettepanekuid ja vastuväiteid.

Kui avaliku väljapaneku ajal on esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus *ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatama avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist* (§ 20 lg 2). *Ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist* peab kohalik omavalitsus korraldama üldplaneeringu ja *selle avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu* (§ 21 lg 1). Üldplaneeringu koostamisel on avaliku väljapaneku järgse avaliku arutelu korraldamine kohustuslik, kohalik omavalitsus ei tohi seda korraldamata jätta.

Kui üldplaneeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus *vastavas ajalehes avaldama informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates* (§ 21 lg 3).

Arvestades avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemusi tehakse üldplaneeringusse vajalikud parandused ja täiendused ning esitatakse planeeringu järelevalve teostajale *koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta* (§ 21 lg 4). Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemusel võib kohalik omavalitsus pidada vajalikuks planeeringu nii ulatuslikku muutmist, et see toob kaasa planeeringu põhilahenduste muutmise. Põhilahenduste muutmise korral tuleb korrata üldplaneeringu kooskõlastamist (asutustega, keda muudatused puudutavad), avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu (§ 21 lg 5).

9.3.5. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Üldplaneeringu koostamise üle teostab järelevalvet maavanem. Kui üldplaneering on saanud järelevalve teostaja heakskiidu, võib planeeringu kehtestada. **Üldplaneeringu võib** vastavalt kohaliku omavalitsuse seaduse § 22 lg 1 p 31 **kehtestada ainult linna-/vallavolikogu**. *Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatustega nõustunud, kannab maavanem vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse. Maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava üldplaneeringu kehtestamise otsus jõustub pärast üldplaneeringus sisalduvate muudatuste kandmist maakonnaplaneeringusse* (§ 24 lg 4). Üldplaneeringus sisalduvate maakonnaplaneeringu muudatuste kandmisest maakonnaplaneeringusse peab maavanem viivitamatult informeerima vastavat kohalikku omavalitsust.

Kohalik omavalitsus peab ühe kuu jooksul pärast üldplaneeringu kehtestamist:

- avaldama *vastavas ajalehes üldplaneeringu kehtestamise teate* (§ 25 lg 4);
- *saatma maavanemale üldplaneeringu ja selle kehtestamise otsuse ärakirja*;
- *saatma riigi maakatastri pidajale informatsiooni üldplaneeringu kehtestamisega jõustunud maakasutus-*

ja ehitustingimuste ning kitsenduste kohta (§ 25 lg 5).

Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab maakonnaplaneeringu muudatust ja maavanem on vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse kandnud, peab maavanem saatma Siseministeeriumile muudatusi kajastava maakonnaplaneeringu väljavõtte ühe kuu jooksul muudatuste planeeringusse kandmise päevast arvates (§ 25 lg 6). Ministeeriumi informeerimine on vajalik, sest ministeeriumi arhiivis on kõik kehtestatud maakonnaplaneeringud ning informatsioon maakonnaplaneeringu sisu muudatustest tagab ministeeriumisse jõudnud planeeringu-vaidluste pädeva lahendamise.

Isiklikult tuleb üldplaneeringu kehtestamisest informeerida neid isikuid, kelle:

- avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud;
- senist maakasutust või ehitusõigust kehtestatud planeeringu alusel kitsendatakse;
- kinnistule kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld (§ 25 lg 7).

Kui üldplaneeringu koostamise ajaks kehtestati ajutine ehituskeeld maa-alal, mille kohta on varem kehtestatud detailplaneering, siis tuleb üldplaneeringu kehtestamisel otsustada, kas on vajalik see detailplaneering kehtetuks tunnistada. Kui kehtestatavas üldplaneeringus määratakse varem kehtestatud detailplaneeringust erinevad maakasutus- ja ehitustingimused, tuleb koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega teha ka varemkehtestatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsus. Koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega tuleb teha ka jõus oleva ajutise ehituskeeldu (ehituskeeldu saab kehtestada 2 aastaks) kehtetuks tunnistamise otsus nii siis, kui seniseid maakasutus- ja ehitustingimusi muudetakse, kui ka siis, kui neid ei muudeta.

9.4. Detailplaneering

9.4.1. Algamine ja sellest teatamine

Detailplaneeringu algatamise otsuse võib teha linna-/vallavalitsus või volikogu. Kohalik omavalitsus võib põhjendatud juhul keelduda detailplaneeringu algatamisest. Kui kohalik omavalitsus leiab, et detailplaneeringu algatamise ettepanekus sisalduva eesmärgi elluviimine soovitud asukohas ei ole vastuvõetav, peab detailplaneeringu algatamisest keeldumise põhjendus olema sisuliselt põhjalikult motiveeritud. Detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsus tuleks vormistada haldusaktiga. Keeldumisest koos vastavate põhjendustega tuleb ettepaneku tegijale kirjalikult teatada.

Planeerimiseseaduse kohaselt võib *igatiis teha planeeringu algatamise ettepaneku* (§ 10 lg 1). Seadus ei piira algatamise ettepaneku tegijate ringi. On vaieldud selle üle, kas näiteks linn võib detailplaneeringu algatamise ettepaneku tagasi lükata ja keelduda detailplaneeringu algatamisest. Üks isik võib kohalikule omavalitsusele teha igasuguseid ettepanekuid, ka täiesti absurdseid - näiteks võib keegi teha linnavalitsusele ettepaneku algatada detailplaneering selleks, et planeerida talle pereelamu keset linna peaväljakut. Kohalik omavalitsus peab iga ettepaneku puhul kaalutlema, kas ettepanek on sisuliselt ja õiguslikult vastuvõetav. Kui ettepanek ei ole vastuvõetav (näiteks on vastuolus linna/valla üldplaneeringuga, seaduse või muu õigusaktiga, riivab väga oluliselt mõne teise isiku huve, on mingil muul sisulisel põhjusel antud kohta sobimatu), peab kohalik omavalitsus ettepaneku tegijale kirjalikult vastama ning põhjalikult ja argumenteeritult selgitama, miks ta sellise detailplaneeringu algatamisest keeldub. Mida põhjalikum selgitus, seda vähem on põhjuseid tagasilükkamise vaidlustamiseks. Planeeringu algatamise ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise otsus on esimene kaalutusotsus, mis planeeringu koostamise käigus tehakse. Eeltoodud kokku võttes võib väita, et **planeeringu algatamise ettepaneku igal juhul vastu võtmise kohustus oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega.**

Seadus ei täpsusta, kes teeb detailplaneeringu algatamise otsuse, kas linna-/vallavalitsus või volikogu. Üldreegel selle kohta peaks olema sätestatud linna/valla ehitusmääruses. Algamise otsuse võiks teha volikogu, kui:

- planeeritakse linnaehituslikult olulist piirkonda;
- detailplaneeringuga kavatakse teha kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek (st kavatakse muuta volikogu poolt kehtestatud üldplaneeringut);
- planeeritakse piirkonda, kus on tegemist oluliste avalike huvide või väärtustega.

Kui detailplaneeringut on nii oluliseks peetud, et algatamise otsuse teeb volikogu, peaks volikogu tegema kindlasti ka planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise otsuse. Detailplaneeringu algatamisest peab kohalik omavalitsus teatama:

- vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist, teates tuleb anda

informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmäärke (§ 12 lg 1);

- maavanemale kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates (§ 12 lg 5);
- tähtsadeisena edastatud kirjaga vastava kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates, kui detailplaneeringu algatamisel on teada või detailplaneerimise käigus selgub, et algatav detailplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa võõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse (§ 12 lg 4).

Detailplaneeringu algatamisel tuleb kohalikul omavalitsusel otsustada, kas ta:

- koostab planeeringu ise;
- tellib selle planeeringufirmalt;
- teeb huvitatud isikule ettepaneku tema kaasamiseks planeeringu koostamise rahastamisse;
- lubab huvitatud isikul astuda planeeringu tellija rolli.

Ka sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus lubab huvitatud isikul astuda detailplaneeringu tellija rolli, peab kõik seaduse kohased menetlemistoimingud planeeringu koostamisel tegema kohalik omavalitsus.

9.4.2. Huvitatud isiku astumine detailplaneeringu tellija või finantseerija rolli

PlanS võimaldab huvitatud isikul astuda detailplaneeringu tellija ja/või finantseerija rolli.

Seaduses on sätestatud, et kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida lepingu detailplaneeringu koostamise kohta. Lepinguga määratakse kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu koostamisest huvitatud isiku kohustused detailplaneeringu koostamisel ja planeeringu koostamise rahastamisel (§ 10 lg 6). Seaduse sõnastus võimaldab nii seda, et huvitatud isik annab planeeringu koostamiseks vajalikud vahendid lepinguga üle linnale/vallale, kes siis koostab ise detailplaneeringu või tellib detailplaneeringu koostamise, kui ka seda, et huvitatud isik on linna/vallaga sõlmitud lepingu alusel planeeringu tellija. Samas seab § 10 lg 6 ka kitsenduse, mille kohaselt **huvitatud isik ei tohi olla detailplaneeringu tellija siis, kui tegemist on olulise avaliku huviga**, st kaitse alla võetud maa-alal või siis, kui avalikud huvid ja üldised arenguvajadused on üldplaneeringus või suure linna puhul linnaosa üldplaneeringus väljendamat. Seaduses nimetatud leping võimaldab kohaliku omavalitsuse ja huvitatud isiku vahendeid koostada ka sellistel juhtudel, kus:

- ühes piirkonnas soovitakse ette valmistada ehitamist mitmetele omanikele/investoritele kuuluvatel kinnistutel;
- kohalik omavalitsus peab vajalikuks lisaks investori soovitud kinnistule näiteks terve vastava kvartali planeerimist.

9.4.3. Koostöö ja kaasamine

Detailplaneeringu koostamine kestab planeeringu algatamise otsuse tegemisest kuni planeeringu vastuvõtmise otsuse tegemiseni. Detailplaneeringu koostamine on praktikas tihtipeale pikk ja keeruline protsess, mis moodustab ~90 protsenti planeeringu koostamise ja menetlemise koguaegast, kuid seda reguleerib ainult üks paragrahv oma kolme lõikega. Võib tunduda paradoksina, et valdavat osa detailplaneeringu koostamise ja menetlemise ajast ja toimingutest reguleerib küllaltki pikas seaduses vaid üks lühike paragrahv. See on nii seetõttu, et erinevad planeeringud võivad oma sisult olla väga erinevad ning erineva iseloomuga planeeringute puhul on universaalseid nõudeid seaduses võimatu sätestada.

PlanS sätestab, et detailplaneeringu koostamisse tuleb kaasata *planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud, elanikud ja teised huvitatud isikud* (§ 16 lg 1). Seaduses sätestatakse üldreeglina, et *detailplaneeringu lähteseisukohti ja eskiislahendusi tutvustavate avalike arutelude vajaduse määrab kohalik omavalitsus*, lisades samas nõude, et *vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kohustuslik, kui detailplaneering koostatakse muinsuskaitse või looduskaitse alla võetud maa-alale, linnaehituslikult olulisele piirkonnale või alale, mille muinsuskaitse või looduskaitse alla võtmiseks on planeeringu menetlemisel tehtud vastav ettepanek* (§ 16 lg 3). Eeltoodule lisab seadus veel nõude, et detailplaneering tuleb koostada *koostöös planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikega ning olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikega või valdajatega, et tagada planeeritava maa-ala varustatus tehnovõrkudega* (§ 16 lg 4 p 4). Eelpool osundatu tähendab, et **seadus jätab kohalikule omavalitsusele väga suure otsustus- ja valikuvabaduse ehk kaalutluskohustuse selle üle, keda, mis määral ja millisel moel detailplaneeringu koostamise protsessi kaasata**. Kaasamise viisi ja ulatuse üle otsustamisel tuleb iga konkreetse

detailplaneeringu puhul lähtuda:

- planeeritava maa-ala asukohast ja suuruselt;
- asukoha linnaehituslikust olulisusest;
- detailplaneeringu vastavusest kehtestatud üldplaneeringule;
- kavandatava hoonestuse iseloomust ja mahust;
- olemasoleva hoonestuse iseloomust ja väärtusest;
- looduslikest tingimustest;
- avalike ja erahuvide ulatusest;
- võimalikust huvide vastuolust, jms.

Kuigi seadus jätab avalike arutelude vajaduse otsustamise paljudel juhtudel kohalikele omavalitsusele, ei tähenda see et detailplaneeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste avalikke arutelusid ei peagi korraldama. See **tähendab, et kohalik omavalitsus peab rakendama kaalutlusõigust avalike arutelude vajaduse üle otsustamisel.**

Praktikas võiks lähteseisukohtade ja/või eskiislahenduste avalikest aruteludest loobuda vaid tõesti lihtsate, üldplaneeringut järgivate detailplaneeringute puhul. Vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kindlasti vajalik, kui planeeritakse maa-ala, mille puhul on eelpool soovitatud, et planeeringu algatamise otsuse peaks tegema volikogu. Sellest, millisel määral kohalik omavalitsus kasutab kaasamist ja koostööd ning avalikke arutelusid detailplaneeringu koostamise käigus, oleneb suurel määral planeeringu koostamise ja elluviimise edukus. Kaasamine, koostöö ja avalikud arutelud tagavad selle, et kõik isikud saavad planeeringu kohta õigeaegset ja piisavat informatsiooni. Hilinenud ja ebapiisav informatsioon võib luua mulje, et kohalik omavalitsus soovib midagi avalikkuse eest varjata ning olla lahendamatu konfliktide põhjuseks. Tuletagem siinkohal meelde sedagi, et vastavalt § 4 lg 2 p 2 peab linn/vald tagama *huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus. Erinevaid huvisid on võimalik arvesse võtta ja tasakaalustada vaid siis, kui kõik võimalikud huvid on detailplaneeringu koostamise käigus koostöö ja kaasamise kaudu kindlaks tehtud.*

Arvestades seda, et ka kaalutlusõiguse ebapiisavat kasutamist, otsuste ebapiisavat põhjendatust ning ebapiisavat informeerimist, koostööd ja kaasamist saab kohtus vaidlustada, tuleb detailplaneeringu koostamise käigus avalikustamise ulatuse kohta tehtud otsustused piisavalt motiveerida ja dokumenteerida, samuti tuleb dokumenteerida kaasamise ja koostöö eesmärgil läbiviidud üritused ning planeeringu koostamise käigus läbiviidud avalikud arutelud.

Koostöö käigus tuleb saavutada ka planeeringu elluviimist tagavad kokkulepped. Planeeringu elluviimiseks võib mõnikord vajalik olla kellegi kinnisasja või selle osa võõrandamine, mingite hoonete lammutamine, servituudi seadmine jms. Kõikides nendes asjades kokkuleppimiseks tuleb asjaosaliste vahel sõlmida mingis vormis kirjalikud kokkulepped (eel-leping, ühiste kavatsuste protokoll vms). Kui nendes asjades kokkulepet ei saavutata ja eesmärgi saavutamiseks sundi ei ole võimalik rakendada, tuleb vastavast planeeringlahendusest või isegi planeeringu koostamise jätkamisest loobuda. Samuti tuleb planeeringu koostamisel koostöö käigus saavutada kokkulepped ettevõtetega, kes on huvitatud tehnovõrkude rajamisest planeeritaval maa-alal.

9.4.4. Kooskõlastamine

Detailplaneering tuleb kooskõlastada *vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud ala või kui planeeritaval maa-alal asub maaparandussüsteem (§ 17 lg 2 p 2).* Paljudel juhtudel on vaja detailplaneering kooskõlastada ka muude riigiasutustega. Kui detailplaneeringu koostamisel järgitakse kehtestatud üldplaneeringut, *määrab planeeringu riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega kooskõlastamise vajaduse kohalik omavalitsus (§ 17 lg 3 p 3).* Kui koostatav detailplaneering teeb kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepaneku või *koostatakse maa-alale, mille kohta puudub kehtestatud üldplaneering, määrab muude kooskõlastuste vajaduse maavanem (§ 17 lg 3 p 2).* Kohalik omavalitsus peab kujundama oma seisukoha kooskõlastuste kohta ning esitama need seisukohad avalikkusele detailplaneeringu avaliku väljapaneku käigus.

9.4.5. Avalik väljapanek ja arutelu

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku

väljapaneku (§ 18 lg 1). Seaduses ei ole öeldud, millistel juhtudel teeb detailplaneeringu vastuvõtmise otsuse linna/valla valitsus, millistel volikogu. Kindlasti peaks vastuvõtmise otsuse tegema volikogu sellistel juhtudel, mil volikogu oli planeeringu algatamise otsuse tegija. Detailplaneeringu avalik väljapanek on kohustuslik, sellest võib loobuda vaid siis, kui detailplaneeringut koostatakse § 22 kohaselt **lihtsustatud korras**. Avalik väljapanek peab toimuma *valla keskuses ja vastavas asulas või linna keskuses ja vastavas linnaosas* (§ 18 lg 2 p 2) ning selle kestus peab olema *kaks nädalat* (§ 19 p 1).

Detailplaneeringu avalikust väljapanekust tuleb teatada *vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust* ning teates tuleb:

- 1) *anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta;*
- 2) *tutvustada lühidalt planeeringu sisu;*
- 3) *detailplaneeringu puhul anda informatsiooni kavandatava hoonestuse iseloomu ning olulisemate maakasutus- ja ehitustingimuste kohta* (§ 18 lg 6).

Lisaks sellele tuleb *hiljemalt üks nädal enne avalikku väljapanekut* välja panna avaliku väljapaneku kuulutus:

- *üldist huvi pakkuva detailplaneeringu puhul – valla külade või linna asumite vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas (kauplus, raamatukogu, kool, bussipeatus või muu selline koht);*
- *muu detailplaneeringu puhul – valla vastava küla ja linna vastava asumi vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas* (§ 18 lg 7).

Kui detailplaneeringuga kavandatu toob kaasa kinnisasja sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse või muudab omaniku tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust, teatab kohalik omavalitsus tähtsaadetisena edastatud kirjaga vastava kinnisasja omanikule planeeringu avaliku väljapaneku toimumise aja ja koha hiljemalt kaks nädalat enne avaliku väljapaneku algust (§ 18 lg 5). Seda, kas seniste maakasutus- ja ehitustingimuste muutmine on vastuolus kinnistu omaniku tahtega, peab kohalik omavalitsus selgitama seaduse kohase koostöö ja kaasamise käigus. Isiku huvide riivamine avalikes huvides on mõnikord paratamatu – näiteks siis, kui on vaja laiendada avalikku teed ja seda ei saa teha mitte kuidagi teisiti, kui kruntide tänavapoolse osa arvelt.

Kui avaliku väljapaneku käigus on detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus korraldama detailplaneeringu avaliku arutelu ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist (§ 21 lg 2). Siin tuleb jällegi rõhutada, et see ei tähenda, et kui ettepanekuid ja vastuväiteid ei ole laekunud, siis avalikku arutelu korraldama ei pea. Kohalik omavalitsus peab iga detailplaneeringu puhul kaaluma avaliku väljapaneku järgse avaliku arutelu vajadust ning tegema selle korraldamise või sellest loobumise otsuse tulenevalt planeeringu sisust. Kohalik omavalitsus peab teatama detailplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku arutelu toimumist. Avalikul väljapanekul saadud ettepanekute ja vastuväidete esitajatele peab kohalik omavalitsus teatama avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist (§ 20 lg 2). Kui planeeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, avaldab kohalik omavalitsus informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta vastavas ajalehes kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates (§ 21 lg 3).

9.4.6. Detailplaneeringu 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. Detailplaneeringu koostamise käigus võib kohalik omavalitsus leida, et planeeringu koostamise initsiaatori ehitus-soovid siiski ei sobi antud kohta. Kui kohalik omavalitsus on sellisele seisukohale jõudnud, on õige planeeringu koostamine lõpetada. Planeeringu koostamise lõpetamine peaks 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 tihti pelgavad planeeringu koostamist põhjendatud juhul lõpetada ning jätavad planeeringu koostamise lõpmatuseeni 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. Käesoleva artikli viimases osas refereeritud 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 ka planeerimise kaalutusliku olemusega.

9.4.7. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Detailplaneeringu koostamise üle teostab maavanem järelevalvet ainult siis, kui:

- detailplaneeringuga tehakse kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek;
- linnal/vallal puudub kehtestatud üldplaneering;
- kõiki avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei ole arvestatud (§ 23 lg 2).

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.

Praktikas on veel juhuseid, kus kohalik omavalitsus jätab detailplaneeringu järelevalvet teostavale maavanemale esitamata ja kehtestab detailplaneeringu järelevalve heakskiiduta, kuigi järelevalve teostamise vajadus on seadusest tulenevalt ilmselgelt olemas. Sellise detailplaneeringu kehtestamine on õigustühine ja maavanem peab linnale/vallale tegema planeeringu kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse. Kui linn/vald ettekirjutust ei täida, peab maavanem kehtestamise otsuse kohtus vaidlustama.

Detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Seadusega on volikogu ainupädevusse antud *detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ning sellise detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul planeerimisseaduse kohane järelevalve teostamine planeeringute koostamise üle on kohustuslik või millega määratakse miljöövärtuslik hoonestusala* (KOKS § 22 lg 1 p 33). Teisiti öeldes tähendab see säte, et kui detailplaneering on koostatud kehtestatud üldplaneeringut järgides ning kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud, võib detailplaneeringu kehtestada linna-/vallavalitsus. Üldreegel selle kohta, missugused detailplaneeringud kehtestab volikogu ja millised valitsus, võiks olla sätestatud linna/valla ehitusmääruses. Kindlasti peaks detailplaneeringu kehtestama volikogu sellisel juhul, kui planeeringu algatamise ja/või vastuvõtmise otsuse tegi volikogu. Siiski peaks iga konkreetse planeeringu puhul, tulenevalt planeeringu sisust ja asukoha olulisusest, kohalik omavalitsus kaaluma, kelle pädevusse detailplaneeringu kehtestamine anda. Näiteks linna keskosa või keskse sõlme detailplaneering oleks kindlasti õigem kehtestada volikogus, sest tegemist on väga olulist avalikku huvi pakkuva ning kogu linna arengut mõjutava planeeringuga.

Kui kehtestatud detailplaneering koostati maa-alale, mille kohta oli olemas varem kehtestatud detailplaneering, muutub § 26 lg 6 kohaselt varasem detailplaneering uue planeeringu kehtestamisega kehtetuks. Sellisel juhul tuleb kehtestamise otsuses nimetada, et koos uue detailplaneeringu kehtestamisega muutub kehtetuks sama maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneering.

Detailplaneeringu kehtestamisest tuleb teatada *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates* (§ 25 lg 4). Kõik kehtestatud detailplaneeringud, olenemata sellest, kas nende üle oli vajalik teostada järelevalvet või mitte, tuleb saata maavanemale ühe kuu jooksul pärast kehtestamist (§ 25 lg 5). See on vajalik selleks, et maavanemal oleksid olemas kõik kehtestatud detailplaneeringud, mida vajadusel saab kasutada temale laekunud planeeringuvaidluste lahendamisel.

Kehtestatud detailplaneering tuleb saata ka *riigi maakatastri pidajale ühe kuu jooksul* pärast planeeringu kehtestamist (§ 25 lg 5). Isiklikult tuleb *tähtsaadetisena edastatud kirjaga teatada ühe nädala jooksul* planeeringu kehtestamisest (§ 25 lg 7):

- *isikutele, kelle avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu*

kehtestamisel ei arvestatud;

- kinnisasja omanikele, kelle senist maakasutust või ehitusõigust kehtestatud planeeringu alusel kitsendatakse;
- kinnisasja omanikele, kelle kinnistule kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld.

Kui planeeritaval maa-alal oli mingile kinnistule kehtestatud ajutine ehituskeeld, tuleb kehtiv ajutine ehituskeeld kehtetuks tunnistada koos planeeringu kehtestamisega.

9.4.8. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord

Seadus võimaldab lihtsamaid detailplaneeringuid koostada lihtsustatud korras (§ 22).

Lihtsustatud korra kasutamise puhul ei ole vaja:

- avaldada teateid ajalehes;
- saata isiklike teateid isikutele;
- korraldada planeeringu avalikku väljapanekut ja arutelu.

Kui detailplaneering koostatakse lihtsustatud korras, ei teostata selle koostamise üle järelevalvet.

Planeeringu lihtsustatud korras koostamisel tuleb detailplaneering kooskõlastada planeeritava krundi ja naaberkrundide omanikega (§ 22 lg 1). § 22 lg 1 kohaselt võib lihtsustatud korda kasutada, kui detailplaneering koostatakse:

- olemasoleval hoonestusalal kuni viie pereelamu, suvila või ajamaja krundi planeerimiseks;
- olemasoleva hoonestuse vahele jääva ühe tühja krundi planeerimiseks linnas või alevis, kui krundile kavandatava ehitise põhifunktsioon on elamu või büroohoone ja selle maht ei muuda piirkonna linnaehituslikku miljööd.

Eelnimetatud hooneid lihtsustatud menetluskorras planeerides tuleb koostada detailplaneering, kus käsitletakse kõiki vajalikke seaduses nimetatud detailplaneeringu sisulisi eesmärke.

Lihtsustatud korda võib kasutada ka detailplaneeringu puhul, mis koostatakse olemasolevatele hoonetele ja rajatistele krundi suuruse määramiseks aladel, kuhu ei rajata detailplaneeringu koostamise kohustust tingivaid uusi hooneid ning kus säilib hoonete kasutamise senine otstarve (§ 22 lg 2). Selline võimalus on vajalik omandi- ja maareformi läbiviimisel, mille käigus tagastatud või erastatud hoonetele on vaja määrata ka krunt. Kuna sellisel juhul koostatakse detailplaneering olemasolevatele hoonetele kruntide määramiseks, ei ole sisulist vajadust käsitleda kõiki seaduses nimetatud detailplaneeringu eesmärke, sest suurem osa seal nimetatust on olemasolevate ehitistega määratletud. Detailplaneeringu võib sellisel juhul koostada ka vähendatud mahus, näidates planeeringus ainult kruntimisega seotu ja need tingimused, mida lisaks olemasolevate ehitiste karakteristikutele on vaja detailplaneeringus määrata. Sellisel juhul tuleb detailplaneeringu koosseisus kindlasti määrata:

- planeeritava ala kruntideks jaotamine;
- krundi ehitusõigus;
- tänavate maa-alad ja liikluskorralduse põhimõtted;
- tehnovõrkude ja -rajatiste paigutus;
- servituutide vajadus;
- muud seadustest tulenevad kinnisomandi kitsendused.

Lihtsustatud kord ei laiene muinsuskaitse või looduskaitse all olevatele maa- aladele ja ehitistele (§ 22 lg 3). Lihtsustatud korras koostatava detailplaneeringu algatamine, koostöö nõuded, § 17 kohane kooskõlastamine ning kehtestamine ei erine tavalisest korrast.

Otstarbekas on, et detailplaneeringu lihtsustatud korra kasutamise otsustab planeeringu menetlemise protsessis kohalik omavalitsus ning koostamise lähteseisukohad koostatakse sarnaselt täismahus detailplaneeringuga. Sellisel juhul saab detailplaneeringule naabrite kooskõlastuste mittesaavutamisel koheselt asuda menetlema detailplaneeringut täismahus ja -protsessiga.

9.4.9. Servituudi seadmise vajadus ja servituudi seadmise tagamine

Planeerimiseseaduse § 9 lg 2 p 13 kohaselt määratakse detailplaneeringuga servituutide vajadus. Notariaalselt tõestatud servituudilepingut on asjaosaliste vahel võimalik sõlmida alles peale detailplaneeringu kehtestamist, seda ei ole mõtet sõlmida enne planeeringu kehtestamist. Et tagada servituudilepingu sõlmimine pärast planeeringu kehtestamist, on otstarbekas enne planeeringu kehtestamist sõlmida kokkuleppe selle kohta, et osapooled on valmis sõlmima servituudilepingut pärast planeeringu kehtestamist. Kui eelnev

kokkulepe jääb sõlmimata, võib pärast detailplaneeringu kehtestamist selguda, et seda ei olegi võimalik ellu viia, sest üks osapool keeldub servituudilepingu sõlmimisest. Järgnevalt põhjalikum selgitus selle kohta, miks peab kohalik omavalitsus nõudma eelnevat kokkulepet selle kohta, et osapooled on valmis sõlmida servituudilepingut pärast detailplaneeringu kehtestamist.

Asjaõigusseaduse (AÕS) § 68 lg 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt omandiõiguse rikkumise vältimist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Demokraatlikus ühiskonnas omistatakse eraomandi puutumatusle suurt rõhku ning üks isik saab teise isiku omandit kasutada üldreeglina siis, kui tal on selleks teise isiku nõusolek.

Vastavalt AÕS § 5 lg 1 sätestatule on servituut (reaalservituut) piiratud asjaõigus e. asjaõiguslik kasutusõigus, mis sama seaduse § 172 lg 1 kohaselt koormab teenivat kinnisasja valitseva kinnisasja kasuks selliselt, et valitseva kinnisasja igakordne omanik on õigustatud teenivat kinnisasja teatud viisil kasutama või et teeniva kinnisasja igakordne omanik on kohustatud oma omandiõiguse teostamisest valitseva kinnisasja kasuks teatavas osas hoiduma. Reaalservituudi sisu määratakse poolte kokkuleppel ja reaalservituudi seadmiseks vajalik asjaõigusleping peab olema notariaalselt tõestatud.

Seega tähendab servituut ühe isiku õigust pidevalt kasutada teise isiku maad servituudilepingus kokkulepitud ulatuses ja tingimustel. 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 tohi, st servituudilepingut ei sõlmita.

Ühe isiku maad võib teise isiku kasutusse anda ka sundkorras 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 riik ühe osapoole kasuks teise osapoole suhtes omandiõiguse kitsendamiseks sündi rakendada**.

Kui kohalik omavalitsus määraks detailplaneeringus servituudi vajaduse teades, et see osapool, kelle kinnistule servituuti soovitakse seada servituudi seadmisega nõus ei ole, aktsepteeriks ta kinnistu kasutamist teise isiku poolt ilma kinnistu omaniku nõusolekuta. Sellisel juhul kehtestaks kohalik omavalitsus planeeringu, mida ei ole võimalik ellu viia.

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.

Eeltoodut 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 nõusolekut sõlmida servituudilepingu peale detailplaneeringu kehtestamist**.

9.4.10. Detailplaneeringu elluviimise tagamine

Kohalikud omavalitsused on kasutanud väga mitmesuguseid mooduseid detailplaneeringute elluviimise tagamiseks juhul, kui detailplaneeringu koostamine toimub eraõigusliku isiku huvides ja detailplaneeringuga kavandatakse uut ulatuslikumat hoonestusala. Uue hoonestusala rajamisel on vaja seal tagada teede, tehnovõrkude, üldkasutava haljastuse, laste mänguväljakute jms väljaehitamine. Kui uue hoonestusala rajamine toimub huvitatud isiku äriprojektina, siis peaks huvitatud isik ka kandma põhiosa teede, tehnovõrkude jms väljaehitamise kuludest. Samuti on vaja kokku leppida selles, kelle omandusse jääb teede, haljasalade jms alune maa ning kelle omandusse jäävad väljaehitatud tehnovõrgud.

Nendes küsimustes kokkuleppimiseks on otstarbekas sõlmida enne detailplaneeringu kehtestamist leping kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu elluviimisest huvitatud isiku (kelleks on kinnisvarafirma, ehitusfirma või maaomanik) vahel. Õigusliku aluse lepingu sõlmimiseks annavad:

- ehitusseaduse § 14 lg 1, mis sätestab, et *detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või*

ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Säte annab võimaluse tagada nimetatu väljaehitamine KOV-i ja detailplaneeringu koostamise initsiaatori vahelise lepinguga, milles viimane võtab endale kohustuse nimetatu väljaehitamiseks;

- haldusmenetluse seaduse § seaduse § 63 lg 2 p 5 mis 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. See omakorda tähendab, et enne detailplaneeringu kehtestamist peab kohalik omavalitsus olema veendunud selle elluviimise võimalikkuses, sh selles, et tulevastele elanikele vajaliku tehnovarustuse jms väljaehitamine on tagatud. Nende väljaehitamist on võimalik tagada kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu elluviimisest huvitatud isiku vahelise lepinguga;

- planeerimisseaduse § 4 lg 2, mille kohaselt kohalik omavalitsus peab tagama kehtestatud planeeringu järgimise. Planeeringu järgimine on võimalik ainult siis, kui planeeringu elluviimine on tagatud;

- teatud määral planeerimisseaduse § 10 lg 6, mis annab võimaluse detailplaneeringu tellimise õiguse andmise lepingus kokku leppida ka selles, et enne detailplaneeringu kehtestamist kohustuvad osapooled sõlmima detailplaneeringu elluviimist tagava lepingu.

Detailplaneeringu elluviimist tagava lepingu sõlmimise kohustust üksi seadus otsesõnu praegu ei sea, seega saab sellist lepingut sõlmida ainult osapoolte vabast tahtest. Siinkohal tuleb veelkord rõhutada, et kohalik omavalitsus ei pea igal juhul algatama detailplaneeringu koostamist. Kui planeeringu koostamise initsiaator ja kohalik omavalitsus ei lepi enne planeeringu algatamist kokku planeeringu koostamise ja kehtestamise tingimustes, võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise algatamisest keelduda.

Kohaliku omavalitsuse ja planeeringu koostamisest huvitatud isiku (edaspidi initsiaator) vahel detailplaneeringu elluviimise tagamiseks sõlmitud lepingud on praktikas küllaltki erinevad. Levinumad on järgmised kokkulepped.

KOV ja initsiaator sõlmivad lepingu tehnovõrkude, teede jms väljaehitamiseks detailplaneeringu elluviimise käigus. Lepinguga võtab initsiaator endale kohustuse tagada nende väljaehitamine, kuid kohalik omavalitsuse ei nõua temalt tagatise kohustuse täitmiseks. Varasematel aegadel püüdsid kinnisvarafirmad või maaomanikud vältida notariaalse lepingu sõlmimist. Sellistel juhtudel, kui tagatise lepingu täitmiseks ei seata, võib juhtuda et peale kruntide mahamüümist lõpetatakse firma tegevus ning teede, tehnovõrkude jms väljaehitamine jääb kohaliku omavalitsuse kohustuseks. Selline arengustaadium on õnneks üldjuhul möödanik ning vähemalt suurema ehitussurvega linnad/vallad on selgeks saanud, et sedasi toimida ei saa, sest see toob neile väga suuri kulutusi ning jätab uusasumite elanikud hätta. Praegu sõlmitakse planeeringu elluviimise tagamiseks valdavalt notariaalseid lepinguid.

Veidi paremini toimiv skeem on selline, kus lepingus lepitakse kokku selles, et peale detailplaneeringu kehtestamist deponeerib initsiaator teede, tehnovõrkude jms väljaehitamise tagamiseks panka teatud summa. Sellist skeemi kasutatakse küllalt paljudes KOV-ides. Selle skeemi üks puudus on, et väikesematele kinnisvarafirmadele on see majanduslikult äärmiselt koormav ja vastuvõetamatu. Teine puudus on, et see raha kaotab mõne aasta jooksul küllalt suure ja ettearvamatu osa oma väärtusest, ning juhul, kui initsiaator oma kohustusi ei täida, jääb küllalt suur osa teede, tehnovõrkude jms väljaehitamise kuludest ikkagi KOV-i kanda.

Lepingutes on erinev ka see, kas üldse ja kuidas seatakse teede, tehnovõrkude jms väljaehitamise tähtaeg. Mida enam on aeg edasi läinud, seda tavalisemaks muutub lepingus nõue, et enne teede (kuni viimase kattekihini) ja tehnovõrkude väljaehitamist ühegi krundi hoonestamiseks ehitusluba ei väljastata.

Erinevus on ka selles, kas initsiaatori roll piirdub kruntide müügi ning teede ja tehnovõrkude väljaehitamise, või on tema ülesandeks detailplaneeringuga kavandatu terviklik väljaehitamine. Viimasel juhul ehitab initsiaator enam-vähem üheaegselt kõik kavandatud hooned ning ehitab välja ka mänguväljakud, haljasalad jms. Selline tervikarenduse skeem tagab tervikliku ja elamisväärsema elukeskkonna loomise. Esimesel juhul tellib iga kinnistu omanik maja ehitamise ise (või ehitab ise). Selline skeem venitab mingi hoonestusala väljaehitamise väga pikale ajale, ei taga haljasalade jms väljaehitamist ning tekitab väga pikaks aja pooleli oleva keskkonna ja sellega seotud ebamugavused.

Kuna hoonestusala kruntide kaupa mahamüümine annab tunduvalt halvema tulemuse, on eriti suuremate linnade lähivallad hakanud detailplaneeringu elluviimisel esitama tervikarenduse nõuet.

Praktikas on erinev ka see, kas lepinguga nähakse ette avalikus kasutuses olevate maade ja väljaehitatud tehnovõrkude kohalikele omavalitsusele tasuta üleandmine või jäävad need initsiaatori või piirkonna kinnistuomanike (ühis)omandusse. Viimane lahendus on selles mõttes kindlasti halvem, et sellega kaasneb paljudel juhtudel avalikuks liikluseks suletud era-tänavate tekkimine.

Teadaolevalt kõige parem näide sellest, kuidas kohalik omavalitsus „paraadi kamandab“ on järgmine.

Planeeringu tellimise ja/või rahastamise õigust andvas lepingus on kirjas tingimus selle kohta, kui suure osa peavad planeeritavast alast moodustama haljasalad, mänguväljakud jms, samuti lepatakse kokku selles, et enne detailplaneeringu kehtestamist sõlmitakse initsiaatori ja KOV vahel leping, millega määratakse initsiaatori ja KOV kohustused detailplaneeringu elluviimisel. Enne detailplaneeringu kehtestamist sõlmitakse notariaalne leping, mille kohaselt:

- tagab initsiaator detailplaneeringukohaste teede ja tehnovõrkude ning haljasalade jms väljaehitamise oma vahenditega,
- KOV ei väljasta detailplaneeringu kohaste hoonete väljaehitamiseks ehituslube enne, kui teed (kuni viimase kattekihini) ja tehnovõrgud ning muud avalikku kasutusse kavandatud alad on välja ehitatud,
- initsiaator annab teed ja tehnovõrgud koos nende aluse maaga tasuta üle kohalikule omavalitsusele,
- initsiaator annab haljasalade jm ühiskasutusse jääva maa üle KOV-ile või elamupiirkonna kinnistuomanike ühisomandisse. Viimasel juhul peavad kinnistuomanikud ühistegevuse kaudu tagama haljasala vms hooldamise,
- võetud kohustuste tagamiseks seatakse reaalkoormatis, mille tagatiseks on kogu detailplaneeringu alusel arendatav maa-ala ning tingimusega, et maa müümisel läheb koormatis üle järgmisele omanikule. See tagab, et maa on kohustuste täitmise tagatiseks ka siis, kui krundid on erinevatele omanikele või kogu ala teisele arendajale müüdüd.

Sarnast skeemi rakendas teadaolevalt esimesena Audru vald, kelle esindajaid on kutsutud seminaridel sellega seotud kogemust jagama. Audrus on seda skeemi tõrgeteta rakendatud juba mõned aastad ning see on taganud valla uuemate elamupiirkondade tervikliku väljaehitamise. Audru kogemust on hakatud üle võtma ka teistes suurema ehitussurvega valdades. 2008 aasta sügisel on Harjumaa vallad ühiselt välja töötanud kahe lepingu mallid:

- leping detailplaneeringu tellimise ja/või rahastamise õiguse üleandmiseks huvitatud isikule;
- leping detailplaneeringu elluviimise tagamiseks.

Nimetatud lepingute mallid on huvilistele kättesaadavad Harjumaa Omavalitsuste Liidus.

10. Planeering ja maakataster

10.1. Detailplaneeringu koostamise kohustus ja maakataster

Järjekindlalt võib kuulda väiteid, et tulenevalt maakatastriseadusest (MkS) on detailplaneeringu koostamine mingitel juhtudel kohustuslik. Nii mõnigi kord on katastri-ametnikud sellele väitele tuginedes keeldunud katastriüksuse sihtotstarbe registreerimisest maakatastris. Väide nagu maakatastriseadusest võiks tuleneda detailplaneeringu koostamise kohustus, on vale sest:

- **detailplaneeringu koostamise kohutusega alad ja juhud sätestab planeerimisseadus,**
- maakatastriseaduse § 18 sätestab, **millise kohaliku omavalitsuse haldusakti alusel määratakse katastriüksuse sihtotstarve**, § 18 ei sätesta katastriüksuse sihtotstarbe määramise aluseks detailplaneeringu koostamise kohustust

MkS § 18 lg 2 sätestab, et *planeerimisseaduses sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määrab kohalik omavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe kehtestatud detailplaneeringu alusel*. Kui detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole, võib katastriüksuse sihtotstarbe määramine MkS § 18 kohaselt toimuda:

- kasutusloa alusel (lg 4)
- ehitusloa või kirjaliku nõusoleku alusel (lg 5)
- üldplaneeringu alusel (lg 6)
- üldplaneeringu puudumise ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral otsustuskorras volikogu poolt (lg 6).

10.2. Katastriüksuse sihtotstarve ja planeering

Katastriüksuse sihtotstarbed 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 maakatastri maakasutus-määratlusi, st planeeringuga määratakse katastriüksuse sihtotstarbed. Seda ei saa õiguslikult ja sisuliselt õigeks pidada, sest:

- planeerimisseaduse kohaselt tuleb üldplaneeringus määrata *maa- ja veealade üldised kasutus- ja ehitustingimused* (§ 8 lg 3 p 3),
- detailplaneeringuga tuleb PlanS § 9 lg 4 p 2 kohaselt 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 omavalitsus 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.**

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 kohalikkude omavalitsust planeeringute koostamisel, 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.

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, supelrandade, 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, kuhu ridaelamuid ja kuhu korterelamuid. Kortereelamute puhul tuleks ära näidata ka suurim lubatud korruste arv, nagu soovitab leppemärkide trükis.

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

- kohaliku 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 taotlede 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.

11. Planeering ja sundvõõrandamine

Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõike 1 kohaselt võib kinnisasja üldistes huvides sundvõõrandada järgmistel eesmärkidel:

- 1) piirivalve-, politsei-, tolli-, kinnipidamisasutuste-, tuletõrje- ja päästeteenistuse ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 2) energia tootmiseks, samuti energiaga varustamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 3) avalike sadamate ja lennuväljade ning neid teenindavate ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 4) maavarade kaevandamiseks;
- 5) liinide rajamiseks või laiendamiseks;
- 6) avalike õppe- ja kasvatuse ning ravi- ja hoolekandetasutuste rajamiseks või laiendamiseks;
- 7) avalikult kasutatava tee (riigimaantee ja kohaliku tee, välja arvatud talitee), avaliku raudtee ja väljaku ehitamiseks või omandamiseks;
- 8) ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavate ehitiste muutmiseks või kõrvaldamiseks, kui omanik ei ole seda antud tähtpäevaks teinud;
- 9) veekogudele, maastikulistele vaatamisväärsustele, kaitstavatele loodusobjektidele ja kultuurimälestistele juurdepääsu loomiseks ning nimetatud objektide säilimise tagamiseks;
- 10) kultuuri- ja spordiväljakute, avalike supelrandade, turismimarsruutide, puhkeparkide rajamiseks või laiendamiseks;
- 11) kalmistute rajamiseks või laiendamiseks;
- 12) üldkasutatavate jäätmeohustite ja jäätmekäitluseks vajalike ehitiste rajamiseks ja laiendamiseks;
- 13) üldkasutatavate veehaarete, veeohustite veevarustamiseks, kanalisatsiooniks ja vee puhastamiseks vajalike ehitiste rajamiseks või laiendamiseks;
- 14) küttegaasipaigaldise ehitamiseks;
- 15) surveseadme ja -seadmestiku ehitamiseks;
- 15¹) riigipiiriga külgeva maa võõrandamiseks Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks;
- 15²) riigipiiriga külgeva maa omandamiseks piiriribaks;
- 15³) riigikaitse objektide rajamiseks või laiendamiseks;
- 16) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

§ 3 lg 4 kohaselt on eelneva loetelu punktides 1–7 ja 9–15 nimetatud juhtudel sundvõõrandamine lubatud planeerimiseseaduse mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustusega 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.

Eelnevalt osundatud sätted väljendavat sundvõõrandamise seaduse aluspõhimõtet, et sundvõõrandamist saab kohaldada siis, kui mingi maatüki (sund)võõrandamise vajadus on aktsepteeritud avaliku planeerimisprotsessi käigus.

Eelnevalt osundatud sätted ei tähenda, et sundvõõrandamise vajaduse ilmnemisel tuleb igal juhul koostada sundvõõrandamise aluseks üldplaneering või detailplaneering. Kui kehtestatud üldplaneeringus või kehtestatud detailplaneeringus kajastub vastava maatüki (kinnisasja või kinnisasja osa) (sund)võõrandamise vajadus, ei ole vaja (uut) planeeringut koostada. Kui kehtestatud üldplaneeringus (st ka teemaplaneeringus või valla/linna osa üldplaneeringus) või kehtestatud detailplaneeringus sundvõõrandamise vajadus ei kajastu, tuleb vastava objekti asukoha valiku ja sundvõõrandamise aluseks vastavalt objekti iseloomule koostada kas:

- valla/linna või selle osa üldplaneering,
- valla/linna või selle osa teemaplaneering,
- maakonnaplaneering PlanS § 29¹ sätestatud korras (kandes maakonnaplaneeringus määratud trassi koridori asukoha varem kehtestatud üldplaneeringusse),
- detailplaneering.

12. Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamine

12.1 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 saama 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 tavapäraselt 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. 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. Praktikas on seni kohtus vaidlustatud põhiliselt detailplaneeringu kehtestamise otsuseid, vähesel määral ka üldplaneeringu kehtestamise otsuseid.

12.2. 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.

12.3. Vaidlustamine maavanema järelevamenetluse korras

Lisaks planeerimiseseaduses 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 järelevalet 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, pöörduv maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse (§ 85 lg 2)*. Sätte sõnastus jätab selle maavanema otsustada, kas alustada järelevamenetlust, ega kohusta teda vaidlustama akti seadusele mittevastavust kohaliku omavalitsuse ees. Kuid sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus ei täida järelevaleve käigus tehtud üksikakti seadusega vastavusse viimise ettepanekut, **peab** maavanem pöörduma protestiga kohtusse.

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

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

13. 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
Algamise ettepanek/algataja	igäüks võib Vabariigi Valitsus	teha algatamise ettepaneku Vabariigi Valitsus või maavanem	linna/valla volikogu	linna/valla volikogu või valitsus
Põhilised eesmärgid	- säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine - asutuse 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 - keskkonnaväärtuste 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	- ministeeriumidega - maavanematega - maakondlike omavalitsusliitudega	- naabermaakonna maavanemaga - planeeringuala linnade/valdadega - muude Siseministeeriumi määratud riigiasutustega	- naaber-linna/vallaga - loodus- ja muinsuskaitse asutustega - muude seaduses nimetatud või maavanema määratud riigiasutustega	- loodus- ja muinsuskaitse ning muude seaduses nimetatud asutustega - muude riigiasutustega vajadusel
Avalik väljapanek, selle koht ja kestus	ei ole, põhiseisukohti tuleb tutvustada ajalehes	- maakonnakeskus - linnad/vallad 4 nädalat	linna/valla keskus ja suuremad asulad 4 nädalat	- valla keskus ja vastav asula - linna keskus ja vastav linnaosa 2 nädalat
Kehtestamise tingimus	ei ole	järelevalvet teostava Siseministeeriumi heakskiit	järelevalvet teostava maavanema heakskiit	maavanema heakskiit juhul 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 kohalikule 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	ei ole	6 kuu jooksul peale kohalikke valimisi	ei ole
Planeeringu koostamise korraldaja ja tellija/rahastaja	Siseministeerium	maavanem	linn/vald	- linn/vald - huvitatud isik (ainult, kui detailplaneering koostatakse vastavuses üldplaneeringuga)
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

14. Olulisemad eksimused planeerimisseaduse vastu

Artikli selles osas on eraldi ära toodud mõned üldlevinud eksimused planeerimisseaduse vastu. Eksimustele ei ole tähelepanu osutatud vastavas artikli osas, vaid just nimelt siin, lähtudes soovist pöörata nendele eksimustele rõhutatud tähelepanu ning seeläbi aidata kaasa nendest vigadest jagusaamisele.

14.1. Kooskõlastamist nõutakse ka tehnovõrkude valdajate ja maaomanikega

Paljud kohalikud omavalitsused ning kahjuks ka mõned maavalitsused on nõudnud planeeringute kooskõlastamist tehnovõrkude valdajatega ja maaomanikega. Selline nõue on vastuolus PlanS §-ga 17, mille kohaselt planeering kooskõlastatakse ainult riigiasutustega. Tehnovõrkude rajajate/omanikega ja kinnisasjade omanikega tuleb planeeringu koostamise ja elluviimise tagamiseks vajalikud küsimused lahendada § 16 kohase koostöö raames. Naaberkruntide omanikega tuleb detailplaneering kooskõlastada ainult siis, kui detailplaneering koostatakse § 22 sätestatud lihtsustatud korras.

Siinkohal tuleb rõhutada – tehnovõrkude rajaja/omanik on täpselt samasugune teenuse pakkuja, kui näiteks kaupluse omanik. Nii tehnovõrkude kui kaupluse võimalikule rajajale pakub kehtestatud detailplaneering võimaluse oma äri vastaval territooriumil ajada. Sellest loogikast lähtudes tundub eriti arusaamatu, et mitm. tehnovõrkude võimalikud rajajad/omanikud detailplaneeringu kooskõlastamise eest veel ka küllalt suurt tasu nõuavad. Viimane ei ole ilmselt vastuolus seadustega, kuid elementaarse äri-eeetika ja – loogikaga see allakirjutanu arvates küll mingil moel kokku ei käi. Siin peitub veelkord põhjus, miks planeerimisseadusega on tehnovõrkude rajaja/omanik kooskõlastajast koostöö tegijaks “degradeeritud”. Tasu võtmise üheks ajendiks on ilmselt ka see, et tehnovõrkudega seotud küsimusi käib firmaga läbi rääkimas või kooskõlastamas planeeringufirma (kes planeeringu koostamisega teenib raha), mitte kohalik omavalitsus.

14.2. Menetlustoimingute tegemine delegeritakse planeeringufirmale

Paljud kohalikud omavalitsused delegerivad mitmete menetlustoimingute (koostöö, kooskõlastamine, avaliku väljapaneku läbiviimine jne) tegemise planeeringufirmale. Miks see sisuliselt vale ja linnale/vallale kahjulik on, sellest oli juttu juba eelpool (5.7). Nõue on vastuolus PlanS § 10 lõigetega 4 ja 5, mille kohaselt üldplaneeringu ja detailplaneeringu *koostamist korraldab kohalik omavalitsus* ning kõigi järgnevat üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetlemist reguleerivate sätetega, mille kohaselt kõik menetlustoimingud peab tegema kohalik omavalitsus. PlanS-s **puudub delegatsiooninorm**, mis võimaldaks kohalikul omavalitsusel delegerida menetlustoimingute tegemise mõnele teisele isikule. Kahjuks näitab selline delegerimine ka linna/valla ja planeeringufirma suhtumist planeeringu koostamisse. See suhtumine tähendab tavaliselt seda, et linn/vald ostab planeeringufirmalt endale planeeringu, ise ennast selle koostamisse eriti “segamata”. Mis omakorda eriti tugevates ja suuremates planeeringufirmades on tekitanud suhtumise, et nemad ongi need, kes planeeringu koostavad ja planeeringu sisu üle otsustavad. Ometi peab planeerimisseaduse sätte ja mõtte kohaselt just kohalik omavalitsus olema see, kes planeeringu sisu kujundab, kasutades sealjuures vajadusel planeeringufirma abi.

14.3. Planeeringulahenduste põhjendused ja elluviimisega kaasnedavad võivate mõju hindamine on ebapiisavad

Planeeringute üheks kõige üldisemaks puuduseks on, et planeeringu tekstis (seletuskirjas) puudub minimaalne planeeringulahenduste põhjendus. Ei esitata ühtegi selgitust või põhjendust, miks nii- või naasugused maakasutus- ja ehitustingimused mingile maa-alale on seatud. Samas seatakse nende tingimustega tihti päris tugevaid piiranguid. Motivatsiooni/põhjenduste puudumine tähendab ka seda, et üldplaneeringu või detailplaneeringuga määratakse küll maa kasutamise sihtotstarbed, kuid planeeringust ei selgu üldse, missuguseid valla/linna arengu eesmärke planeeringus kavandatud maakasutuse ja ehitamise kaudu loodetakse/soovitakse saavutada ja miks mingis kohas just selline maakasutuse või ehitamise viis on valitud arengueesmärkide elluviimiseks. Viimane tähendab ka seda, et enamuses üldplaneeringutes PlanS § 8 lg 3 p 2 sätestatud mõjude hindamise ja arengutingimuste seadmise nõuet ei täideta või täidetakse äärmiselt formaalselt. See võib teatud määral olla tingitud ka sellest, et planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivate mõjude hindamise kogemus Eestis on äärmiselt väike ning ka sellest, et suhteliselt uudse mõjude hindamise ümber on veel palju sisulist ja õiguslikku segadust. Kahjuks on seda segadust veelgi suurendanud

keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanjuhtimissüsteemi seadus (KMHS), mis segadust tekitavalt ja üle reguleerides püüab reguleerida ka mõjude hindamist planeeringute koostamisel.

Hoolimata segadusest KMHS ümber on planeerimises täna kindlasti üheks kõige olulisemaks ülesandeks planeeringlahenduste senisest palju põhjalikum ja motiveeritum kaalutlemine ning nende kaalutluste ja põhjenduste muutumine planeeringu teksti oluliseks osaks. Põhjalik kaalutlemine ja motiveerimine tagab planeeringu oluliselt parema kvaliteedi ning tasakaalustatuma ja järjepidevama arengu. Põhjalik kaalutlemine on äärmiselt vajalik üldplaneeringute puhul, millega määratakse pikaks ajaks linna/valla üldised ruumilise arengu eesmärgid ja tingimused ning aitab vältida vigu detailplaneerimisel, millega kavandatakse ehitamist mingil väikesemal maa-alal. Ebapiisav kaalutlemine üldplaneeringu koostamise käigus on kaasa toonud ka selle, et suure osa üldplaneeringute seletuskirjad on sisutihjad ning valdava osa seletuskirjast moodustab olemasoleva olukorra passiivne kirjeldus.

Õnneks on viimase paari aasta jooksul tulnud päris mitmeid kaalutusõigusele ülesehitatud Riigikohtu otsuseid. Nendest otsustest on kaheksa kasu. Ühest küljest on nendes hästi selgitatud, mida kaalutlemine planeerimisel peaks sisaldama ja missugune peaks olema kaalutlemise ulatus. Teisalt tuletavad need otsused linnadele/valdadele meelde, et kaalutluste/põhjenduste ebapiisavus planeeringus võib saada kohtuvaidluse kaotamise põhjuseks.

14.4. Ignoreeritakse kehtestamiseelse järelevalve nõuet

Paljud linnad ja vallad ignoreerivad planeeringu järelevalve teostajale esitamise nõuet. Eriti halb on olukord Ida-Virumaal, kus mitmed kehtestatud üldplaneeringud ja paljud detailplaneeringud on kehtestatud ilma planeeringut järelevalve teostajale esitamata. Kui maavalitsus on asjast teada saades esitanud planeeringu kehtestamise seadusevastase otsuse kehtetuks tunnistamise ja planeeringu maavalitsusele järelevalve teostamiseks esitamise nõude, on omavalitsused tavaliselt keeldunud, viidates haldusmenetluse seaduse (HMS) §-le 58, mille kohaselt nende hinnangul sellist nõuet esitada ei tohiks, sest nende arvates on tegemist formaalse eksimusega. HMS §-s 58 on sõnaselge tingimus, mille kohaselt seda sätet saab rakendada ainult siis, kui rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Planeeringute puhul **võib järelevalve väga oluliselt mõjutada** asja otsustamist. See, kas mõjutab, ja mis määral, saab selguda järelevalve teostamise käigus. Seetõttu peab kohalik omavalitsus planeeringu, mis on kehtestatud järelevalve nõuet täitmata, kehtetuks tunnistama ning esitama planeeringu maavalitsusele järelevalve teostamiseks. Lisaks eeltoodule on PlanS-s kahes kohas sätestatud, et planeeringu üle järelevalve teostamise kohustuse korral saab kohalik omavalitsus planeeringu kehtestada ainult peale järelevalve teostaja heakskiidu saamist (§ 23 lg 6 ja § 24 lg 4).

14.5. Detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi muudetakse projekteerimistingimustega

Viimasel ajal on üha rohkem esinenud juhtumeid, kus kohalik omavalitsus on kehtestatud detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi projekteerimistingimustega muutnud. Kui mingi maa-ala kohta **on olemas kehtestatud detailplaneering**, siis **puudub kohalikul omavalitsusel õigus välja anda projekteerimistingimusi detailplaneeringus kavandatu projekteerimiseks või muuta projekteerimistingimustega kehtestatud detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi järgmistel põhjustel:**

- Planeerimisseaduse § 9 lg 9 sätestab, et *detailplaneeringu koostamise kohustuse korral koostatakse ehitusprojekt kehtestatud detailplaneeringu alusel ehitusseaduses sätestatud korras.*
- Ehitusseaduse (ES) § 19 lg 1 sätestab, et *ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks on:*
 - 1) *detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering ning olemasolu korral kohaliku omavalitsuse kehtestatud ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused;*
 - 2) *detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused.*

Osundatud sätted väljendavad selgelt ja ühemõtteliselt seadusandja tahet ning tähendavad, et sellisel juhul, kui mingi maa-ala kohta on olemas kehtestatud detailplaneering, **saab** sellele maa-alale **detailplaneeringu kohase ehitise projekteerimine toimuda ainult kehtestatud detailplaneeringu alusel.** Mingit teist projekteerimise alusdokumenti kumbki seadus ei nimeta ja kohalikule omavalitsusele ei ole kummagi seadusega antud voli kehtestatud detailplaneeringu olemasolu korral ehitiste projekteerimise aluseks välja anda projekteerimistingimusi. Siinkohal tuleb meelde tuletada haldusmenetluse seaduse § 3 lg 1, mille kohaselt võib *haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel*, mis tähendab, et kohalik omavalitsus saab teha ainult seda, milleks seadus talle volituse

annab. Projekteerimistingimused on seaduse kohaselt ehitusprojekti koostamise aluseks ainult sellisel juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustus puudub.

Kui ühe kinnistu kohta on olemas kehtestatud, seni elluviimata detailplaneering, ületab kohalik omavalitsus (ükskõik, kas volikogu, valitsus või vastav osakond) temale seadusega antud volitusi, andes lisaks kehtestatud detailplaneeringule välja projekteerimistingimused. Sellise tegevuse seadusevastasust suurendab veelgi see, kui projekteerimistingimustega muudetakse kehtestatud detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi.

ES § 19 lg 1 p 1 nimetab detailplaneeringu kõrval ehitise arhitekturseid ja ehituslikke lisatingimusi, mille sisu ES rohkem ei ava. Sätte tekstist võib aru saada, et need on tingimused, mida kohalik omavalitsus võib kehtestada selleks, et täpsustada kehtestatud detailplaneeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimusi. Ühemõtteliselt on selge, et need lisatingimused ei ole projekteerimistingimused ES § 19 lg p 2 ja § 19 lg 3 mõistes ja nendega ei saa muuta kehtestatud detailplaneeringus määratud maakasutus- ja ehitustingimusi.

14.6. Ehitusmäärusega seatakse maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi

Paljude kohalike omavalitsuste kehtestatud ehitusmäärustes võib leida mitmesuguseid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi. Näiteks Tallinna linn kehtestas mitmes linnaosas miljööväärtuslike alade ehitusmäärused, millega oluliselt kitsendati omanike õigusi oma krundi ja ehitiste kasutamisel. Õiguskantsler vaidlustas need, ning Tallinna linn tunnistas nad kehtetuks. Mitmetes kehtestatud üldplaneeringutes, millega on määratud miljööväärtuslikud hoonestusalad, võib leida regulatsiooni, mis ütleb, et nende alade kaitse ja kasutamise tingimused määratakse ehitusmäärusega. PlanS § 8 lg 3 p 6 kohaselt saab *miljööväärtuslike hoonestusalade, väärtuslike põllumaade, parkide, haljasalade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine* toimuda üldplaneeringuga. PlanS § 9 lg 2 p 11 kohaselt võib *vajaduse korral miljööväärtusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine* toimuda detailplaneeringuga.

PlanS § 5, mis sätestab ehitusmääruse sisu, ei anna volitust ka mingite muude maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste seadmiseks ehitusmäärusega. PlanS § 3 lg 3 sätestab omakorda, et *kinnisomandile võib 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.*

Eelosundatud planeerimiseseaduse sätted koostoimes tähendavad, et maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi kinnisomandile saab seada ainult kehtestatud planeeringu alusel ning valla/linna ehitusmäärusega maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi kehtestada ei tohi.

15. Planeerimisalased Riigikohtu otsused

Artikli selles osas käsitletakse ainult mõningaid varasemaid pretsedendi tähtsusega Riigikohtu otsuseid, sest peagi avaldatakse Siseministeeriumi kodulehel põhjalik ülevaade Riigikohtu viimaste aastate otsustest.

Planeerimise kõige nõrgemaks küljeks on seni olnud planeerimisotsuste väga vähene motiveerimine. Ebapiisav motiveerimine on saanud saatuslikuks mitmetele sellistele planeeringutele, millega on kavandatud suurt vastuseisu tekitanud objekti (prügila, vangla, jms) või millega on seatud kinnisasja omanikele olulisi maakasutuse kitsendusi. Nende planeeringute vaidlustamisel kohtus on planeeringotsuste vähene motiveeritus/põhjendatus saanud planeeringu tagasilükkamise põhjuseks. Mitmed sellised kohtuvaidlused on jõudnud kõrgeima kohtuastme, st. Riigikohtuni. Riigikohtu otsused annavad väga head infot nii selle kohta, millised on olulisemad probleemid ruumilisel planeerimisel kui ka sellest, mida tuleks planeeringute menetlemisel teha nende probleemide vältimiseks. Seega kajastavad Riigikohtu otsused küllalt täpselt meie ruumilise planeerimise taset ning on heaks abimaterjaliks planeeringute sisu ja õiguskindluse parandamisel.

Seni on Eesti kohtupraktikas vaieldud põhiliselt selle üle, kas planeeringu koostamise käigus on seadusega ette nähtud avalikustamise ja menetlemise nõudeid või muud planeeringu sisu mõjutavad normatiivsed nõuded korrektselt täidetud või mitte. Riigikohtuni on jõudnud siiski ka esimesed, põhiliselt **kaalutusõigusele tuginevad kohtuvaidlused**. Planeeringuotsuste sisulise õigsuse hindamiseks on väga vähe

õiguslikke või normatiivseid kriteeriume, seetõttu on planeeringuotsused vaid teatud ulatuses kohtulikult kontrollitavad/vaidlustatavad. Kaalutusõigusele tuginevate kohtuvaidluste puhul on eriti oluline see, kui põhjalikult ja argumenteeritult on sisulised planeeringuotsused motiveeritud ja kas otsuse tegemise motiivid on planeeringu koostamise käigus dokumenteeritud ning asjaosalistele ja avalikkusele teatavaks tehtud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.

Riigikohus on korduvalt **rõhutanud menetlus- ja vorminõuete erilist tähtsust planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsiooniruum**. Riigikohus märkis oma otsuses (haldusasi nr 3-3-1-42-02), et kohalik omavalitsus peab kaalutlemise kaudu kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise 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 märkinud, 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.

Seoses ühelt maatükilt teisele läbipääsu tagamisega maa ostueesõigusega erastamise või tagastamise tingimuste kindlaksmääramisel ja selle käigus tekkivate vaidluste lahendamisel on Riigikohus oma lahendis 3-3-1-73-03 asunud seisukohale, et haldusakt (sealhulgas maa ostueesõigusega erastamise korraldus) võib sisaldada kõrvaltingimusi. Kõrvaltingimuste eesmärgiks on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine. Kuid lisatingimuste kohaldamine peab olema selge ja üheselt mõistetav ja motiveeritud - miks on vaja läbipääsu tagada just läbi selle kinnistu ja sellises asukohas, kas on võimalikke alternatiive kaalutud jne. Kuna läbipääsude tagamine tingib huvide pörkumise ja maareformi seaduse kohaselt võib erastatava ja tagastatava maa suurust ja piire määrata detailplaneeringu alusel, siis oleks otstarbekas lahendada võimalikud erimeelsused detailplaneeringu menetlemise käigus. Planeeringu koostamise kaudu saab määrata ka maatükiga seotud kitsendused, sealhulgas läbipääsude vajaduse. Planeerijate esindajad on pidevalt rõhutanud, et maareform vajab planeeringulist ettevalmistamist, kuid tavaliselt on neid ignoreeritud maareformi kiire läbiviimise nimel. Suurem osa maareformi otsustest on tehtud ilma igasuguse planeeringulise ettevalmistustööta ja seetõttu on see endaga kaasa toonud suuri ja tõsised planeerimisvigade eriti suuremates linnades ja nende lähiümbruses. Seetõttu on see Riigikohtu otsus planeerimise seisukohast väga oluline ja tervitav.

Riigikohtu otsused on kummutanud ka mõned senilevinud väärarusaamad.

Paljudel juhtudel on detailplaneeringu koostamist rahastavad ja planeeringu algatamise ettepaneku teinud isikud linnalt/vallalt nõudnud koostatava detailplaneeringu kehtestamist, kuigi linn/vald on koostamise käigus jõudnud seisukohale, et planeeringut ei ole 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): *“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 algatada ja koostatada planeering igal juhul ka vastu võtta”*. On ilmselge, et **algatatud planeeringu igal juhul vastuvõtmise või kehtestamise kohustus oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega**.

Mitmetel juhtudel on kohtud põhjendamatult menetlusse võtnud veel planeeringu koostamise ajal esitatud nõudeid. Riigikohtu otsuses 3-3-1-8-02 on tõdetud: *“Haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Seni kuni lõplikku haldusakti pole veel antud, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist”*. Samas otsuses osundab Riigikohus siiski: *“Sellest reeglist võib teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, mida võimaldab ka haldusmenetluse seadus. Erandlikult on menethustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, 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. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menethustoiming rikub õigusi*

sõltumata menetluse lõpptulemusest”.

Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 Jämejala külas 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Kesksaigla detailplaneeringu kohta on väga hästi avanud kaalutlemise sisulise ja õigusliku ülesande ning olemuse planeerimisotsuste tegemisel. Kohalikud elanikud ja looduskaitsejad protesteerisid planeeringu koostamise käigus vangla ja saigla 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. Juba asja käsitletud Tartu Ringkonnakohus leidis, et kirjades ettepaneku tegijatele ja volikogu otsuses puuduvad põhjendused, miks ei arvestatud ettepanekuga nihutada vanglakompleks olemasolevast pargist kaugemale. Riigikohus nõustus ringkonnakohtu seisukohaga. Riigikohus selgitas, kuidas tema näeb vaidlusaluse planeeringu põhiülesannet: *“Antud juhul oli otsustamisel määrava tähtsusega ühelt poolt otsuse negatiivne mõju keskkonnale, täpsemalt Jämejala pargile, ning teiselt poolt positiivne mõju valla ja regiooni tööhõivele, ettevõtlikele 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”*.

Riigikohus leidis, et planeeringust ei nähtu kaalutlus, miks soovitakse vanglakompleksi üldse parki rajada ja millised motiivid kaaluvad üles pargi osalise hävitamisega kaasneva kahju. Planeeringudokumentide kogumist nähtuvad põhjendused ei võimaldanud Riigikohtu hinnangul planeerimismenetluses osalevatel huvitatud isikutel kontrollida ettepaneku arvestamata jätmise ratsionaalsust, vaielda ettepaneku arvestamata jätmise motiividele vastu ega areneda avalikul diskussioonil planeeringu lahenduste üle. Sisulise kaalutlemise olemust ja vajadust selgitavad hästi kaks näidet selles Riigikohtu otsuses. Riigikohus leidis: *“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”*. Riigikohus konstateeris oma otsuse põhjenduses: *“Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlikele 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 õigushive kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärase ulatuse 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. Kuna sääraseid põhjusi ei ole välja toodud, leiab Riigikohus, et volikogu omistas vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. See kujutab endast olulist diskretsiooniviga.”*

Riigikohtu Jämejala detailplaneeringu kohta tehtud otsus võtab kokku paljud varasemad Riigikohtu kaalutlusotsused ja seda otsust võib pidada väga heaks kaalutlemise õpetuseks kõigile planeeringute koostamises osalejatele.

16. Rahvusvaheline ruumilise planeerimise ja ruumilise arengu alane koostöö

Euroopa Liidus (EL) kuulub ruumiline planeerimine täielikult liikmesmaade pädevusse ja seetõttu otseselt planeerimist reguleerivaid direktiive EL-s ei ole. On mõned direktiivid, mis teatud määral puudutavad ka planeerimist. Kõige enam puudutab planeerimist Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2001/42/EC Teatavate kavade ja programmide keskkonnale avalduvate mõjude kohta (Directive on assessment of effects of certain plans and programmes on the environment). Direktiiv jõustus 21. juulil 2004. Direktiivi nõuded on kajastatud planeerimisseaduses ning *Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses*.

Euroopa maade planeerimisseadused ja planeerimispraktika on küllaltki erinevad. Planeerimisalase tegevuse ja üldiste põhimõtete ühtlustamiseks ja Euroopa mingite piirkondade ruumilise arengu eesmärkide kokkuleppimiseks toimub planeerimisalane koostöö erinevates Euroopa piirkondades.

Eesti võtab osa kolmest rahvusvahelise planeerimisalase koostöö programmist. Nende koostööprogrammide raames koostatud ja heakskiidetud dokumendid ei ole osalevatele maadele õiguslikult siduvad, nad toimivad kui soovituselised (guidelines) maadevahelise koostöö edendamiseks ja eri maade

planeerimisalaste põhiprintsiipide ühtlustamiseks. Need dokumendid on oma sisult põhiliselt kahte liiki. Ühed sõnastavad mingid üldised põhimõtted (tasakaalustatud ja säästev ruumiline areng, linna-maa partnerlus, jms), mida liikmesmaad ruumilise arengu kavandamisel peaksid järgima. Teised määratlevad koostöö-territooriumi ruumilise arengu väga üldised eesmärgid. Mõnikord käsitlevad need dokumendid mõlemat. Neid dokumente on siiski vaja tunda kohalikel omavalitsustel, maavalitsustel ja riigiasutustel, sest nendes sõnastatud põhimõtted ei ole otsesõnu kajastatud planeerimisseaduses, kuid samas aitavad seadust paremini mõista ning langetada pädevamaid sisulisi otsuseid.

Euroopa planeeringuala eest vastutavate ministrite (alaline) konverents – Conference Europeene des Ministres responsables de l'Amenagement du Territoire ehk lühendatult **CEMAT** tegutseb Euroopa Nõukogu (Council of Europe) juures. Ministrite konverentsid toimuvad 3-aastase intervalliga. Ministrite konverentside vahelisel perioodil toimib alalise tööorganina vanemate ametnike komitee, mille ülesandeks on ministrite konverentsidel heakskiidetavate dokumentide ettevalmistamine. CEMAT viimaseks olulisemaks programmdokumendiks võib pidada "Guiding Principles for Sustainable Spatial Development" (Säästva ruumilise arengu printsiibid), mis võeti vastu Hannoveri konverentsil 7-8.09.2000 ja mis on olnud järgnevate tööperioodide töö programmiliseks aluseks. Selles on sõnastatud olulisemad põhimõtted, millest tuleks lähtuda nii riikide siseses kui rahvusvahelises planeerimistegevuses. Eesti osaleb CEMAT-i tegevuses alates 1997 aastast, Eestit esindab CEMAT-is Siseministerium.

Euroopa Liidu maade planeerimisalane koostöö toimub valitsustevahelise initsiatiivina. EL planeeringualase koostöö programmdokumendiks on 1999. aastal Potsdami ministrite konverentsil heakskiidetud "ESDP- European Spatial Development Perspective" (Euroopa ruumilise arengu perspektiivid/suundumused), mis sõnastab EL territooriumi ruumilise arengu põhieesmärgid järgnevateks aastateks. ESDP 5 peatükk on pühendatud kandidaatriikide ruumilise arengu probleemidele ja eesmärkidele, selle peatüki ettevalmistamisesse kaasati kandidaatriikide esindajad. 2004 alustati EL uue ruumilise arengu ja integratsiooni teemalise programmdokumendi „Territorial Agenda of EU“ koostamist, mis kiideti heaks ministrite konverentsil 2007 aasta kevadel. Eesti on liitunud täispartnerina EL planeeringualasesse koostöösse peale EL laienemist 1.mail 2004, Eestit esindab selles koostöös Siseministerium.

Euroopa Liidu ruumilise arengu koostöö all-programmina töötab ESPON – European Spatial Planning Observation Network, mille põhieesmärk on Euroopa ruumilise arengu alase info kogumine ja töötlemine. ESPON annab alusinfot EL ruumilise planeerimise/arengu koostöö jaoks. Üha rohkem on ESPON-i töö tulemusi kasutanud oma otsuste langetamisel Euroopa Komisjon. Eestit esindab ESPON koostöös Siseministerium ning partner-teadusasutusena Tartu Ülikool.

Läänemeremaade ruumilise planeerimise ja arengu alane koostöö algas 1992. aastal. Seda koostööd tuntakse lühendi **VASAB** (Vision and Strategies Around the Baltic Sea) järgi. VASAB ministrite konverentsid ei toimu regulaarselt, vaid vastavalt vajadusele. Ministrite konverentside vahelisel ajal toimib alalise tööorganina vanemate ametnike komitee (Committee on Spatial Development in the Baltic Sea Region, ehk CSD/BSR), kus Eestit esindab Siseministerium. VASAB koostööst võtavad osa Soome, Rootsi, Norra, Taani, Saksa, Poola, Valgevene, Leedu, Läti, Venemaa (Leningradi ja Kaliningradi oblast) ja Eesti. VASAB esimene programmdokument "Vision and Strategies Around the Baltic Sea 2010 – Towards a Framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region" võeti vastu Tallinna konverentsil 1994, tegevuskava "VASAB 2010+ Spatial Development Action Programme" kiideti heaks Wismari konverentsil 2001. Alustatud on VASAB uue programmdokumendi koostamist, selle esialgne kava kiideti heaks Gdanski konverentsil 19. septembril 2005. Programmdokumentide kõrval on üheks olulisemaks VASAB dokumendiks 1996. aasta ministrite konverentsil heakskiidetud "Soovitused Läänemere rannikualade planeerimiseks". VASAB koostöö raames on Eesti initsiatiivil koostatud Läänemeremaade planeeringusüsteemide ülevaade "Compendium of spatial planning systems in the Baltic Sea region countries", mis on huvilistele kättesaadav VASAB kodulehel www.vasab.org.

Täpsem info nende rahvusvahelise koostöö programmide kohta ja programmide põhidokumendid on hõlpsasti kättesaadavad Siseministeriumi kodulehekülje kaudu.

