

PLANEERIMISÕIGUS

JÜRI LASS

Õppematerjal Sisekaitseakadeemia halduskorralduse eriala haldusjuristi süvaõppe ja päästeteenistuse eriala üliõpilastele õppeaine “Planeerimis- ja ehitusõigus” õpetamiseks planeerimisõiguse osas. Arhitektist autor, olles 1995. aasta 14. juunil jõustunud planeerimis- ja ehitusseaduse ning 1. jaanuaril 2003 jõustunud planeerimisseaduse koostamise üks juhte, on põhirõhu asetanud planeerimisseaduse sisulistele põhjendustele.

Õppematerjal on sobiv kasutamiseks ka kohaliku omavalitsuse vastava ala töötajatele.

SISUKORD

1. KAASAEGSE PLANEERINGUKULTUURI KUJUNEMINE JA ALUSED.....	3
2. PLANEERING KUI SÄÄSTVA JA TASAKAALUSTATUD ARENGU KAVANDAMISE VAHEND ..	3
3. PLANEERING KUI KOKKULEPE.....	5
4. PLANEERIMINE KUI PROTSESS.....	5
5. PLANEERING KUI LOOMING, ÕIGUSAKT, INVESTEERIMISKAVA ..	6
6. PLANEERINGUOTSUS KUI KAALUTLUSOTSUS.....	7
7. PLANEERIMIS- JA EHITUSSEADUSE RAKENDAMISE KOGEMUSED ..	7
8. PLANEERIMISSEADUSE MOTO.....	8
9. PLANEERINGUSÜSTEEM ..	9
10. ÜLDIST LAADI VÕI KÕIKI PLANEERINGULIIKE PUUDUTAVAD SÄTTED.....	9
10.1. Planeering ..	9
10.2. Linna/valla ehitusmäärus ..	10
10.3. Planeeringu algatamine ja sellest teatamine.....	10
10.4. Planeeringu lähteseisukohad.....	10
10.5. Planeeringu koostaja.....	11
10.6. Ajutine ehituskeeld.....	11
10.7. Planeeringu kooskõlastamine.....	11
10.8. Planeeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek ..	12
10.9. Planeeringu põhilahendus ..	13
10.10. Järelevalve planeeringu koostamise üle.....	14
10.11. Planeeringu kehtestamine ..	15
10.12. Planeeringute kehtestamise vaidlustamine.....	15
10.13. Kehtestatud planeeringute kättesaadavus ja ülevaatamise kohustus ..	16
11. DETAILPLANEERING.....	16
11.1. Detailplaneeringu sisu ..	16
11.2. Detailplaneeringu koostamise kohustus.....	18
11.3. Detailplaneeringu koostaja ja rahastaja ..	19
11.4. Detailplaneeringu algatamine ja sellest teatamine ..	20
11.5. Detailplaneeringu koostamine.....	21
11.6. Detailplaneeringu kooskõlastamine, avalik väljapanek ja järelevalve ..	22
11.7. Detailplaneeringu kehtestamine ja kehtestamisest teatamine ..	23
11.8. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord.....	23
12. DETAILPLANEERING JA MAAKATASTER.....	24
13. ÜLDPLANEERING JA MAAKONNAPLANEERING.....	25
13.1. Planeeringu sisu ..	25
13.2. Algatamine ja koostamine ..	26
13.3. Avalik väljapanek, järelevalve ja kehtestamine ..	26
14. ÜLERIIGILINE PLANEERING ..	28
15. RIIKLIKULT TÄHTIS EHITIS ..	28
16. KOKKUVÕTTEKS ..	29
[VIIDATUD] JA SOOVITATAVA KIRJANDUSE LOETELU.....	29

1. KAASAEGSE PLANEERINGUKULTUURI KUJUNEMINE JA ALUSED

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 kiiret 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, korteri omamine muutus üha laiemale ringile inimestele kättesaadavaks võimaluseks. Seega tekkis kiiresti laienev ring inimesi, kelle varalisi õiguseid planeeringud otseselt puudutasid/mõjutasid. Seetõttu muutus planeeringute avalikustamise nõue alates kuuekümnendate lõpust euroopalikus planeeringuseadusandluses üldiseks.

Eelkirjeldatud muudatused põhjustasid muudatusi nii planeeringute sisus, koostamise viisis kui ka õiguslikus tähenduses. Nende muudatuste sisu võttis kokku Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta (European Regional/Spatial Planning Charter), mis kiideti heaks Euroopa Nõukogu liikmesmaade Planeeringuministrite (alalisel) Konverentsil (prantsuskeelne lühend 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 olulisel kohal kauni ja toimiva linnaplaani komponeerimine. Sellist küllaltki arhitektikeskset planeerimist on kutsutud ka 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 sünteetilisemat/interdistsiplinaarsemat avalikku planeerimist hakatigi nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Nüüd, tagantjärele ei ole ilmselt mõtet hartat enam Eestis ratifitseerida, seda enam, et juba planeerimis- ja ehitusseaduse planeeringuosa koostamisel järgiti harta põhimõtteid. Harta sõnum on kokkuvõtvalt edasi antud 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* (artiklis tsiteeritud planeerimisseaduse sätted on 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 ja linnaplaneerimisse tõi see kaasa arengukava/planeeringu realiseerimisega kaasneva võivate keskkonnamõjude hindamise nõude. Sellega kaasneb iseenesest ja loogiliselt planeeringuprotsessi suurema avatuse ja avalikkuse nõue, sest keskkonnaküsimused puudutavad igaüht.

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. Säästvust (*sustainability*) mõistetakse Rio dokumentides eelnevast 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 te olete ükskõik millisel üritusel, kus räägitakse keskkonnamõtete hindamisest või säästvast arengust, võite kiiresti veenduda, et tavaliselt unustatakse säästva arengu majanduslik ja sotsiaalne komponent ning räägitakse reeglina ainult looduskeskkonna säästmisest, et keskkonnamõtete 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 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 kui looduskeskkonna aspekt. Seda võiks öelda ka niipidi – kui kultuuriga on asjad korras, siis ei teki tavaliselt probleeme ka loodusväärtuste hoidmisega.

Rio järgsetel aastatel on säästva arengu tagamiseks nii meil 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 muutmise planeeringu koostamisel eraldiseisvaks ja eraldi väljundiga ning planeeringut kontrollivaks osaks töötaks 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 kooskäitluse kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. **Seetõttu peavad planeeringu koostamisel erinevate erialade ja huvigruppide esindajad algusest peale koos osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säästva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.** See tähendab, et mingi ühe huvigrupi esindajatel ei saa ja ei tohi olla kõigi teiste kava koostamises osalenute kokkulepete tagantjärele kontrollija ja arvustaja rolli.

Keskkonnamõtete hindamise puhul on kindlasti vaja rõhutada ka seda, et keskkonnamõtete hindamine on pärit anglo-ameerika õigusruumist ning planeeringu- ja ehituspraktikast. Anglo-ameerika planeeringu-süsteemis puuduvad sellised instrumendid/planeeringuliigid, mis euroopalikus, eriti meile lähedases Põhja-Euroopa planeeringusüsteemis, on kogu aeg olemas olnud. Keskkonnamõju hindamine on ameerikalikus süsteemis võetud kasutusele selle tühiku täitmiseks.

Keskkonnamõju hindamise muutmisel üheks planeeringu loomulikuks ülesandeks on veel üks oluline põhjendus. Keskkonnamõju **hindamine** ei tohiks olla eesmärk omaette, see on tegelikult ühe tegevuse/protsessi nimetus, mille tulemuseks on **keskkonnanõuded** või -tingimused mingi objekti ehitamiseks või maa-ala arendamiseks. Planeerimine on tegevus, mille tulemuseks on planeeritava maa-ala maakasutus- ja ehitustingimused, st **keskkonnatingimused** kõige laiemas mõttes. Planeeringule keskkonnamõju hindamise tegemine tähendaks seega planeeringuga seatud keskkonnatingimustele keskkonnanõuete või -tingimuste seadmist. Viimane lause kõlab ilmselt absurdelt. Planeeringute puhul on õigem rääkida senise arengu analüüsist (sh selle mõjust looduskeskkonnale) ja territoriaalse/ruumilise arengu tingimuste (st laiemas mõistes keskkonnatingimuste) seadmisest planeeringu koostamise käigus.

Eeltoodust tulenevalt on planeeringu üks olulisem ülesanne/eesmärk *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*, nagu see ongi sätestatud planeerimisseaduse § 8 lg punktis 2. Viimane tuleneb otseselt Torremolinose Hartale tuginevast ruumilise planeerimise mõistest. Selline lähenemine annab kõige vähem võimalusi keskkonna-/looduskaitse ja planeerimise vastandamiseks ning on orienteeritud kõigi planeeringu koostamisel osalevate erinevate erialade asjatundjate koostööle.

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 käivad 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. Sealjuures tuleks hoiduda planeeringu enda fetišeerimisest – planeering on ennekõike **vahend** ruumilise arengu eesmärkide määratlemiseks ning planeeritava maa-ala arengu edendamiseks, mitte omaette eesmärk. Tasakaalustatult seatud arengueesmärgid sisaldavad endas nii muutusi kui ka väärtuste säilitamist. Säilitamiseks vajalikud piirangud, asjaõiguseaduse 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 planeeringuprotsessi kaasata võimalikult paljud erinevate huvide kandjad.

4. PLANEERIMINE KUI PROTSESS

Kaasaegne planeerimine on protsess, millel on kaheksa tegurit:

- 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 ja loob vaimust ning loovust;
- annab impulsse teistele planeeringu- ja valitsemistasanditele;
- loob valmisoleku investeeringuteks;
- tagab arenguprotsesside järjepideva jätkumise ja suurema korrastatuse;
- tagab avalikkuse kontrolli planeeringu elluviimise üle;
- edendab osalusdemokraatiat;
- seob planeeringu osalejad palju tugevamini kohustusega planeeritu ka ellu viia;
- tõstab kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse haldussuutlikkust.

Planeeringu koostamisel peaks eesmärk olema kindlasti see, et läbi osalemise planeeringuprotsessis muutuks planeering võimalikult paljude inimeste jaoks **oma** planeeringuks, mille elluviimise nimel ollakse valmis jõupingutusi tegema ning mille elluviimise üle luuakse osaluse kaudu ka avalikkuse tugevam kontroll. Planeeringu olemasolu tähendab ka selgust maakasutus-, ehitus- ja investeeringutingimustes. Üks investeerija läheb sinna, kus talle selgelt ja kiiresti osatakse öelda, mis tingimustel ja kus kohas ta oma investeeringu soovi realiseerida saab. Aluse selliseks vastuseks annab üldplaneering ja/või detailplaneering. Planeering on samas kohalikeks investeeringuteks vajalike vahendite põhjendus, mille alusel on võimalik mitmesuguseid finantseerimisallikaid oma kasuks avada. Viimane muutub eriti oluliseks seoses Euroopa Liidu rahastamisvõimaluste laienemisega liiduga liitumise eel ja järel, sest EL rahade saamise üheks tingimuseks on see, et vastav rahastamisvajadus oleks planeeringuga põhjendatud.

Koostöö planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Seetõttu omab erilise tähenduse/tähtsuse senise planeerimis- ja ehitusseaduse ning uue planeerimisseaduse § 16 – *koostöö planeeringu koostamisel*. Seadus ei kirjelda täpsemalt, mil moel tuleb planeeringu koostamise käigus kaasata, arutelusid korraldada ja koostööd teha. 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 korraldava 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 kaasamine 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 § 4 lg 2 p 2 sätestab, et planeeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tagama *huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus*. Kui vaadata seda sätet ja § 16 koostoimes, siis tuleb ilmselgelt esile **planeerimisseaduse mõte – huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on õigeaegne ja piisav huvitatud isikute kaasamine ja koostöö nendega planeeringu koostamise käigus**. Kuna detailplaneeringuga seatakse lõplikud maakasutus- ja ehitustingimused mingile maa-alale ning samas võib detailplaneeringuga kavandatu oluliselt mõjutada ka olemasolevate kinnisasjade kasutamistingimusi ning väärtust, peab kohalik omavalitsus väga tõsiselt kaaluma, missuguses ulatuses kasutada §-s 16 nimetatud avalike arutelude korraldamise, kaasamise ja koostöö võimalusi.

5. PLANEERING KUI LOOMING, ÕIGUSAKT, INVESTEERIMISKAVA

Planeeringu koostamine on loominguine tegevus. Samas saab see tegevus, seda enam mida detailsem planeering, alguse kellegi soovist midagi ehitada, st soovist investeerida ja sellest kasu saada. Mida detailsem planeering, seda rohkem on planeeringu koostamises kunstiloominguga võrreldavat loomingu, seda suurem on üldplaneeringu ja eriti detailplaneeringu puhul ühe loomingu isiksuse, kelleks tavaliselt on arhitekt, roll planeeringu sisu kujundamisel. Samas saab planeeringust tema kehtestamise järel õigusakt, mis määrab maakasutus- ja ehitustingimused planeeritaval maa-alal. Eeltoodu on muutnud planeerimisega tegelemise suurele osale arhitektidest küllalt vastumeelseks, sest planeeringu õigusaktiks muutumine ning 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 loominguiliste 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 küllaltki palju 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.

Sellest, missugust planeeringulahendust eelistada, oleneb samas väga oluliselt ka planeeringu elluviimiseks tehtud investeeringute tulukus. Seetõttu on planeeringul ka majanduslikud tagajärjed.

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

- loomingu, 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 tasakaalustatult suudetakse kaaluda kõiki erinevaid huvisid.

6. PLANEERINGUOTSUS KUI KAALUTLUSOTSUS

Planeeringuotsus on põhiliselt kaalutlusotsus. Planeeringuotsuse tegemiseks on suhteliselt vähe direktiivseid aluseid, suurem osa planeeringuotsuseid sünnib mingite kaalutluste tulemusel. Mingi maa-ala planeerimisel tuleb kaaluda majanduslikke, sotsiaalseid, funktsionaalseid, esteetilisi, liiklustehnilisi, looduslikke, õiguslikke, jms aspekte/tegureid ning nende tasakaalustatud käsitlemise alusel langetada planeeringuotsused. Sealjuures on ka see, mida peetakse erinevate arenguaspektide/tegurite tasakaalustatud käsitlemiseks, samuti kaalutlusotsus. 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 kooskõitluse tulemusena langetatud otsus tugineb valdavalt subjektiivsetele argumentidele. Selliste otsuste õigsuse hindamiseks on väga vähe õiguslikke või normatiivseid kriteeriume, seetõttu on planeeringuotsused vaid teatud ulatuses kohtulikult kontrollitavad/vaidlustatavad. Riigikohtu halduskolleegium 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 kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Riigikohus on oma otsuses 3-3-1-13-02 leidnud, et koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise (p 14). Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 14.10.2003 Jämejala külas 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Keskhaigla detailplaneeringu kohta on väga hästi avanud kaalutlemise sisulise ja õigusliku ülesande ning olemuse planeerimisotsuste tegemisel. Soovitan sellega tutvuda kõigil planeerimisega tegelevatel isikutel, viimatinimetatud otsust võib pidada väga heaks kaalutlemise õpikuks kõigile planeeringute koostamises osalejatele.

Eesti seadustes räägitakse kaalutlusõigusest, ehk diskretsioonist. 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. **Planeerimise puhul tähendab kaalutlusõigus/kaalutluskohustus kindlasti nii seda, et otsust tuleb sisuliselt piisavalt põhjendada kui ka seda, et kaalutlemisesse tuleb kaasata need, keda langetatav otsus puudutada võib, sest viimane 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.*

7. PLANEERIMIS- JA EHITUSSEADUSE RAKENDAMISE KOGEMUSED

Planeerimis- ja ehitusseadus (PES) jõustus 1995. aasta kesksuvel ning on suuremate muudatusteta toiminud rohkem kui 7 aastat. PES-i kehtivuse ajal on koostatud “Üleriigiline planeering Eesti 2010” [1], maakondade üldist territoriaal-majanduslikku arengut käsitlevad maakonnaplaneeringud kõikides maakondades, palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid. Lõpetamisel on maakonnaplaneeringu teemaplaneering “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Nende planeeringute koostamise kogemus, planeeringuvaidlused ja kohtulahendid on välja toonud mitmed PES-i puudused ning täpsustamise ja muutmise vajadused.

Planeerimis- ja ehitusseaduse ning planeerimisseaduse koostamise käigus on analüüsitud ja arvestatud teiste meiega sarnaste planeeringukultuuriga maade planeerimist käsitlevate seaduste rakendamise kogemusi. Ülevaate Läänemere maade planeerimisseadustest leiab huviline käesoleva artikli autori eestvedamisel koostatud kogumikust “Compendium of spatial planning systems in the Baltic Sea region countries” [2].

1. jaanuaril 2003 jõustunud planeerimisseaduses on järjepidevuse huvides püütud säilitada planeerimis- ja ehitusseaduse planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused on sisse viidud 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.

Senise seaduse suurimad sisulised puudused olid paljude arvates järgmised:

- detailplaneeringute koostamise kohustus oli liiga karm, detailplaneeringut pidi koostama ka siis, kui selle järgi tegelikku sisulist vajadust polnud;
- detailplaneeringu avalikustamise nõuded olid lihtsa planeeringu puhul ja suuremat avalikku huvi tingiva planeeringu puhul diferentseerimata;
- suunas omavalitsust liigselt investeerijale detailplaneeringu koostamist üle andma, mistõttu linna ehitamine toimus juhusliku investori juhuslikus kohas avalduvate ehitamissoovide kaupa, mitte linna tervikliku arendamise vajadusest lähtuvalt;
- sõnastus oli kohati ebatäpne või mitmeti mõistetav, eriti tekitas segadust sõna algatamine nii planeeringu algatamise ettepaneku kui planeeringu koostamise alustamise kohta otsuse tegemise tähenduses;
- üleriigilise planeeringu ülesanded olid liiga detailsed, mis oli tingitud sellise planeeringu koostamise kogemuse puudumisest nii meil kui mujal PES-i koostamise ajal;
- keskkonnamõju hindamine ja planeeringu koostamine olid kaks eraldiseisvat protsessi, mis ei tulnud kasuks kummalegi;
- planeeringute ja maakatastri omavaheline suhe oli ebatäpne, maakatastriseadus seadis detailplaneeringu koostamise maakatastri sihtotstarbe määramise tingimuseks.

8. 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 meil ülerõhutatud omaniku õigust oma kinnistut vabalt/oma soovi kohaselt 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 tavaliselt ei teki, kuid kui investori soovitav ehitus on “veidi vähem seavabrik”, siis on omavalitsus tavaliselt varmas investori sobimatuid soove täitma. Kohaliku omavalitsuse ülesanne ongi planeeringute abil määrata, kuhu ühes linnas 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 linna arengu vajadused ja põhimõtted arvestatud oleks.**

Eesti Põhiseaduse § 32 esimene lause sätestab: *Igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud.* Tähelepanelikul lugemisel märkame, et selles lauses sisaldub üks kaunis tugev vastuolu – kui omand on (täiesti) puutumatu, siis mida peaks tähendama võrdne kaitstud. Tundub, et selle lause kirjutamisel on ilmselt mõeldud, et **igäihe omand on nii puutumatu kui võimalik ja nii võrdselt kaitstud kui võimalik.** Selline lause seletab lühidalt ja selgelt ära ka kaasaegse ja demokraatliku planeerimise ühe kõige olulisema ülesande ja eesmärgi.

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

9. PLANEERINGUSÜSTEEM

Nii PES-i kui uue planeerimisseaduse kohaselt kuuluvad Eesti planeeringusüsteemi nelja liiki planeeringud:

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

Eri liiki planeeringute ülesannete ja täpsusastme mõistmise hõlbustamiseks saab kasutada **lennukõrguse** mõistet. Piltlikult öeldes peaks iga planeeringuliigi puhul “lendama nii kõrgel”, et kogu planeeringuala korraga nähtav on. Mida detailsem planeering, seda madalam “lennukõrgus” ja detailsem pilt. Detailplaneeringus tuleb kavandavat hoonestust, haljastust, tänavate karakteristikuid ja liikluskorraldust, maakasutuse tingimusi, kruntide suurust jms väga täpselt kirjeldada. Üldplaneering näitab ära linna või valla ruumilise “skeleti” – põhilised teed, tänavad ning maa- ja veealade üldised kasutamistingimused linna/valla piirkondade kaupa. Suure linna ja valla üldplaneeringu “lennukõrgus” on küllalt suur, seetõttu on nende puhul otstarbekas koostada täiendavalt linna osa üldplaneeringuid või valla alevite, alevike või suuremate külade üldplaneeringuid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks. Maakonnaplaneering on rohkem strateegia, mille juurde kuuluvad kaardid on väga suure üldistusastmega ning kus näidatakse ära olulisemate infrastruktuuri elementide vajadus ning mõningad maakonna territooriumi kasutamise üldised tingimused. Üleriigiline planeering on strateegia, mis kirjeldab kogu riigi territooriumi ruumilise arengu vajadusi, tingimusi ja eesmärke, mida illustreeritakse sellele lisatud joonistega/skeemidega.

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.

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 linna väikesema osa kohta koostada kas linna osa üldplaneering või detailplaneering. Sellistel juhtudel oleneb planeerigu liigi valik sellest, milliseid sisulisi ja õiguslikke eesmärke planeeringu koostamisega soovitakse saavutada. Kui detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel soovitakse kehtestada maakasutus- ja ehitustingimusi, siis tuleks koostada valdade või mitme valla osade ühine üldplaneering, kui eesmärgiks on mitme valla või nende osade ühiste ruumilise arengu eelmärkide määratlemine/ruumilise arengu strateegia koostamine, on õigem koostada maakonna osa planeering.

Õiguslikult on kehtestatud üleriigiline planeering, kehtestatud maakonnaplaneering ja kompaktse asustusega ala kehtestatud üldplaneering siduvad ainult planeeringu kehtestajale ja liigilt detailsema planeeringu koostajale. Kehtestatud detailplaneering ja hajaasustatud ala kehtestatud üldplaneering annavad siduvad maakasutus- ja ehitustingimused nii kohalikule omavalitsusele kui maaomanikule (§ 3 lg 3). Detailplaneeringu kehtestamine mingi maa-ala kohta ei tähenda selle planeeringu elluviimise kohustust, kuid see tähendab, et kui isik soovib sellel maal midagi ehitada, saab ta teha seda ainult sellisel viisil nagu detailplaneeringuga on määratud.

10. ÜLDIST LAADI VÕI KÕIKI PLANEERINGULIIKE PUUDUTAVAD SÄTTED

10.1. Planeering

PES-is puudus planeeringu definitsioon. Selle puuduse kõrvaldab planeerimisseaduse § 2, mille kohaselt *planeerimise käigus valmiv planeering on dokument, mis koosneb tekstist ja kaartidest*. Käesoleva artikli ja planeerimisseaduse ühese mõistetavuse huvides on vajalik selgitada, et seaduses kasutatakse terminit **planeering** menetluses oleva planeeringu kohta ning terminit **kehtestatud planeering** sellise planeeringu kohta, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse, maavanema või kohaliku omavalitsuse poolt.

10.2. Linna/valla ehitusmäärus

Koos ehitusseaduse koostamisega on §-s 4 täpsustatud linna või valla ehitusmääruse ülesanded, ehitusmäärus koostatakse: 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 kohalikule omavalitsusele väga ulatusliku kaalutusõiguse selle üle, mida ehitusmäärusega reguleeritakse. Teatud ulatuses sõltub ehitusmääruse sisu ja detailsus ka sellest, kas vallal/linnal on kehtiv üldplaneering või ei ole. Kui üldplaneeringut ei ole, tuleks vähemalt esialgu linna/valla olulisemad ehitus- ja maakasutustingimused sätestada ehitusmääruses.

10.3. Planeeringu algatamine ja sellest teatamine

Kõrvaldatud on PES-is segadust tekitanud sõna *algatamine* kahetine tähendus, planeerimisseaduse §-s 10 on selgelt eristatud planeeringu *algatamise ettepanek* (lg 1) ja planeeringu *algatamine*, mis tähendab *Vabariigi Valitsuse, maavanema või kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda* (lg 7).

PES määratles küllalt üldiselt ja ebaselgelt, kus tuleb avaldada teated planeeringu algatamise ja avalikustamise kohta, uues seaduses on iga planeeringuliigi puhul täpselt sätestatud, millises ajalehes teated tuleb avaldada (§11 lg 2), need ajalehed on:

- üleriigilise 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.

10.4. Planeeringu lähteseisukohad

PES-is ei olnud ja ka planeerimisseaduses ei ole planeeringu lähteülesande mõistet. PES-i § 16 lg 1 kasutas ja uue seaduse § 16 lõiked 2 ja 3 kasutavad *lähteseisukohtade* mõistet. Paljudes kohalikes omavalitsustes on seni siiski koostatud üldplaneeringu ja detailplaneeringu algatamisel planeeringu lähteülesanne, mis kinnitatakse volikogu poolt. Seda ei saa päris õigeks pidada juba sisulistel põhjustel – planeeringu koostamine on üks pidev protsess, mille käigus järk-järgult jõutakse lõpliku lahenduseni. Seega on lähteülesande/lähteseisukohtade koostamine ettevalmistav tegevus planeeringu koostamiseks, see on menetlustoiming mille käigus fikseeritakse esialgsed seisukohad planeeringu koostamisele asumisel. Eriti keerukamate planeeringute puhul on loomulik see, et need seisukohad täienevad ja muutuvad planeeringu koostamise käigus vastavalt kogunenud informatsioonile, erinevate variantide võrdlemisele, avaliku arutelude tulemustele jne. See on planeeringu koostamise, kui loominguulise ja avaliku protsessi puhul täiesti loomulik. Mida üldisem planeering ja pikem planeerimisprotsess seda rohkem tehakse planeeringu koostamise käigus erinevaid menetlustoiminguid ning langetatakse nendega seotud vaheotsuseid. Planeeringu koostamise käigus tehtud vaheotsustustel ei ole õiguslikke tagajärgi. Õiguslikud tagajärjed on alles planeeringu kehtestamise otsusel. Seetõttu on vale anda planeeringu koostamise alguses välja õigusakti, mis lõplikult määrab planeeringu sisu ning milles sätestatu muutmine planeeringu käigus toob kaasa selle õigusakti muutmise vajaduse. Eeltoodust tulenevalt tuleks loobuda planeeringu lähteülesande/lähteseisukohtade kinnitamisest volikogu või linnavalitsuse õigusaktiga. Samas tuleb mingis töödokumendis sõnastada lähteseisukohad planeeringu koostamiseks, samuti tuleb fikseerida planeeringu protsessi kajastavates töödokumentides olulisemad sisulised muudatused/vaheotsustused, mis tehakse planeeringu koostamise käigus. Kui vaja, tuleb neid muudatusi arutada ja vaheotsustusi teha olenevalt nende ulatusest ja sisust linna-/vallavalitsuses või volikogus.

Semantiliselt oleks õigem sõna lähteülesanne asemel kasutada sisult pehmemat ja õigem, ning ka seaduses kasutatavat, sõna **lähteseisukohad**.

10.5. Planeeringu koostaja

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise ja koostamise juhtimise õigus on nii nagu PES-iski, vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistidel, *kellele planeeringu koostamist korraldab ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise ülesandeks teinud* (§ 13 lg 1). 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. Detailplaneeringu koostamise või koostamise juhtimise õiguses on võrreldes PES-iga toimunud muudatus. Detailplaneerimine on arhitektuurne planeerimine, mis eeldab arhitekti või planeerija 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*. Kuna säte 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.

10.6. Ajutine ehituskeeld

Säilinud on võimalus kehtestada *ajutine ehituskeeld* alal, mille kohta koostatakse üldplaneeringut või detailplaneeringut (§ 15). Ajutine ehituskeeld on vajalik selleks, et näiteks 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 ehituskeeldu võib kehtestada *kuni kaheks aastaks*. Uudis võrreldes PES-iga on see, et *ajutise ehituskeeldu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest* tuleb vastava kinnisasja omanikku informeerida *tähtsaadetusena edastatud kirjaga hiljemalt kaks nädalat enne ajutise ehituskeeldu kehtestamist*. Ajutist ehituskeeldu on seni kahjuks väga vähe praktikas kasutatud, tegelik vajadus selle kasutamise järele on senisest palju suurem.

10.7. Planeeringu kooskõlastamine

PES-i üheks puuduseks peeti seda, et kooskõlastamine ei olnud defineeritud ning polnud selge, mis määral kooskõlastuse andja seisukohtadega peab arvestama. Kooskõlastamise reguleerimisel planeerimisseaduses on eristatud seadustele, õigusaktidele ja kehtestatud planeeringule tuginevad ning subjektiivsed, mingile kaalutlusele tuginevad ettepanekud ja vastuväited. Esimesi peab arvestama, teisi võib käsitleda kui nõuannet/soovitust planeeringu koostajale, mille arvestamine ei ole kohustuslik. Vastavalt § 17 lõikele 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. Muinsuskaitseala kinnitatud põhimäärus muinsuskaitsealal korruselisuse piiranguid ei sätesta. Seega puuduvad seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud korruselisuse piirangud muinsuskaitsealal. Planeeringut kooskõlastaval Muinsuskaitseametil sellise subjektiivse piirangu nõudmise/kehtestamise õigust ei ole. Seega jääb vastavalt planeerimisseadusele otsuse tegemine selle kohta, missugune lubatud suurim korruselisus krundile määrata, kohaliku omavalitsuse pädevusse.

Siinkohal tahaks rõhutada, et võimaliku kooskõlastajaga tuleks alustada koostööd juba planeeringu koostamise algstaadiumis, mis tagab selle, et hea koostöö puhul on ametliku kooskõlastuse saamine rohkem formaalsus, mis fikseerib eduka koostöö tulemuse.

Kooskõlastused antakse kirjalikult. Kooskõlastuste kokkuvõte tuleb vormistada koondtabelina, kuhu kantakse ka kohaliku omavalitsuse seisukoht kooskõlastuse kohta. Kooskõlastuste koondtabel on kõige ülevaatlikum viis kooskõlastuste tulemuste ja nende kohta langetatud seisukohtade esitamiseks. Koondtabel tuleks välja panna planeeringu avalikul väljapanekul, see on kõige optimaalsem viis § 18 lg 9 täitmiseks.

Et vältida lõpmatut kooskõlastuse ootamist, on § 17 lõikes 5 sätestatud, et *kui kooskõlastust ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid.*

Mitmed maavalitsused ja linnad on seni planeeringute kooskõlastuste vajaduse määramisel nõudnud planeeringu kooskõlastamist ka eraõiguslike isikutega sh planeeringuga kavandatavate tehnovõrkude võimalike valdajate/omanikega. Seda ei saa kindlasti õigeks pidada. Tehnovarustuse tagamises tuleb võimalike teenuste pakkujatega kokku leppida; kuidas see kokkulepe fikseeritakse, on juba omavalitsuse ja teenuse pakkuja omavaheline asi. Mitmed linnad on kasutanud eellepinguid nende kokkulepete fikseerimiseks. Eeltoodud mõtteviisist lähtudes on sõnastatud ka § 16 lg 4 ning §-s 17 PES-ist veelgi selgemini sätestatud, et kooskõlastamine toimub ainult riigiasutustega. Viimase suhtes on erandiks § 22, kus detailplaneeringu koostamise lihtsustatud korra kasutamisel tuleb detailplaneering kooskõlastada naaberkruntide omanikega.

PES võimaldas planeeringu kooskõlastamist ka planeeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku vahelisel ajal. Seda ei saanud õigeks pidada, sest kooskõlastustest võivad selguda näiteks vastuolud seaduste või teiste õigusaktidega, mille korral ei tohiks planeeringut üldse vastu võtta. Seetõttu on uue seaduse kohaselt kooskõlastuste olemasolu planeeringu vastuvõtmise eeldus.

10.8. Planeeringu vastuvõtmine ja avalik väljapanek

§ 18 kohaselt teeb kohalik omavalitsus või maavalitsus *planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku* (lg 1, 3). Planeeringu vastuvõtmine tähendab, et sellekohast otsust tegev linna/valla valitsus või volikogu või maavanem tunnistavad, et planeering on valmis, vastab sisuliselt nende taatele, on saanud kõik vajalikud kooskõlastused ning selle sisu ja menetlemine vastavad seadustele.

Kohalik omavalitsus või maavanem peab *vastavas ajalehes teatama planeeringu avaliku väljapaneku ning maakonnaplaneeringu või üldplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust*. Võrreldes PES-iga on lisandunud täiendav nõue, et *teates tuleb anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada lühidalt planeeringu sisu* (lg 6). Teiseks uudiseks võrreldes PES-iga on, et lisaks ajalehes teatamisele **peab** üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku toimumise kohta **välja panema ka kuulutused** planeeringuala küla(de) või asumi(te) *vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas (kauplus, raamatukogu, kool, bussipeatus või muu selline koht)* (lg 7). Täiendus oli vajalik seetõttu, et ajalehes avaldatav teade ei jõudnud kõigi avalikul väljapanekul osaleda soovijateni kasvõi seetõttu, et nad ei loe vastavat ajalehte. Seetõttu jäi osalemine ka avalikku huvi pakkuvate planeeringute puhul, kui inimestel oleks olnud huvi osaleda, paljudel juhtudel väga tagasihoidlikuks.

PES-is oli määratud planeeringu avaliku väljapaneku kestus, kuid polnud täpsustatud, millal näiteks üldplaneeringu 4-nädalase avaliku väljapaneku puhul peab olema tagatud juurdepääs avalikule väljapanekule, 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 tööaja jooksul olema tagatud huvitatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses*. Kuigi seadus sätestab, et avalik väljapanek peab olema juurdepääsetav tööaja jooksul, oleks siiski vajalik 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 isik linna-/vallavalitsuses, kelle poole saab pöörduda avaliku väljapaneku ajal täiendavate selgituste saamiseks planeeringu kohta. Viimane aitab täielikumalt täita eelnimetatud informatsioonile ligipääsemise nõuet ning vähendab kirjalike ettepanekute ja vastuväidete esitamise vajadust.

Avaliku väljapaneku ajal on *igal isikul õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta* (§ 20 lg 1). Säte tähendab, et osalemisõigust ei piirata mitte mingil määral. Seega võib iga isik, olenemata sellest, kas ta elab planeeringualal või planeeringuala linnas/vallas ja olenemata sellest, kas planeeringulahendus riivab otseselt tema huvisid või mitte, esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. See tähendab, et näiteks Tartu loodukaitsja võib esitada ettepanekuid ja vastuväiteid Saaremaa süvasadama detailplaneeringu kohta, Tallinna elanik Pärnu linna üldplaneeringu kohta, Valga maakonna elanik Harjumaa maakonnaplaneeringu kohta.

Võrreldes PES-iga on muudatuseks see, et **planeerimisseadus eristab ettepanekud ja vastuväited**, sätestades § 20 lõikes 1, et *vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid*. Planeeringu üle järelevalve teostamisel menetletakse ainult vastuväiteid. Arvestamata jäänud ettepanekutest tuleb järelevalve teostajat siiski informeerida. Vastuväidete mitteamestamisest tuleneb detailplaneeringu üle järelevalve teostamise vajadus. Võrreldes PES-iga on uue võimalusena sätestatud, et *kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isik võib loobuda oma ettepanekutest või vastuväidetest* (§ 21 lg 6). Ettepanekute ja vastuväidete eristamise vajadus tulenes senisest planeeringupraktikast. Tihtipeale esitati avalikul väljapanekul ettepanekuid, kus soovitati kaaluda üht või teist lahendust ja on olnud ka selliseid ettepanekuid, et tore planeering, tehke samamoodi edasi. Selliste ettepanekute menetlemisega järelevalve teostaja koormamine ei ole sisuliselt vajalik.

Võrreldes PES-iga on muudatuseks ka see, et avaliku väljapaneku ajal võib ettepanekuid ja vastuväiteid esitada ja neile vastata nii kirja kui elektronposti teel. § 20 lg 2 sätestab et, *planeeringu avaliku väljapaneku ajal posti teel või elektronpostiga saadetud ettepanekuid ja vastuväiteid (edaspidi kirjalikud ettepanekud ja vastuväited) 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*.

Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel teeb kohalik omavalitsus või maavanem planeeringus vajalikud parandused ja täiendused ning planeeringu üle järelevalve teostamise kohustuse korral esitab planeeringu järelevalve teostajale koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta (§ 21 lg 4). Kui vajalikud parandused ja täiendused on tehtud, ja need ei muuda planeeringu põhilahendusi, on maavalitsus või kohalik omavalitsus planeeringu koostamise lõpetanud.

Kui muudatused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, tuleb korrata *planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab, ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu* (§ 21 lg 5). Kui planeeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, avaldab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavanem informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta vastavas ajalehes kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates (§ 21 lg 3). Seega ei pea maavalitsus või kohalik omavalitsus peale avalikku arutelu enam planeeringu kohta informatsiooni avaldama, kui avalikul väljapanekul ei ole esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid. Maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja avalikku huvi pakkuva detailplaneeringu puhul oleks siiski õige valminud planeeringut avalikkusele veelkord ajakirjanduse vahendusel esitleda ka siis, kui selle kohta ei ole tehtud ettepanekuid ja vastuväiteid.

10.9. Planeeringu põhilahendus

Planeerimisseaduses kasutatakse mõistet *planeeringu põhilahendus* (§ 21 lg 5, § 23 lg 7) Samuti on seaduses mitmeid sätteid, kus planeeringu 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). Detailplaneeringu vastavus kehtestatud üldplaneeringule tähendab vastavust üldplaneeringu põhilahendustele. Seadus ei defineeri, mis on planeeringu põhilahendused, sest see oleneb väga palju iga konkreetse planeeringu sisust. Siin peab kohalik omavalitsus või maavalitsus jälle kasutama oma kaalutusõigust ja ise otsustama, millisel juhul on detailplaneeringus tegemist selliste muudatustega, mis oluliselt ja põhimõtteliselt muudavad kehtestatud üldplaneeringu 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. Viimase selgitamisel on jälle võimalik kasutada lennukõrguse mõistet. Üldplaneeringu "lennukõrguselt" pole paljud sellised detailid nähtavad, mida väga hästi näeb detailplaneeringu "lennukõrguselt". Nende detailide täpsustamise ja täiendamine detailplaneeringus, mis üldplaneeringu "lennukõrguselt" nähtavad ei ole, ei ole põhilahenduse muudatus. Seevastu selliste kehtestatud üldplaneeringu lahenduste muutmist detailplaneeringuga, mis üldplaneeringu "lennukõrguselt" selgelt näha on, tuleb lugeda kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmiseks. Näiteks, kui üldplaneeringuga elurajooniks ettenähtud piirkonda tehakse detailplaneering ja selles nähakse ette lisaks elamutele ka piirkonda teenindav kauplus ja või muu teenindusettevõtte või üksik 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 tööstusotstarbeks, siis on tegemist üldplaneeringu põhilahenduse muutmisega 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.

10.10. Järelevalve planeeringu koostamise üle

Maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja mõningatel juhtudel detailplaneeringu koostamise üle *teostatakse järelevalvet. Maakonnaplaneeringute üle* teostab järelevalvet *Keskkonnaministeerium* ning *üldplaneeringute ja detailplaneeringute üle* teostab järelevalvet *maavanem* (§ 23 lg 1). Järelevalve ülesanded on loetletud § 23 lõikes 3, mille kohaselt see on ennekõike õiguslik järelevalve planeeringu sisu ning menetlus- ja avalikustamismõuete täitmise üle. Lisaks õiguslikule järelevalvele kuulub järelevalve teostaja pädevusse *planeeringus riigi huvide järgimise kontrollimine, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering* (lg 3 p 4). 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* (lg 3 p 5). Seega on järelevalve teostajale seadusega antud lepitaja roll, kes peab lahkarvamuste 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. 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 kaalutusõiguslikele põhjendustele. Sellises küsimuses jääb planeeringu kehtestajale lõpliku otsuse tegemise õigus selle üle, kas 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 ilmselgelt põhjustanud soov anda hilisemate kohtuvaidluste vältimiseks enne planeeringu kehtestamist veelkord võimalus läbi rääkida ja kokku leppida erapooletu osapoole vahendusel. Senine praktika on näidanud, et suur osa vaidlustest suudetaksegi järelevalve käigus lahendada. Kohtuvaidluste ennetamise soovist on kantud ka § 23 lg 5, mis sätestab, et *järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamused planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel lahendab keskkonnaminister*. PES-i kehtivusaja jooksul on keskkonnaministril selliseid eriarvamusi tulnud lahendada ainult mõnel korral.

Senises planeerimispraktikas on olnud küllalt juhuseid, kus järelevalve käigus jõutakse kokkuleppele, 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. PES sellist võimalust otseselt ei andnud, samuti sai väita, et planeeringust mingi osa väljajätmine on planeeringu põhilahenduse muudatus.

Probleemi aitab hästi selgitada Kuusalu valla üldplaneeringu näide. Kuusalu valla territooriumile jääb Kuusalu-Aegviidu vahele kavandatud kaitseväge polügoon. Seoses polügooni asukoha ja ehitustingimuste kajastamisega planeeringus tekkis suur hulk polügooniga seotud planeeringuvaidlusi. Nende vaidluste lahendamine oleks väga kaua aega võtnud ning takistanuks üldplaneeringu kehtestamist väga pikaks ajaks.

Samas teistes valla piirkondades vaidlusi ei olnud. Üldplaneeringu võimalikult kiire kehtestamine oli väga vajalik selleks, et seada maakasutustingimused teistes valla piirkondades, eriti suure ehitussurvega rannaaladel. Seetõttu oleks polügooniga seotud territooriumi kehtestavast üldplaneeringust väljajätmine ning selle territooriumi käsitlemine eraldi koostatavas polügooni üldplaneeringus ainuke mõistlik lahendus olnud.

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.*

Järelevalve teostaja heakskiit planeeringule on maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja järelevalve kohustusega detailplaneeringu kehtestamise eeldus.

10.11. Planeeringu kehtestamine

Planeering kehtestatakse Vabariigi Valitsuse, maavanema või kohaliku omavalitsuse õigusaktiga. See tähendab, et planeering ise ei ole otseselt õigusakt, vaid planeeringut kehtestava õigusakti lisa. Kehtestatava planeeringu koosseis peaks olema ainult selline materjal, mida saab/on mõtet kehtestada. Senises praktikas esineb palju selliseid planeeringuid, kus planeeringu koosseisu kuulub palju selliseid materjale, mida ei saa/ei ole mõtet kehtestada. Planeeringu koostamise käigus koguneb hulk mitmesugust materjali – planeeringu lähteseisukohad, vaheotsustused, esialgsed eskiisid, kirjavahetus, jms. Seal hulgas on palju niisugust materjali, mis võib hiljem abiks olla näiteks selle tõestamisel, et planeeringu menetlemine ja avalikustamine on toimunud kõiki seaduse nõudeid järgides. Kõik sellised materjalid tuleb kindlasti säilitada ja arhiveerida koos kehtestatud planeeringuga, kuid nad ei saa kuuluda kehtestatud planeeringu koosseisu.

PES-i kehtivuse jooksul on küllalt palju vaieldud selle üle, millise aktiga tuleks planeeringud kehtestada, kas üksikaktiga või üldaktiga. Vastavalt planeerimiseseaduse § 3 lõikele 3 ning §-dele 8 ja 9 kehtestatakse (lõplikud) maakasutus- ja ehitustingimused ning kitsendused väljaspool kompaktse asustusega alasid üldplaneeringuga ning kompaktse asustusega aladel detailplaneeringuga. Ka kõige lihtsam detailplaneeringu kohane ehitamine ja maakasutamise muudatus ühel/mõnel krundil toob alati kaasa krundi kasutamise tingimuste muutumise (ka planeeringualast väljajäävatel) naaberkrundidel. Seetõttu on õigem üldplaneeringu ja detailplaneeringu kehtestamine kohaliku omavalitsuse üldaktiga, mitte üksikaktiga nagu seda praegu paljudel juhtudel tehakse.

Uues seaduses on täpsustatud varem kehtestatud ja kehtestatava sama liigi planeeringu suhet ning varem kehtestatud planeeringu ja kehtestatava teemaplaneeringu suhet. PES-is jäi see mõnevõrra lahtiseks, mis põhjustas arusaamatusi ja vaidluseid. § 24 lg 6 kohaselt muutub planeeringu kehtestamisega *kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust* ning maakonnaplaneeringu või üldplaneeringu *teemaplaneering täiendab ja täpsustab varem kehtestatud maakonnaplaneeringut või üldplaneeringut*. Säte tähendab, et kui mingile maa-alale kehtestatakse uus planeering, pole samale maa-alale varemkehtestatud planeeringut enam kehtetuks tunnistada vaja, sest see muutub automaatselt kehtetuks vastavalt eeltoodud sättele. Samas on sellisel juhul kindlasti vajalik planeeringu kehtestamisotsuses nimetada, et uue planeeringu kehtestamisega muutub § 24 lg 6 kohaselt kehtetuks sellise nimetusega ja sellise otsusega varem kehtestatud planeering. Samasugune info tuleb ära tuua ka uue, kehtestatava planeeringu seletuskirjas.

Senises praktikas oli küllalt tavaline, et mitmesuguseid haldustoiminguid tehti näiteks planeeringu kaardi või selle väljavõtte alusel, kusjuures neil ei olnud mingit märget selle kohta, et tegemist on vastava omavalitsuse poolt mingil kuupäeval mingi otsusega kehtestatud planeeringuga. Selliste kahtlase päritoluga planeeringumaterjalide alusel tehtavate haldustoimingute vältimiseks sätestab § 24 lg 7, et *kehtestatud planeeringu elluviimiseks vajalikke haldustoiminguid võib teostada kehtestatud planeeringu haldusmenetluse seaduses sätestatud korras ametlikult kinnitatud ärakirja või väljavõtte alusel*.

10.12. Planeeringute kehtestamise vaidlustamine

PES-i kohane planeeringute kehtestamisotsuste vaidlustamise kord erines Vabariigi Valitsuse seaduses ja õiguskantsleri seaduses sätestatud õigusaktide vaidlustamise korrast. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamise kord on §-ga 26 viidud vastavusse Vabariigi Valitsuse seaduses ja õiguskantsleri seaduses sätestatud õigusaktide vaidlustamise põhimõtetega.

Olulisimaks täienduseks seoses kehtestatud planeeringute vaidlustamisega on § 26 lõikes 3 sätestatud nõue, et kohalik omavalitsus ei tohi teha toimingut ega anda haldusakti vaidlustust või ettepanekut põhjendanud planeeringulahenduse või planeeringusätte alusel, arvates vaidlustuse või ettepaneku saamise päevast kuni ettepaneku kohta otsuse tegemiseni. Selle sätte tingis senine praktika, kus polnud haruldased juhtumid, et vaidlustatud planeeringu alusel antud ehitusloa kohane ehitus sai enne vaidluse lahendamist valmis.

10.13. Kehtestatud planeeringute kättesaadavus ja ülevaatamise kohustus

Igäihel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringuga. Kehtestatud planeeringuga tutvumise võimalus peab olema tagatud üleriigilise planeeringu puhul Keskkonnaministeeriumis ja maavalitsustes, maakonna-planeeringu puhul vastavas maavalitsuses ja planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes ning üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul planeeritava maa-ala kohalikes omavalitsustes (§ 28).

Kehtestatud planeeringu ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest eelmisel valimisperioodil ning informeerida Vabariigi Valitsust või valla/linna volikogu varemtehtud planeeringu-otsuste sisulistest põhjustest, sellest mida oleks vaja teha planeeringu edasiseks elluviimiseks ning vajadusel ka sellest, milliseid muudatusi oleks senikehtivates planeeringutes vaja teha.

Kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustust kohaldab § 29 ainult üleriigilisele planeeringule ja üldplaneeringule.

11. DETAILPLANEERING

Kõige suuremad muudatused uues seaduses on seotud detailplaneerimisega. Detailplaneeringuid koostatakse kõigist planeeringutest kõige rohkem, nende koostamine ehitamise soovide realiseerimise aluseks on kohalike omavalitsuste igapäevane ülesanne. Kuna ka detailplaneeringu menetlemise ja avalikustamise reeglid erinevad teistest planeeringutest ning just detailplaneering määrab kinnisasja kasutamise ja käsutamise piirid, vaatleksime alljärgnevalt detailplaneeringuga seotut teistest planeeringutest eraldi ja põhjalikumalt.

Detailplaneeringute koostamise kohustust on võrreldes PES-iga lödvendatud. Lisaks sellele on juhtudel kus üldreeglina kehtib detailplaneeringu koostamise kohustus jäetud linnale/vallale õigus lubada teatud hoonete ehitamist või krundijaotuse muutmist ilma detailplaneeringut koostamata. Teisalt võib volikogu algatada detailplaneeringu koostamise ka nendel aladel või juhtudel, mille puhul üldreeglina detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole. Samuti on linnale/vallale antud senisest suurem õigus, sõltuvalt detailplaneeringu iseloomust, otsustada avalikustamiste vajalikkuse ja ulatuse üle erinevates planeeringu koostamise staadiumides.

Detailplaneeringu koostajale on heaks abiks Keskkonnaministeeriumi trükis “Soovitused detailplaneeringu koostamiseks” [3]

11.1. Detailplaneeringu sisu

Planeerimisseaduse § 9 lg 1 kohaselt koostatakse detailplaneering *lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta*, lg 2 kohaselt on detailplaneeringu eesmärkideks:

- planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine;
- krundi ehitusõiguse määramine; krundi ehitusõigus sisaldab lg 4 kohaselt järgmised elemendid:
 - krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed;
 - hoonete suurim lubatud arv krundil;
 - hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala;
 - hoonete suurim lubatud kõrgus.
- krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooned, piiritlemine;

- tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;
- haljastuse ja heakorralduse põhimõtete määramine;
- kujade määramine;
- tehnovõrkude ja -rajatiste asukohta määramine;
- keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine;
- vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitserežiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;
- vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade või üksikobjektide kaitse alla võtmiseks;
- vajaduse korral miljööväärtusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
- vajaduse korral ehitiste olulisemate arhitektuurinõuete seadmine;
- servituutide vajaduse määramine;
- vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine;
- kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine;
- muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate kinnisomandi kitsenduste ulatuse määramine planeeritaval maa-alal.

Lisaks võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid (§ 9 lg 7).

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.

Krundi hoonestusala on uus mõiste, mille sissetoomine 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 näitamise ja vajadust näidata detailplaneeringus nn punast joont ehk kohustuslikku ehitusjoont, hoonestusala tänavapoolne piir ongi krundi ehitusjoon.

Kuna planeerimisseadus välistab eraldiseisva keskkonnamõju hindamise, tuleb detailplaneeringu koostamise käigus otsustada millised keskkonnatingimused tuleb planeeringuga kavandatu elluviimiseks seada. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seaduse § 6 lg 2 annab olulise keskkonnamõjuga tegevuste nimekirja, milles sisalduvate tegevuste või objektide kavandamisel on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, lg 3 seab 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.

Kui eelnenud muudatusi võib pidada siiski rohkem senise seaduse sätete täpsustamiseks, siis täiesti uudeks Eesti planeerimisõiguses tuleb pidada miljööväärtusega hoonestusalade määramise ning nende kaitse ja kasutamistingimuste seadmise võimalust. Sisuliselt tähendab miljööväärtusega hoonestusalade kaitse- ja kasutamistingimuste seadmise võimalus planeeringukaitse sissetoomist Eesti planeerimisõigusesse. Planeeringukaitse on Põhjamaade planeerimist reguleerivates seadustes väga tavaline. Meil sai seni vastavalt Muinsuskaitse seadusele 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.

Detailplaneering on üks tehniline dokument, mille sisu mõistmine on planeerimisega mittetegelevale inimesele küllalt raske. Siiski peab ka üks avalikustamisel osalev tavainimene ning otsustamisel osalev linna-/vallavalitsuse või volikogu liige aru saama, milline hakkab välja nägema kavandatav elukeskkond. Seetõttu esitab § 9 lg 6 nõude, et detailplaneeringu koosseisus peab olema vähemalt üks detailplaneeringu lahendusi illustreeriv joonis, et muuta planeering avalikustamisel ja otsustamisel osalejatele arusaadavamaks.

Keerukamate detailplaneeringute (kui planeeritava alal esinevad nii era- avalikud huvid, kavandatu võib oluliselt mõjutada keskkonda, tegemist linnaehituslikult keskse/olulise kohaga, jms) puhul tuleks lisaks seaduses nõutule planeeringule lisada planeeringulahendust mitmest vaatepunktist esitlevad illustratsioonid või maketi, mis aitavad nii tavakodanikul kui otsustamises osaleval ametnikul ja poliitikul paremini mõista detailplaneeringuga kavandatu iseloomu ja linnaehituslikku sobivust või ka sobimatust.

11.2. Detailplaneeringu koostamise kohustus

Detailplaneeringuga kavandatavate hoonete ehitamine ja maade kruntimine:

- muudab senist keskkonda;
- võib linna või linnalise asula keskses piirkonnas muuta oluliselt kogu linna toimimist ja linna üldilmet;
- võib kaasa tuua olemasoleva 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 veel küllalt pikalt jätkata. Igal juhul mõjutab mingi maa-ala detailplaneeringukohane väljaehitamine inimeste elutingimusi ning muudab ümbritsevat keskkonda. Demokraatlikus ühiskonnas peavad inimesed saama muudatuste suhtes oma arvamust avaldada ning muudatuste kavandamise protsessis osaleda. Seda nõuab ka Eestis ratifitseeritud Århus'i konventsioon. Seega tähendab detailplaneeringu koostamise kohustus ennekõike seda, et detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel peab muudatuste kavandamine toimuma teatud avalikustamise, kaasamise ja informeerimise reegleid järgides.

Detailplaneeringu koostamine on § 3 lg 2 kohaselt kohustuslik *linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel* (edaspidi käesolevas artiklis *kompaktsel asustusega aladel*) kolmel alljärgneval juhul:

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

Kõigil teistel juhtudel, näiteks mingi rajatise ehitamise aluseks, detailplaneeringu koostamine üldreeglina kompaktsel asustusega aladel kohustuslik ei ole. Ekslikult on mõnes linnas nõutud detailplaneeringu koostamist sellisel juhul, kui ühte linna piires asuvat suurt maatulundusmaa tükki soovitakse jagada mitmeks maatulundusmaa tükiks, soovimata sellel maal ehitada. Detailplaneeringu koostamine on maaüksuse jagamisel kohustuslik ainult siis, kui maaüksust soovitakse jagada kruntideks, sest *krunt on ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal* (§ 9 lg 3).

Väljaspool linnu ja alevit määratakse detailplaneeringu kohustusega alad ja juhud § 8 lg 3 punkti 4 kohaselt üldplaneeringuga, selle puudumisel kehtestatud maakonnaplaneeringuga (§ 7 lg 3 p 5). Kui kompaktsel asustusega alad on nende planeeringutega määratud, tuleks selliseks alaks pidada ühtse hoonestusega, tänavate ja ühiste tehnovõrkudega aleviku või küla osa. Kompaktsel asustusega alaks tuleks lugeda olemasolevad ühtse tänavavõrgu ja tehnovarustusega endised suvila ja aianduskooperatiivid, kuigi nad ei ole ei küla ega alevik tavatähenduses.

Kohalik omavalitsus võib § 3 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu koostamise üldnõuet veelgi leevendada ning juhul kui ei ole tegemist riikliku kaitse alla võetud maa-alaga või miljööväärtseliku hoonestusalaga, vastavalt § 9 lõikele 10 lubada 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.

Tuleb rõhutada, et **kohalik omavalitsus võib selliseid leevendusi teha, kuid ei pea neid tegema**, kui ta leiab, et detailplaneeringu koostamine koos sinna juurde kuuluvate planeeringu avalikustamise ja menetlemise nõuetega on sisuliselt vajalik.

§ 9 lg 11 annab samas võimaluse, et linna/valla volikogu võib põhjendatud vajaduse korral algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, millele üldreeglinna, st § 3 lõikes 2 ei ole sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustust. Keskkonnaminister on 1996. aastal saadetud ringkirjas andnud soovitusel selle kohta, millistel juhtudel oleks sisuliselt vajalik detailplaneeringut koostada väljaspool kompaktse asustusega (tiheasustusega) alasid. Sarnane nimekiri sisaldub ka Keskkonnaministeeriumi trükises “Soovitused detailplaneeringu koostamiseks”. Arvestades neid soovitusi ja sisulist vajadust peaks valla volikogu tõsiselt kaaluma detailplaneeringu koostamise vajadust hajaasutatud aladel, kui soovitakse ehitada või rajada:

- üksikelamute, aiamajade või suvilate gruppi, mis koosneb enam kui viiest hoonest,
- eraldiseisvat ridaelamut või korruselamut või nende gruppi,
- eraldiseisvat üle 1 000 m² ehitusaluse pinnaga tootmis- või laohoonet,
- kämpingut, motelli, puhkeküla või puhkebaasi,
- spordikompleksi või supelranda,
- sadamat, lennuvälja, autoteenindusjaama või bensiinijaama

või kui planeeritakse

- 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. § 3 lõike 2 preambulaga on linnade ja alevite puhul detailplaneeringu koostamise kohustusega maa-ala suurus/ulatus lõplikult/täpselt määratud – see on linnade ja alevite haldusterritoorium, kus lõike 2 kolmes punktis nimetatud juhtudel detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Alevike ja külade puhul ei ole lõplikult/täpselt määratud, milliste maa-alade kohta tuleb § 3 lg 2 nimetatud kolmel juhul detailplaneering koostada. Alevike ja külade puhul määrab detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ulatuse/suuruse kohalik omavalitsus üldplaneeringuga vastavalt PLS § 8 lg 3 punktile 4. Lisaks eeltoodule võib kohalik omavalitsus otsustuskorras otsustada, kas ta leevendab § 3 lõikes 2 määratud detailplaneeringu koostamise kohustust § 9 lg 10 nimetatud juhtudel, või kasutab § 9 lg 11 antud võimalust määrata põhjendatud vajadusel detailplaneeringu koostamise kohustus ka aladel ja juhtudel, millele § 3 lg 2 ei sea detailplaneeringu koostamise kohustust.

11.3. Detailplaneeringu koostaja ja rahastaja

PES § 10 lg 6, mis lubas detailplaneeringu koostamise ja finantserimise õiguse üleandmist huvitatud isikule, oli sõnastatud kui erijuht/erand, mida võis vajadusel kasutada. Üldreegel, et kohalik omavalitsus korraldab detailplaneeringu koostamist, oli sõnastatud sama paragrahvi lõikes 5. Kahjuks on erand praktikas muutunud üldreeglis ning enamusel juhtudel koostab detailplaneeringut ja finantseerib selle koostamist huvitatud isik.

Tagantjärele tarkusena võib öelda, et senine seadus suunas omavalitsust liigselt detailplaneeringu koostamist ja finantseerimist huvitatud isikule üle andma. Seda võimalust kasutati ka siis, kui selleks otsest vajadust ei olnud ning mis kõige halvem, ka siis, kui planeeriti piirkonda, kus tegemist väga oluliste avalike huvidega. Tavalised olid ka juhud, kus erinevate isikute omandis olevate naabermaauksuste kohta koostati samal ajal eraldi detailplaneeringuid, selle asemel, et nendega käsitletavate maauksuste kohta üks ühine detailplaneering koostada. PES-iga antud võimalus on viinud selleni, et esiplaanil on investori soov, mitte linna tervikliku arendamise vajadus, mistõttu linna ehitamine on toimunud enamuses linnades juhusliku investori juhuslikus kohas avalduvate investeerimissoovide kaupa. Liialdatult kasutatud võimalus anda detailplaneeringu koostamine mõne teise isiku kätte on halvasti mõjutanud ka linnaliste asulate planeerimis- ja ehitusalast haldussuutlikkust. Planeerimisalaga tegelevaid spetsialiste on ebapiisavalt, seetõttu suudetakse suuri vaevu ära teha vaid hädatarvilikud haldustoimingud, sisuliseks tööks enam aega ja jõudu ei jätku.

Detailplaneering on linna/asula ruumilise arengu juhtimise vahend, kui see vahend antakse täielikult huvitatud isikute kätte, siis kannatab asula kui terviku areng ning jäävad vajalikul määral arvestamata avalikud huvid.

Planeerimisseaduse § 10 lg 5 seab detailplaneeringu koostamise üldreeglina linna/valla kohustuseks ning lg 6 on sõnastatud lähtudes soovist, et kohalik omavalitsus oleks enamusel juhtudel detailplaneeringu koostaja või koostamise tellija, st linnaliste asulate ruumilise arengu juhtija. Lõike 6 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. Lõige 6 seab ka kitsenduse, mille kohaselt huvitatud isik ei tohi olla detailplaneeringu tellijaks seal, kus on tegemist olulise avaliku huviga, st kaitse alla võetud maa-alal või seal, kus avalikud huvid ja üldised arenguvajadused on üldplaneeringus või suure linna puhul linnaosa üldplaneeringus väljendama.

Viimane nõue kajastab **ühte seadust läbivat printsiipi** – detailplaneeringu menetlemise ja avalikustamise nõuded on karmimad seal, kus on tegemist oluliste avalike huvidega, st kaitse alla võetud maa-aladel, linnaehituslikult olulises kohas/linna sõlmpunktides, ja paljudel juhtudel ka siis, kui üldised huvid on üldisemas planeeringus väljendama.

§ 10 lg 6 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.

Esimese juhu kohta võib tuua hulganisti näiteid, kus selle asemel, et erinevatele omanikele kuuluvaid naaberkiinnistuid ühe detailplaneeringuga koos planeerida, koostatakse erinevas omandis olevatele naaberkiinnistudele samaaegselt mitu detailplaneeringut. Ühe sellise näitena võib nimetada Tallinnas Radissoni hotelli tagust Kuke-Lennuki-Maakri kvartalit, kus naaberkiinnistudele koostatakse kahe huvitatud isiku finantseerimisel paralleelset kaht eraldi detailplaneeringut. Niimoodi ei tohiks mingil juhul toimida. Linna mingit väiksemat piirkonda/kvartalit tuleks ikka tervikuna planeerida.

Teisel juhul püüab linn/vald senise praktika põhjal investeerijat temale kuuluvast maa-alast palju suuremat maa-ala planeerida sundida, selle asemel et teha koostööd ja koostada vahendid kogu vajaliku maa-ala planeerimiseks. Mõlemal eelkirjeldatud juhul, kus tegemist nii linna/valla kui teiste isikute huviga, oleks õigem, et detailplaneeringu koostaja või koostamise tellija oleks linn/vald.

Tahaks väga loota, et § 10 lg 6 tõukab linna/valdu ja investeerijaid senisest enam omaks võtma euroopalikku planeeringutava, mille kohaselt detailplaneeringud üldreeglina koostab kohalik omavalitsus. See on planeeringutava, kus esikohal on linna üldise arengu vajadused, mitte juhusliku investori juhuslikus kohas avalduv soov, see on tava, kus linna poolt detailplaneeringuga tehtud eeltöö aitab ja suunab investorit oma ehitamissoovi selleks sobivas kohas realiseerima.

11.4. Detailplaneeringu algatamine ja sellest teatamine

Detailplaneeringu algatamise otsuse teeb *kohalik omavalitsus* (§10 lg 5). 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. Keeldumisest, koos keeldumise põhjendustega, tuleb ettepaneku tegijale kirjalikult teatada.

Planeerimisseadus ega kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei täpsusta, kes teeb detailplaneeringu algatamise otsuse, kas linna/valla valitsus või volikogu. Üldreegel selle kohta võiks olla sätestatud linna/valla ehitusmääruses. Algatamise otsuse võiks teha volikogu, kui planeeritakse linnaehituslikult olulist piirkonda või kui detailplaneeringuga kavatsetakse teha kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek.

Detailplaneeringu koostamisega seotud otsustustest teatamise kord on sisuliselt sama kui PES-is, vastavatesse sätetesse on sisse viidud vaid redaktsioonilised täpsustused.

Kohalik omavalitsus peab vähemalt *kord aastas* informeerima avalikkust kavatsetavatest planeeringutest vastavas ajalehes. Selline säte oli ka vanas seaduses ja selle puhul on tihti küsitud, mis on kavatsetav planeering. Kavatsetav planeering on selline, mille koostamise vajadus on mingis linna/valla dokumendis ette nähtud. Selliseks dokumendiks on kindlasti linna/valla eelarve või üldplaneering, mõnikord võib planeeringute koostamise vajadus olla kajastatud ka linna/valla arengukavas või muus dokumendis.

Detailplaneeringu algatamisest peab kohalik omavalitsus teatama (§ 12):

- 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 eesmärke (lg 1);
- maavanemale kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates (lg 5);
- tähtsaadetisena edastatud kirjuga vastava kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates, kui detailplaneeringu algatamisel on teada, et algatata detailplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa võõrandamise vajaduse (lg 4).

11.5. Detailplaneeringu koostamine

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 koguajast, kuid seda reguleerib ainult § 16 oma nelja 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.

§ 16 lg 1 sätestab, et detailplaneeringu koostamisse tuleb kaasata *planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud, elanikud ja teised huvitatud isikud*. § 16 lg 3 esimene lause sätestab, et *detailplaneeringu lähteseisukohti ja eskiislahendusi tutvustavate avalike arutelude vajaduse määrab kohalik omavalitsus*, lisades samas teises lauses nõude, et *vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kohustuslik, kui detailplaneering koostatakse kaitse alla võetud maa-alale, rannale või kaldale ranna ja kalda kaitse seaduse tähenduses või linnaehituslikult olulisele piirkonnale*. § 16 lg 4 lisab nõude, et detailplaneering tuleb koostada *koostöös planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikega ning olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikega või valdajatega, et tagada planeeritava maa-ala varustus tehnovõrkudega*. Eelpool osundatu tähendab, et seadus jätab kohalikele omavalitsustele 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 suurusest;
- 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.

§ 16 lg 3 esimene lause ei tähenda, 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. Kui avaliku arutelu korraldamisest otsustatakse loobuda, tuleb eriti tähelepanelikult täita § 16 lõigetes 1 ja 4 sätestatud kaasamise ja koostöö nõudeid. 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.

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

11.6. Detailplaneeringu kooskõlastamine, avalik väljapanek ja järelevalve

Detailplaneering tuleb kooskõlastada enne selle § 18 kohast vastuvõtmist. See on vajalik selleks, et planeeringu vastuvõtmisel oleks teada riigiasutuste võimalikud seisukohad ja vastuväited planeeringu kohta. § 17 lg 2 p 3 määrab isikud, kellega detailplaneering tuleb kooskõlastada, lisades lõikes 3 nõude, et kui detailplaneering ei ole koostatud kehtestatud üldplaneeringu alusel, tuleb see esitada maavanemale teiste kooskõlastuste vajaduse määramiseks.

Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku (§ 18 lg 1). Detailplaneeringu avalik väljapanek on kohustuslik nagu varemgi, sellest võib loobuda vaid siis kui detailplaneeringut koostatakse §-s 22 sätestatud lihtsustatud korras. Avalik väljapanek peab toimuma valla keskses ja vastavas asulas või linna keskses ja vastavas linnaosas (§ 18 lg 2 p 2) ning selle kestus peab olema kaks nädalat (§ 19 p 1).

Kui detailplaneeringuga kavandatu toob kaasa kinnisasja sundvõõrandamise 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 § 16 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 1). Siin tuleb jällegi rõhutada, et see säte 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 (§ 21 lg 2).

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).

Detailplaneeringu koostamise üle teostab maavanem vastavalt § 23 lõikele 2 järelevalvet ainult siis, kui:

- detailplaneering ei ole koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga;
- kõiki avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei ole arvestatud.

11.7. Detailplaneeringu kehtestamine ja kehtestamisest teatamine

Detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Planeerimisseaduse rakendussätetes sisaldub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KoKS) muudatus (§ 36), mis jätab lihtsamate detailplaneeringute kehtestamise õiguse ka linna-/vallavalitsusele, nii et KoKS § 22 lg 1 punkti 33 kohaselt jääb volikogu ainupädevusse *detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ning sellise detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul planeerimisseaduse kohane järelevalve teostamine planeeringute koostamise üle on kohustuslik või millega määratakse miljööväärtuslik hoonestusala*. 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 ehitismääruses. 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 volikogus kehtestada, sest tegemist on väga olulist avalikku huvi pakkuva ning kogu linna arengut mõjutava planeeringuga.

Kui detailplaneering koostati maa-alale, mille kohta oli olemas varem kehtestatud detailplaneering, tuleks kehtestamise otsuses nimetada, et § 24 lg 6 alusel muutub koos uue detailplaneeringu kehtestamisega kehtetuks sama maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneering.

Detailplaneeringu kehtestamisest tuleb teatada *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates* (§ 25 lg 4). Võrreldes PES-iga on planeerimisseaduses uus nõue, et kõik kehtestatud detailplaneeringud, olenemata sellest kas nende üle oli vajalik teostada järelevalvet või mitte, tuleb saata maavanemale (§ 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 peale 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, tuleks ajutine ehituskeeld kehtetuks tunnistada koos planeeringu kehtestamisega.

11.8. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord

Planeeringu koostamine §-s 22 sätestatud lihtsustatud korras tähendab planeeringu avalikustamise asendamist planeeritava krundi ja naaberkruntide omanike kooskõlastusega. Lihtsustatud korra kasutamise puhul ei ole vaja täita § 12 lõikes 1 ja §-des 18-21 sätestatud planeeringu avalikustamise nõudeid.

§ 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.

Lõikes 1 nimetatud hooneid lihtsustatud korras planeerides tuleb koostada täismahus detailplaneering, kus käsitletakse kõiki vajalikke § 9 lõikes 2 nimetatud detailplaneeringu sisulisi eesmärke.

§ 22 lg 2 kohaselt võib lihtsustatud korda 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*. Kuna lõikes 2 nimetatud juhul koostatakse detailplaneering olemasolevatele hoonetele kruntide määramiseks, ei ole sisulist vajadust käsitleda kõiki § 9 lg 2 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 aladele ja ehitistele ning ranna ja kalda kaitse seadusega sätestatud ranna- ja kaldaalale (lg 3). Lihtsustatud korras koostatava detailplaneeringu algatamisele eelnevad toimingud ja algatamine 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 kooskõlastuste mittesaavutamisel koheselt asuda menetlema detailplaneeringut täis mahus ja protsessiga.

12. DETAILPLANEERING JA MAAKATASTER

Viimasel ajal on mõned omavalitsused, sh Tallinn, hakanud nõudma, et üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamisel kasutataks katastriüksuse sihtotstarbeid kajastavaid tingimärke. See tuleneb ilmselt soovist lihtsustada ja kiirendada maakorraldustoiminguid ja planeeringuga määratud maakasutuse sihtotstarvete katastrisse kandmist. See soov on sisuliselt ju mõistetav, kuid selle esitajad unustavad siiski, et **maakatastril ja planeeringul on erinevad sisulised ja õiguslikud ülesanded**. Katastri sihtotstarbe ja planeeringuga määratava maakasutuse samastamise soov tulenes ka maakatastriseaduse § 18 lg 2 senisest sõnastusest, mille kohaselt katastriüksuse sihtotstarbe määratakse üldplaneeringuga või detailplaneeringuga. Selline sõnastus oli vastuolus PES-i kohase detailplaneeringu koostamise kohustusega ning sisuliselt kindlasti väär – **üldplaneering või detailplaneering ei määra katastriüksuse sihtotstarvet vaid annab sisulise aluse selle määramiseks**. Sellest tulenevalt on planeerimisseaduse rakendusosas maakatastriseaduse muudatused (§ 38), mis seovad täpsemini planeeringuga määratava maakasutuse ja katastriüksuse sihtotstarbe ning annavad aluse katastriüksuse sihtotstarbe määramiseks sellistel juhtudel, kus katastriüksuse sihtotstarbe määramise aluseks ei ole sisuliselt vaja planeeringut koostada.

Vastavalt planeerimisseadusele ja maakatastriseadusele on detailplaneering 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. Detailplaneering peab määrama oma rollist tulenevalt täpselt, kas tegemist on näiteks kalmistu- või spordiväljaku või supelranna maaga, siin ei piisa vastava maa määramisest katastrikohaseks üldmaaks, katastrikohase sotsiaalmaa puhul tuleb detailplaneeringus eristada näiteks sakraalhoonete ja haridusasutuste maa, väikeelamumaa puhul pereelamu ja ridaelamu maa jne. Selliseid näiteid detailplaneeringu ja maakatastri erineva täpsusastme kohta võiks tuua kümneid. Üldistatult võiks öelda, et kui detailplaneeringus määratakse ainult maakatastri kohane, üldistatud maakasutus, siis detailplaneeringut koostatud ei ole, sest detailplaneeringu ülesanne – määrata detailsed maakasutus- ja ehitustingimused – on täitmata.

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

Samuti ei tohiks detailplaneeringult nõuda maakorraldusliku plaani täpsust, nagu seda tehakse Tallinnas. Maakorralduslikud toimingud tehakse detailplaneeringu alusel ja järel.

Selleks, et aidata kohalikku omavalitsust planeeringute koostamisel, erinevate planeeringuliikide sisu, täpsusastme ja eesmärkide mõistmisel ning maakatastriüksuse sihtotstarbe määramisel, on Keskkonnaministeeriumi väljaantud käsiraamatus “Planeeringute leppemärgid” [4] tabel, mis käsitleb planeeringute leppemärke kõiki planeeringuid kajastava ühtse süsteemina ning näitab planeeringuga määratud maakasutuse sihtotstarbe ja katastriüksuse sihtotstarbe omavahelise seose.

13. ÜLDPLANEERING JA MAAKONNAPLANEERING

Üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu menetlemise ja avalikustamise reeglid on suures osas ühesugused, seetõttu käsitletakse neid kahte planeeringut käesolevas artiklis koos. Üldplaneeringu (§ 8) ja maakonnaplaneeringu sisu (§ 7) kirjeldavates paragrahvides võrreldes PES-iga toimunud muudatusi võib suuremas enamuses nimetada redaktsioonilisteks täpsustusteks. Sama võib öelda ka nende planeeringute menetlus- ja avalikustamisnõuete kohta.

Üldplaneeringu koostajale on heaks abimaterjaliks Keskkonnaministeeriumi väljaantud "Soovitused üldplaneeringu koostamiseks" [5].

13.1. Planeeringu sisu

Üldplaneeringut või maakonnaplaneeringut võib koostada:

- linna või valla või maakonna kogu territooriumi kohta;
- linna või valla või maakonna territooriumi osa kohta;
- ühise planeeringuna mitme linna või valla territooriumi või mitme maakonna territooriumi kohta;
- ühise planeeringuna mitme linna või valla territooriumi osade või mitme maakonna territooriumi osade kohta.

Eeltoodu tähendab, et üldplaneeringut või maakonnaplaneeringut saab koostada just nii suure ma-ala kohta, kui see antud ülesande lahendamiseks vajalik on ning seda ei pea koostama tingimata kogu linna või valla või maakonna haldusterritooriumi kohta.

Üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu eesmärkide loetelu (§ 8 lg 3; § 7 lg 3) äratoomine siin ei ole ilmselt vajalik, kuid üldplaneeringu (§ 8) sisu täiendustest tuleks siiski uudsena esile tuua:

- võimalust koostada üldplaneeringu *teemaplaneeringut* (lg 2 p 2);
- võimalust määrata *miljööväärtslikud hoonestusalad, väärtuslikud põllumaad, maastikud ja looduskooslused* ning nende *kaitse- ja kasutamistingimused* (lg 3 p 6);
- *rohelise võrgustiku toimimist tagavate tingimuste seadmise* võimalust (lg 3 p 7);
- *üldiste riigikaitse vajaduste arvestamise nõuet* (lg 3 p 15);
- *linnakeskkonna kuritegevusriskide ennetamiseks vajalike ettepanekute tegemise nõuet* (lg 3 p 16).

PES otsesõnu üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamist ei võimaldanud, teemaplaneeringut oli nimetatud vaid maakonnaplaneeringuga seoses. Sisuliselt võib üldplaneeringu teemaplaneering osutada väga vajalikuks mitmesuguste teemade – transport/liiklus, tehnovarustus, miljööväärtsusega hoonestusalad, ranna ehituskeeluvöönd, roheline võrgustik jne süvendatud käsitlemiseks üldplaneeringu tasemel. § 7 lg 2 p 2 ja § 8 lg 2 p 2 sätestavad, et teemaplaneeringut saab koostada *kehtiva maakonnaplaneeringu või üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks*. See tähendab, et teemaplaneeringut ei saa koostada, kui kehtivat maakonnaplaneeringut või üldplaneeringut ei ole.

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). Kui kehtestatud üldplaneering puudub, kuid kehtestatud maakonnaplaneering on olemas, on kehtestatud maakonnaplaneering aluseks valla ja linna detailplaneeringute koostamisele ning projekteerimistingimuste väljaandmisele (§ 7 lg 4). Viimane säte PES-is puudus. Selle sissetoomine uude seadusesse oli vajalik seetõttu, et praktikas tekkis pidevalt vaidlusi selle üle, kas detailplaneeringu koostamisel ja ehitiste projekteerimisel ikka peab järgima kehtestatud maakonnaplaneeringut kui kehtestatud üldplaneering puudub. Et maakonnaplaneeringut peab sellisel juhul järgima, tuli välja ka senise seaduse mõttest, kuid see ei olnud siiski otse välja öeldud.

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

Planeerimisseadus seab kavandatud ruumilise arenguga kaasneda võivate mõjude hindamise ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste määratlemise üheks olulisemaks maakonnaplaneeringu (§ 7 lg 3) ja üldplaneeringu (§ 8 lg 3) eesmärgiks. Maakasutus- ja ehitustingimuste määratlemisel on kõige olulisem

roll kindlasti üldplaneeringul, mis on vastavat investeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning mis vaatab linna või valla arengut tervikuna. Seetõttu on planeerimisseaduses uudsena sisse toodud *olulise ruumilise mõjuga objekti* mõiste (§ 8 lg 5, 6) ning nõue, et sellise objekti asukoha valik ja esialgsete ehitustingimuste määramine peab toimuma sellise objekti kogu mõjupiirkonda käsitleva üldplaneeringu alusel. Planeeringu avalikustamise nõuetes on eraldi rõhutatud planeeringu eluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamise nõuet (§ 16 lg 2). Olulise ruumilise mõjuga objekti mõiste sissetoomise sisuliseks põhjuseks oli kindlasti senine planeeringupraktika, kus suure mõjualaga objekti kavandamist alustati detailplaneeringu koostamisega, selgitamata üldplaneeringuga, kuidas see objekt mõjutab näiteks keskkonnaseisundit, transpordikorraldust või asustust kogu oma mõjualal.

Lisaks üldistele keskkonnatingimustele tuleb maakonnaplaneeringus ja üldplaneeringus käsitleda mitmeid spetsiifilisi keskkonnaküsimusi – väärtuslikud maastikud, põllumaad ja looduskooslused, roheline võrgustik, ranna- ja kaldaalad ning seada nende kaitse ja kasutamise tingimusi. Üldplaneeringuga võib teha ettepaneku ka maa-alade kaitse alla võtmiseks või kaitserežiimi lõpetamiseks.

13.2. Algamine ja koostamine

Üldplaneeringu koostamise algatab kohaliku omavalitsuse volikogu (KoKS § 22 lg 1 p 31), maakonnaplaneeringu koostamise algatab Vabariigi Valitsus või maavanem (§ 10). Üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu 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 eesmärke* (§ 12 lg 1).

Maavanem peab informeerima planeeritava maa-ala kohalikke omavalitsusi maakonnaplaneeringu algatamisest ning kohalik omavalitsus peab informeerima maavanemat üldplaneeringu algatamisest *kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates* (§ 12 lg 3, 5).

Üldplaneeringu koostamise ajaks võib kohalik omavalitsus kehtestada ajutise ehituskeelu, kui on teada, et üldplaneeringuga *kavatsetakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringut* (§ 15 lg 1). Ajutise ehituskeelu kehtestamisest tuleb teatada §-s 15 sätestatud korras.

Maakonnaplaneeringu koostamise tuleb teha koostööd *planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanemate ning Keskkonnaministeeriumi ja teiste ministeeriumidega* (§ 16 lg 4 p 2). Üldplaneeringu koostamisel peab kaasama kõiki *huvitatud isikuid*, tegema nendega *koostööd* ning korraldama *avalikke arutelusid üldplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks* (§ 16 lg 1, 2, 4). Kuna seadus kasutab üldplaneeringu avalike arutelude kohta mitmust, siis tähendab see, et neid tuleb korraldada rohkem kui üks.

Üldplaneering ja maakonnaplaneering tuleb kooskõlastada §-s 17 nimetatud korras. Seaduses on nimetatud isikud, kellega planeering tuleb alati kooskõlastada. Lisaks sellele võib Keskkonnaminister määrata maakonnaplaneeringu ja maavanem üldplaneeringute teiste *riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega kooskõlastamise vajaduse* (§ 17 lg 3). Teiste kooskõlastuste määramiseks tuleks Keskkonnaministri või maavanema poole pöörduda võimalikult varases planeeringu koostamise staadiumis. Mida varem kooskõlastuste vajadus on teada, seda aegsamini saab alustada koostööd ka kõigi kooskõlastajatega.

13.3. Avalik väljapanek, järelevalve ja kehtestamine

Üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku, järelevalve teostamise ja kehtestamise senise korra suhtes sisulisi muudatusi uues seaduses ei ole.

Üldplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse saab vastavalt KoKS § 22 lg 1 punktile 32 teha ainult linna/valla volikogu, maakonnaplaneeringu puhul teeb need otsused maavanem. Üldplaneeringu avalik väljapanek tuleb korraldada *valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas*, maakonnaplaneeringu avalik väljapanek *maakonna keskses ja teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes* (§ 18 lg 2, 3). Avaliku väljapaneku kestus on nii üldplaneeringul kui maakonnaplaneeringul *4 nädalat* (§ 19). Üldplaneeringu ja 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). Lisaks ajalehes teatamisele tuleb üldplaneeringu avaliku väljapaneku kohta välja panna kuulutused valla külade või linna asumite vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas (§ 18 lg 7).

Kohalik omavalitsus või maavalitsus peab avaliku väljapaneku ajal *ettepanekuid ja vastuväideteid 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 üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus või 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 üldplaneeringusse või maakonnaplaneeringusse vajalikud parandused ja täiendused ning esitatakse planeering järelevalve teostajale *koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta (§ 21 lg 4).* Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemusel võib kohalik omavalitsus või maavanem pidada vajalikuks planeeringu nii ulatuslikku muutmist, et see toob kaasa planeeringu põhilahenduste muutmise. Põhilahenduste muutmise korral tuleb korrata üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu kooskõlastamist (isikutega, keda muudatused puudutavad), avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

Üldplaneeringu koostamise üle teostab järelevalvet maavanem ja maakonnaplaneeringute koostamise üle Keskkonnaministeerium. Kui planeering on saanud järelevalve teostaja heakskiidu võib planeeringu kehtestada. Üldplaneeringu võib vastavalt KokS § 22 lg punktile 31 kehtestada ainult linna/valla volikogu, maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem. *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).*

Kohalik omavalitsus peab ühe kuu jooksul pärast üldplaneeringu kehtestamist (§ 25 lg 4, 5):

- avaldama vastavas ajalehes üldplaneeringu kehtestamise teate;
- saatma maavanemale ja planeeringuala kohalikele omavalitsustele üldplaneeringu ja selle kehtestamise otsuse ära kirja;
- saatma riigi maakatastri pidajale informatsiooni üldplaneeringu kehtestamisega jõustunud maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste kohta.

Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab maakonnaplaneeringu muudatust ja maavanem on vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse kandnud, saadab maavanem Keskkonnaministeeriumile muudatusi kajastava maakonnaplaneeringu väljavõtte ühe kuu jooksul muudatuste planeeringusse kandmise päevast arvates. § 25 lisab uue nõudena, et kehtestatud planeering tuleb saata järelevalve teostajale ja planeeringuala omavalitsustele.

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.

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 kehtestava üldplaneeringu põhilahendused peavad vajalikuks varem kehtestatud detailplaneeringust erinevaid maakasutus- ja ehitustingimusi, tuleb varem kehtestatud detailplaneering koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega kehtetuks tunnistada. Koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega tuleb kehtetuks tunnistada ka ajutine ehituskeeld nii siis, kui seniseid maakasutus- ja ehitustingimusi muudetakse, kui ka siis kui neid ei muudeta.

14. ÜLERIIGILINE PLANEERING

Üleriigilise planeeringu sisu kirjeldav § 6 lg 2 on võrreldes PES-iga täielikult muutunud. Muutused põhinevad meie ja teiste riikide üleriigilise planeeringu koostamise kogemustele. PES seadis üleriigile planeeringu ülesandeks ka mõningate objektide asukoha määramise. Üleriigilise planeeringu koostamise kogemus näitas, et objektide asukoha määramine on üleriigilise planeeringu jaoks liiga detailne ülesanne. Uue seaduse kohaselt on üleriigilise planeeringu eesmärgiks riigi tasakaalustatud ja säästva ruumilise arengu eesmärkide seadmine.

Otsuse üleriigilise planeeringu algatamise kohta teeb Vabariigi Valitsus, planeeringu koostamise korraldamine on Keskkonnaministeeriumi ülesanne (§ 10 lg 2).

Üleriigilise planeeringu koostamise 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* (§ 11 lg 2, § 12 lg 1).

Üleriigiline planeering tuleb koostada *koostöös maavanemate ja maakondlike omavalitsuste liitudega ning ministeeriumidega* (§ 16 lg 4) ning hiljem nendega ka kooskõlastada (§ 17 lg 1). Üleriigilise planeeringu puhul avaliku väljapaneku nõuet ei ole, kuid Keskkonnaministeerium peab vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes tutvustama *planeeringu põhiseisukohti* (§ 18 lg 4). Kooskõlastatud üleriigilise planeeringu esitab Vabariigi Valitsusele kehtestamiseks selle koostamist korraldanud Keskkonnaministeerium (§ 24 lg 1), kes peab tagama ka planeeringu kehtestamisest teatamise vastavas ajalehes (§ 25 lg 1).

15. RIIKLIKULT TÄHTIS EHTIS

Ainuke põhimõtteline muudatus uues seaduses võrreldes PES-iga puudutab riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erisusi. § 32 kohaselt on riiklikult tähtis ehitis:

- üleriigilise tähtsusega kaitseväepolügoon;
- üleriigilise tähtsusega sõjaväelennuväli;
- rahvusvaheline tsiviillennuväli;
- 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 ehitis kuulub. Asukohaettepanekud koostatakse üldjuhul mitme asukoha kohta. Ettepanekute koosseisu kuuluvad majanduslik ja tehniline põhjendus ning keskkonnamõjude hindamine. Asukohaettepanekute alusel alustab ministeerium läbirääkimisi ehitise võimaliku asukoha kohalike omavalitsustega ehitise lõpliku asukoha kokkuleppimiseks. Seaduses sätestatud erisusi/erikorda ei rakendata, kui riiklikult tähtsa ehitise ühe võimaliku asukoha kohaliku omavalitsusega saavutatakse kokkulepe ehitise asukoha suhtes (§ 33).

Kui ükski kohalik omavalitsus ei nõustu riiklikult tähtsat ehitist oma territooriumile paigutama, siis võib Vabariigi Valitsus teha ehitise asukohavaliku otsuse. Kui Vabariigi Valitsus on teinud otsuse riiklikult tähtsa ehitise lõpliku asukoha kohta, koostab ehitise lõpliku asukoha üldplaneeringu ja detailplaneeringu maavanem, mitte kohalik omavalitsus (§ 34).

Tahaks väga loota, et see erikord toimib preventiivselt ning sunnib senisest enam osapooli kokkuleppele jõudma selleks, et erikorda kunagi rakendada ei tuleks.

16. KOKKUVÕTTEKS

Kui veelkord **kokkuvõtlikult** võrrelda senikehtinud planeerimis- ja ehitusseadust ja kehtivat planeerimisseadust, siis tuleb kõige suuremaks muutuseks uues seaduses pidada seda, et kohalikule omavalitsusele on jäetud palju suurem **otsustusõigus ja vastutus** detailplaneeringu koostamise kohustuslikkuse ning detailplaneeringu menetlemise ja avalikustamise üle otsuste langetamisel. See tähendab kohaliku omavalitsuse senisest palju suuremat **kaalutluskohustust** nende otsuste langetamisel. Kõrvuti sellega väljendub seaduses ka soov, et kohalik omavalitsus oleks senisest palju enam ise detailplaneeringu koostaja või vähemalt koostamise tellija, st oma haldusterritooriumi ruumilise arengu juhtija. Euroopaliku planeeringukultuuri üheks aluspõhimõtteks on **kohaliku omavalitsuse planeeringumonopol**. See tähendab, et linnade ja asulate esteetilise kvaliteedi, toimivuse, süsteemse ja tervikliku arengu ning erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise tagamiseks korraldab planeeringute koostamist ning langetab planeerimisotsused kohalik omavalitsus olenemata sellest, kes on maa omanik. Mis teistmoodi öeldes tähendab, et linna arengu kavandamisel ei tohiks olla esikohal mingis kohas avalduv investori soov midagi ehitada, vaid linna tervikliku ja tasakaalustatud arengu vajadus. Tahaks väga loota, et uus planeerimisseadus aitab meid sammukese edasi euroopaliku planeeringukultuuri poole liikumisel.

[VIIDATUD] JA SOOVITATAVA KIRJANDUSE LOETELU

- [1.] EESTI 2010 Üleriigiline planeering. Keskkonnaministeerium 2001
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
- [2.] Compendium of spatial planning systems in the Baltic Sea region countries. VASAB, Gdansk 2000.
www.vasab.leontief.net
- [3.] Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium 2003
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
- [4.] Planeeringute leppemärgid. Keskkonnaministeerium 2002
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
- [5.] Soovitused üldplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministerium 2000
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
6. Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta (tõlge eesti keelde)
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
7. European Regional/Spatial Planning Charter (harta inglise keelne originaaltekst)
http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Environment/CEMAT/List_of_Conferences/071_resol1983.asp#TopOfPage ja
www.envir.ee/planeeringud/lingid.html
8. Planeerimisseadus RT I, 09.12.2002,99,579

ISBN 9985-67-096-5

© Sisekaitseakadeemia, 2003

Sisekaitseakadeemia
Kase 61 12012 Tallinn
detsember 2003