

PLANEERIMISSEADUSE SELETUSKIRI



**Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond**



Eesti tuleviku heaks

Sisukord

Sisukord.....	2
I Sissejuhatus.....	3
II Seaduse eesmärk	4
III Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs	7
§ 1. Seaduse eesmärk ja reguleerimisala	8
§ 2. Seaduse kohaldamisala	13
§ 3. Planeering	15
§ 4. Planeerija.....	17
§ 5. Avalikkuse põhimõtte	19
§ 6. Hierarhilisuse põhimõtte	21
§ 7. Huvide tasakaalustamise põhimõtte.....	22
§ 8. Kõikehaaravuse põhimõtte	23
§ 9. Mõistliku ja otstarbeka maakasutuse põhimõtte.....	25
§ 10. Looduskeskkonna ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõtte	25
§ 11. Elukvaliteedi parendamise põhimõtte	26
Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetluse ühildamine	26
§ 12.-27. Üleriigiline planeering.....	30
§ 28.-48. Maakonnaplaneering	35
§ 49.-69. Üldplaneering.....	47
§ 70.-85. Detailplaneering.....	55
§ 86. Seaduse jõustumine	68
IV. Eelnõu terminoloogia	68
V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele.....	68
VI Seadustiku mõjud	68
VII. Seadustiku rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud	68
VIII. Rakendusaktid	68
IX. Seadustiku jõustumine.....	68
X. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.....	68

I Sissejuhatus

Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna (5) „Suurem haldusvõimekus“ programmis „Parema õigusloome arendamine“ on ette nähtud planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimine. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise alus tuleneb valitsusliidu programmi mitmetest alapunktidest.¹ Justiitsministeerium moodustas 9. juunil 2008. a kodifitseerimiskomisjoni ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnas kehtiva regulatsiooni korrastamiseks ning õigusloome kvaliteedi ühtlustamiseks. Käskkirja lisa on kodifitseerimise korraldus, juhtimine ja meetodika.

Planeerimis- ja ehitusseaduse kodifitseerimise projekti analüüsi koostamise faas kestis aastatel 2008–2010. Aastatel 2010–2012 koostati planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõud ning seletuskirjad. Projekti eelnevas perioodis käsitleti valdkonna rakenduspraktikat ning sellega seonduvaid probleeme. Lisaks analüüsiti võrdlusriikide õigust ning tehtud järeldused arutati läbi huvigruppidega, et leida püstitatud probleemidele lahendused. Võrdlusriikidest käsitleti Taani, Soome, Norra, Saksamaa, Itaalia, Sloveenia, Uus-Meremaa ja Iirimaa vastava valdkonna õigust. Võrdlusriikide valikul lähtuti kriteeriumist, et kajastatud oleks kehtiva seaduse aluseks olnud võrdlusriigid (Taani ja Soome), lisaks et kajastatud oleks suuremad ja pikaajalise kogemusega võrdlusriigid (Itaalia ja Saksamaa), veel et esindatud oleksid erinevad õigussüsteemiga riigid (Iirimaa) ja et analüüsitud oleks Eesti kui uue Euroopa Liidu liikmesriigiga sarnases olukorras olevat õigussüsteemi (Sloveenia). Uus-Meremaa õigust on võrdlevana kasutatud ehitusõiguse osas, sest Iirimaa õiguse napsõnalisuse tõttu oli mõistlik vaadelda lisaks mõnda teist angloameerikalikku süsteemi kuuluvat riiki. Võrdlusriikide õigust on kõrvutatud huvigruppide ettepanekutega. Kuna kodifitseerimise üldine ülesanne on vähendada halduskoormust ning muuta protsesside toimimine efektiivsemaks, siis lähtuti eelnõude ja seletuskirjade tegemisel ja mõningatel juhtudel alternatiivsete lahenduste vahel valimisel nimetatud eesmärgist.

Planeerimisõiguse kodifitseerimise eesmärk on süstematiseerida ja korrastada planeerimisõigust puuduvat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimisõigus vajab kaasajastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, sealhulgas selgete põhimõtete välja toomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sarnaste menetluste ning valdkondadega, sealhulgas keskkonnamõtjude hindamise ja ehitusõigusega.

Ettepanekuid arutati lisaanalüüsi tegemisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning vastava valdkonna huvigruppidega. Huvigruppide seisukohad on kajastatud ka alljärgnevas seletuskirjas. Huvigrupid on Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet, Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühendus, Eesti Tööandjate Keskliit, Päästeamet, Eesti Geodeetide Ühing, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Tehnikakõrgkool, Eesti Maaülikool ning Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts.

¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015. Internetis: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juht on Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Sandra Mikli (sandra.mikli@just.ee, 620 8245) ja töögrupi liikmed on Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna õigusnõunik Külli Heinla (kylli.heinla@siseministeerium.ee, 612 5230), Merje Muiso, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kvaliteedi infrastruktuuri talituse nõunik Ago Pelisaar (ago.pelisaar@mkm.ee, 625 6472), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna juhataja Margus Sarmet (margus.sarmet@mkm.ee, 625 6431), Holger Nõmm (holger.nommm@eesti.ee), Maanteeameti juriidilise osakonna juhataja Kristo-Taavi Ruus (kristo-taavi.ruus@mnt.ee, 636 1106) ja Tuulikki Laesson (tuulikki.laesson@punanepuu.ee).

Varem on töögrupi liikmed olnud Mihkel Tasa (mihkel.tasa@concordia.ee), Haldo Oravas (haldo@viimsivv.ee), Hannes Kuchlbach (kuchlbach@gmail.com), Roode Liias (roode@staff.ttu.ee), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamutalituse nõunik Nele-Kai Loorits, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamutalituse peaspetsialist Ülle Reidi (ylle.reidi@mkm.ee, 625 6457), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekanstler Merike Saks, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna peaspetsialist Gerly Lootus (gerly.lootus@mkm.ee, 625 6462), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna nõunik Katrin Alliksaar (katrin.alliksaar@mkm.ee, 625 6318) ja Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtulahendite analüütik Liina Kanger (liina.kanger@riigikohus.ee, 730 9062).

Eelnõu ja seletuskirja ning sellele eelnevad tegevused on heaks kiitnud kodifitseerimiskomisjon. Kodifitseerimiskomisjoni juhtis Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna asekanstler Martin Hirvoja (martin.hirvoja@just.ee, 620 8192), selle liikmed on Siseministeeriumi rahvastiku ja regionaalala asekanstler Kaia Sarnet (kaia.sarnet@siseministeerium.ee, 612 5060) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna juhataja Eva Vanamb (eva.vanamb@mkm.ee, 639 7648).

Eelnõu on normitehniliselt ja keeleliselt toimetanud /-/.

Eelnõu Riigikogus seadusena vastuvõtmiseks on vajalik lihthäälte enamus.

II Seaduse eesmärk

Planeerimisõigus toetub erinevatele põhiseaduslikele väärtustele – riiklikule kaitse- ja menetluskohustusele (PS §-d 13 ja 14), sotsiaalriigiprintsiibile ja üldisele võrdsusõigusele (nt ühtlase elatustaseme tagamine riigi erinevais piirkondades, PS §-d 10 ja 12), õigusriigiprintsiibile (õigus korraldusele ja menetlusele, seaduse ülimuslikkus, halduse seaduslikkus, proportsionaalsus ja võimude lahusus, PS-d § 3 ja 10) ja keskkonnakaitsele (PS §-d 5 ja 53).

Planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) lähtekoht on seotud omandipõhiõigusega (PS-i § 32). Planeerimisõiguse eesmärk on sätestada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise normid, mis oleks kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete, põhiseaduse ning menetlusõigusega. Planeerimisseadus on üks maakasutust reguleerivatest õigusvaldkondadest, mis peab sobituma üldisesse vastavat valdkonda reguleerivasse õigusesse. PS-i § 32 lõige 2 sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. See tähendab, et omandipõhiõigus ei ole absoluutne ning sellega ümberkäimisel tuleb arvestada üldsuse huvide ja võimalusel ka vajadustega. Planeerimisprotsess

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

võimaldab selgete eesmärkide olemasolul saavutada planeerimismenetluses kõikehaarav ning erinevaid huvisid tasakaalustav ruumiline lahendus, mis arvestab keskkonnasäästlikkuse, loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise ning elukvaliteedi parendamisega. Oluline on, et planeerimismenetlus oleks avalik, et avalikkus oleks läbivalt kaasatud, ning selle tulemusel sünnib erinevaid asjaolusid arvesse võttev ning põhjalikult kaalutud planeering.

Euroopa tasandil on ühtne planeerimisõigus üsna nõrgalt välja kujunenud, sest Euroopa Liidul ei ole eraldi regionaaltasandi ega kohaliku tasandi planeerimise pädevust. Valdava osa Euroopa riikide planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20. mail 1983. a heaks kiidetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta² (Torremolinose harta), samuti 1992. aastal Rio de Janeiros toimunud ÜRO konverentsil „Keskkond ja areng“³ vastuvõetud dokumendid (Rio keskkonna ja arengu deklaratsioon, seisukoht bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohta, Agenda 21), mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid.

Planeerimine nõuab diskretsiooni teostamist, mida tuleb vastavalt HMS § 4 lg-le 2 teha kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega. Kehtivates ehitus- ja planeerimisalastes seaduses pole siduvaid põhimõtteid kuigi palju. Suuresti on see põhjuseks ka planeerimistegevuse eklektilisusele ning üsnagi juhuslikule arengule Eestis. Seaduslikul tasandil antud vastavad eesmärgid on riigi arengueelistuste väljaselgitamisel planeerijale abiks, sest see aitab konkretiseerida planeerimise laiaulatuslikku koordineerimise, integreerimise ja funktsionaalsuse nõuet. Regulatsiooni täiustamine planeerimisseadusesse viidete sisseviimise kaudu, milliseid arengupõhimõtteid silmas pidada, teeniks õiguse ühtlustamise ja õiguselguse eesmärki. Kuivõrd kinnisvaraarendus ja ehitus on suhteliselt pika tasuvusega ja suuri investeeringuid nõudvad valdkonnad, siis juba üksnes ressursside kasutamise otstarbekuse seisukohast on oluline, et vahendite kasutamine oleks optimaalne ja vahendite paigutus lähtuks üldistest prioriteetidest.

Planeeringutega avalikes huvides omandiõiguse piirangute seadmine eeldab, et need avalikud huvid tugineksid seaduses fikseeritud legitiimsetele eesmärkidele ning oleksid põhjendatud. Piirangute üldiselt mõistetav vajalikkus ehitusõiguse kasutamisel ei tähenda aga seda, et sellised piirangud ja nende kohaldamise alused saaksid olla põhisosas diskretsioonilised ja asuda väljaspool õiguslikku regulatsiooni. Isegi kui tulenevalt planeerimisvaldkonna omapärasest pole seadusandjal otstarbekas ega riigiõiguslikult põhjendatud väga üksikasjaliku regulatsiooni loomine, vaid haldusele laia diskretsiooniõiguse kindlustamine, jääb üksnes akti eesmärkide sätestamine - samal ajal, kui riivatav hüve on põhiseaduslik hüve – põhjendamatult napiks kaitseks halduse suvaõiguse vastu.

Blanketsete õigusnormide puudumisel ja olulist põhiõigusriivet võimaldavate õigusmõistete täielikult määratlemata jätmisel on tegelikult veel teinegi aspekt. Nimelt, kui riik jätab kehtestamata mingi menetluskorra (ja sisustamata õigusinstituudi, millele ta pakub põhiseaduslikku garantiid), riivab ta sellega isiku põhiõigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14); samaväärne on lugu siis, kui menetlus on küll formaalselt olemas, kuid selle sisust arusaamine on kas raskendatud või suisa võimatu. Vastavaks kahtluseks on PIS §§ 3 ja 8 regulatsiooni vaadates alust. RKPJK on 2004. aastal leidnud: „Kuna Põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks

2 Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav Internetis: <http://www.siseministerium.ee/public/terr.harta.rtf>. Mitteametlik tõlge, tõlkinud Riina Reinholm ja Jüri Lass (1.06.2009).

3 Kättesaadav Internetis: http://www.seit.ee/agenda21/EA21/1_01konverents.html. Tõlkinud Heino Luik (1.06.2009).

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.⁴ Siit tuleneb aga selgelt, et eesmärgid, mille nimel võib anda haldusorganile diskretsiooniõiguse põhiõiguse piiramiseks, peavad olema seadusandja poolt selgelt määratletud.

Vähene materiaalõiguslik regulatsioon planeerimisvaldkonnas jätab haldusele väga laia diskretsiooniruumi arengu suunamisel ja kavandamisel. Selleks et leida tasakaalu kaitsmisväärtete era- ja avalike huvide vahel seadusandja materiaalõiguslike prioriteete ei sea. Need on jätud täitevõimu otsustada. Seadusandja on arvanud, et kõige otstarbekam on sätestada planeerimise eesmärgid ja põhimõtted kõrgema astme planeeringus.

PIS regulatsioon sätestab võimalusi seada avaliku huvi kaitseks omandiõiguse kui põhiseadusega kaitstud erahuvi kitsendusi. Planeerimisdiskretsiooniõiguse teostamisel tuleb lähtuda halduse seaduslikkuse põhimõttest, mis tähendab, et

- planeeringus kitsenduse seadmise volitus peab tulema seadusest ja
- diskretsioonivolituse piirid peavad tulema seadusest.

Ruumilise planeeringu õiguslik olemus – kas toiming, haldusakt või õigustloov akt - ei ole ei praktikas ega ka teoreetiliselt üheselt selge.

Haldusaktiks kvalifitseerub planeering oma olemuselt, kui:

- 1) see puudutab ühte või mitut konkreetset asja, mis on kindlaks määratud asja individuaalsete tunnuste abil;
- 2) sellega reguleeritakse selle konkreetse asja kasutamise seotud subjektiivseid avalikke õigusi ja kohustusi ning reguleeritav tegevus on seotud selle konkreetse asjaga.

Praktikas on planeeringu õigusliku iseloomu küsimus eelkõige oluline tema vaidlustatavuse seisukohalt (küsimus kohtualluvuse, kaebetähtaja ja menetluse algatamise õigust omavate subjektide kohta). Selle probleemi on seadusandja aga ära lahendanud. Nimelt saab PIS § 26 lõike 1 kohaselt iga isik vaidlustada mis tahes planeeringu ning mis tahes õiguslikul alusel – kas omaenda õiguste väidetava rikkumise tõttu või võimaliku vastuolu tõttu õigusaktiga. Kohtumenetluse seadustike kui konstitutsiooniliste seaduste normid on senini lähtunud kaksikjaotusest, mille kohaselt haldusaktide ja toimingute vaidlustamine toimub halduskohtumenetluses, mida saab kaebetähtaega järgides teha isik, kelle õigusi on rikutud; üldaktide vaidlustamine toimub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mille algatamise õigus on piiratud ringil subjektidel, ning mida saab teha reeglina tähtajapiiranguteta. Planeerimisseadus allutab kõik vaidlused halduskohtule ning seda sõltumata planeeringu tegelikust olemusest (õigustloov akt, haldusakt või toiming).

Kohtupraktika näitab, et planeerimisseaduses sätestatud loetelu tähtsusetisena edastatud kirjaga isiklikult teavitamise kohustuse kohta ei ole siiski piisav. Põhiseaduse §-le 14 vastava „kohase - menetluse“ või Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 2 mõttes „tõhusal viisil teavitamise“ saavutamiseks ei piisa vaid planeerimisseaduse grammatilisest tõlgendamisest. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et näiteks detailplaneeringu kui sisuliselt eelhaldusakti alusel vastu võetud haldusakte (nt ehitusluba) ei saa enam vaidlustada osas, mis otsustati siduvalt planeeringuga. Kohtud on seetõttu pidanud välja arendama printsiibid, millal on omavalitsus kohustatud astuma täiendavaid samme isikute teavitamiseks isiklikult: „kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni“ või isikuteni, „kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata“ ning „täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid“. Siinkohal tuleb

⁴ RKPJKo 3-4-1-3-04, RT III 2004, 13, 160.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

rõhutada märksõnu „on ette näha“ ja „teadaolevalt“, s.t mõistlikule inimesele (sh haldusorgani nimel tegutsevale ametnikule) peab olema selge, et on n-õ enam puudutatud isikuid. Samuti tuleb arvestada klauslit „ei too kaasa ebamõistlikke kulusid“, s.t HMS § 5 lõikest 2 tulenev efektiivsuse nõue seab siin omad piirid. Seega ei nõua kohtud omavalitsustelt midagi üleloomulikku või ülemäärast.

Erinevalt näiteks põhjendamiskohustusest ei ole kohtud kirjeldatud põhimõtete väljaarendamisel tuginenud haldusmenetluse seadusele, vaid hea halduse tavale ning demokraatia printsiibile. Paraku tuleb nentida, et tavaametnikule võib üldine viide printsiipidele jääda võõraks ning praktikas on enam kasu normist, millele konkreetsel juhul tugineda – kas või selleks, et ära hoida teiste menetlusosaliste (nt planeeringu kehtestamisest huvitatute) etteheiteid ametnikule tema liigse agaruse eest.

On selge, et KOV-ide planeerimispädevuse teostamine saab toimuda üksnes avalikes huvides st üksnes avalikud huvid õigustavad KOV-i sellise intensiivsusega sekkumise eraomandisse. Planeerimisseadusest nähtub keskendumine eeskätt vajadusele arvestada, tasakaalustada ja kaitsta isikute huve ja õigusi, mis iseenesest on mõistagi vajalik ja oluline. Samas mõistet „avalik huvi“ planeerimisseadusest ei leia. See ei tähenda siiski, et avalikud huvid oleksid täiesti unustatud.⁵

Planeerimisõigust vaadeldi koos ehitusõiguse ning mõlema valdkonna eriosadega või -küsimustega, kus selgitati välja planeerimisseaduses veel reguleerimist vajavad küsimused ning ühtlustati terminikasutust külgnevate valdkondadega. Planeerimisõiguse reguleerimisel tuleb arvestada, millisele vajadusele tuginedes planeeringut koostatakse – kas tegu on riiklike või kohalike huvide käsitlemisega. Seetõttu oli vajalik eristada planeerimismenetluse olemuslikes etappides osalejaid ning nende osalemisõiguse ulatust. Planeerimisseaduse avalikkuse põhimõtte kannab endas olulist põhimõtet, et igaühel on võimalik kaasa rääkida ning esitada arvamusi teda ümbritseva ruumi kujundamiseks. Uue planeerimisseaduse koostamine on oluline ka põhjusel, et see valdkond sobituks arusaadavamalt haldusmenetlusega. Kuna planeerimismenetluses võidakse seada kitsendused omandipõhiõigusele, siis peavad nende kitsenduste õiguslikud alused tulenema vastavast seadusest, samuti peab olema mõistetav kitsenduste seadmise põhjendus ja ulatus. Planeerimisseadus peab sobituma avalik-õiguslikku süsteemi ning opereerima olemasolevate riigi- ja haldusõiguslike terminitega.

Uue planeerimisseaduse täisteksti koostamise vajaduse tingis asjaolu, et vastava valdkonna kaasajastamine ning ühtlustamine erivaldkondadest tulenevate õigusnormidega oli võimalik põhjalike ümberkorralduste tegemisel. Süsteemse ning normiadressaadile arusaadava kompaktse õigusnormistiku loomiseks otsustati olemasolev süsteem üldjoontes säilitada. Selguse huvides on õigusakti täiendatud rakendusanalüüsist ning aruteludest huvigruppidega tõusetunud probleemide lahendustega. Täiendatud on põhimõtteid ning menetlus on lahti kirjutatud vastavalt planeeringuliigile.

III Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest peatükist:

I Üldsätted

II Planeerimise põhimõtted

III Üleriigiline planeering

IV Maakonnaplaneering

⁵ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Internetis: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

V Üldplaneering**VI Detailplaneering**

PlanS jaguneb tinglikult üld- ja eriosaks. Üldosa moodustavad üldsätted ja põhimõtted. Eriosa moodustavad erinevate planeeringuliikide menetlused. PlanS-i kujul on tegu normide kogumiga, mis reguleerib maakasutus- ning ehitustingimuste andmist. Vastav õigusvaldkond on Eesti õiguses reguleeritud 1995. a alates, kui hakkas kehtima planeerimis- ja ehitusseadus⁶(edaspidi PES). Kõnesolev planeerimisseadus võtab arvesse varem kehtinud õigusnormide pinnalt välja kujunenud tavasid ning uuendab seda õigusvaldkonda lähtuvalt teiste õigusharude arengust ja ka Euroopa Liidu õigusest.

§ 1. Seaduse eesmärk ja reguleerimisala

Kehtivas PlanS-i §-s 1 toodud seaduse eesmärk on liiga laiahaardeline ja üldine. Säte on üle võetud PES regulatsioonist, milles seaduse eesmärk oligi laiem – seaduse eesmärk oli reguleerida ka ehitamist ning keskkonna mõjutuste hindamist⁷. Praegu sätestab PlanS aga ainult planeerimise põhimõtted ja menetluse, seega on seaduse eesmärgis viited ehitamise, maakasutuse ja keskkonnamõjude hindamise reguleerimisele üleliigsed. Eesmärgi mõiste vajab uues regulatsioonis uut sisustamist, sest kehtivas õiguses on eesmärgi mõiste sõnastatud laialivalguvalt, mistõttu on selle järgimine praktikas raskendatud.

Võib märkida, et PlanS-i eesmärgi mõiste kasutamine on ebaühtlane ja võimaldab erinevaid tõlgendusi, mistõttu võib eesmärk jääda arusaamatuks nii seaduse rakendajatele kui ka laiemale üldsusele. PlanS-i § 1 lg 4 sisuline mõte, mille kohaselt kohaldatakse seadust ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku ja valdaja suhtes, jääb ebaselgeks seda enam, et eesmärk, mis tänaseks peaks olema suures osas ka täidetud, on suunatud kõikide ehitiste kinnistamisele.

Töögrupi aruteludes on välja tulnud, et problemaatiline on PlanS-i säte, mis kehtestab, et PlanS reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid. Kuna planeerimisseaduses reguleeritakse lisaks suhetele ka muid aspekte, näiteks planeeringute koostamisele esitatavaid nõudeid ning planeeringutest tulenevaid kitsendusi, siis tuleks seaduse kohaldamisala täpsustada.

Miks on suhete reguleerimine välja jäänud? Vajalik täpsustada.

Huvigrupid olid seisukohal, et seaduse kohaldamisala ja eesmärgi eristamine on tehniline küsimus ning nad toetasid esitatud ettepanekut.

Uuritud võrdlusriikide õigusest võib seaduse eesmärgina välja tuua jätkusuutliku arengu kindlustamise vajaduse. Vastavat kriteeriumit on üritatud võrdlusriikide õigusaktides erinevalt täpsustada. **Saksamaa** planeerimisõiguses eristatakse planeerimise juhtmõtet, põhimõtteid ning eesmärke, seejuures on eesmärkide järgimine kohustuslik ning põhimõtteid tuleb arvesse võtta kaalutusotsuste tegemisel (ROG § 4 lg 1). Saksamaal⁸ tuleb ruumi sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised viia kooskõlla selle

⁶ Esimest korda avaldatud: RT I 1995, 59, 1006, jõustunud 22.07.1995, kehtis kuni 31.12.2002.

⁷ Mõjude hindamise üldised reeglid strateegiliste dokumentide koostamisel, sh planeerimisel, on sätestatud alles 2001. aastal Euroopa Liidu direktiivis 2001/42/EC (*Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*).

⁸ Saksa planeerimisseadus. *Raumordnungsgesetz*. Kättesaadav Internetis: http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

ökoloogiliste funktsioonidega ning luua püsiv tasakaalustatud kord tervikruumis ning samaväärsed elusuhted regioonides.

Planeerimise juhtmõte on toodud ROG-i § 1 lg-s 2. See sätestab, et planeerimisülesande täitmise juhtmõte on jätkusuutlik areng, mis viib ruumile esitatud sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised kooskõlla selle ökoloogiliste funktsioonidega ning loob püsiva tasakaalustatud korra tervikruumis ning samaväärsed elusuhted regioonides.

Võrdlusriigid tuleb ümber teha.

Sloveenias⁹ tuuakse esile ühtse ruumilise arengu võimaldamist, lisaks keskkonnakaitse, looduse ja kultuuri ning kultuuripärandi kaitse, loodusvarade kaitse, kaitse loodus- ja muude katastroofide eest. Sloveenia ja Iirimaa märgivad eraldi ära avalike huvidega arvestamise vajaduse.

Iiri planeerimisseaduse¹⁰ eesmärk on sätestatud seaduse preambulas:
„/.../ tagada üldistes huvides korrektne planeerimine ja jätkusuutlik areng /.../“.

Soomes on märgitud, et planeerimisseaduses sätestatud eesmärgid ja põhimõtteid tuleb arvesse võtta maakasutuse kavandamisel, kui tehakse ka muid tegevusi, mis väljuvad planeerimist reguleeriva seaduse (maakasutus- ja ehitusseaduse) kohaldamisalast. Samuti on rõhutatud ökoloogilise, majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise jätkusuutliku arengu edendamise olulisust. Eesmärk on ka tagada igäühe osalemisvõimalus otsuste ettevalmistamises, planeerimise kvaliteedis ja vastasmõjus, asjatundlikkuse mitmekülguses ning **et avalikult teavitatakse teoksil olevatest asjadest**.

Ühisosana võib võrdlusriikide õigusaktidest **seaduse eesmärgina** välja tuua **jätkusuutliku arengu kindlustamise vajaduse**. Vastavat kriteeriumit on üritatud võrdlusriikide õigusaktides erinevalt täpsustada. Saksamaal on öeldud, et ruumi sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised tuleb viia kooskõlla selle ökoloogiliste funktsioonidega ning luua püsiv tasakaalustatud kord tervikruumis ning samaväärsed elusuhted regioonides. Sloveenias tuuakse esile ühtse ruumilise arengu võimaldamine, lisaks keskkonnakaitset, looduse ja kultuuri ning kultuuripärandi kaitset, loodusvarade kaitset, kaitset loodus- ja muude katastroofide eest. Sloveenia ja Iirimaa märgivad eraldi ära **avalike huvidega** arvestamise vajaduse.

PlanS-i eesmärk peab andma aluse kogu seadustiku tõlgendamiseks ning kaalutlusõiguse teostamiseks, mistõttu omab regulatsiooni eesmärk erilist tähtsust seaduse struktuuris tervikuna. Eesmärgist peab ilmne, mida seadusandja ruumilise planeerimise kaudu saavutada soovib. Seaduse eesmärgi sätestamise ülesanne on esitada õigusakti juhtmõtte, millest on tingitud õigusakti loomise vajadus. Samuti võib seaduse eesmärgist selguda, mis on need põhiõigused ja väärtused, mida õigusakti loomisel tagada või kaitsta soovitakse. Seaduse eesmärk tuleb kehtestada sellisel viisil, et hiljem on õigusakti rakendajatel võimalik võtta see kaalutluse aluseks, et lahendada olukordi, kus õigusakt ei anna otseselt vastust probleemi lahendamiseks.

9 Sloveenia planeerimisseadus. *Spatial Planning Act*.

Kättesaadav

Internetis:

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtovanje/prostorsko_nacrtovanje_en.pdf.

¹⁰ Iiri planeerimise ja arengu seadus. *Planning and Development Act*. Internetis: <http://www.irishstatutebook.ie/>.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Jätkusuutliku arengu mõiste - Säästev areng (ka jätkusuutlik või kestlik areng) on sotsiaal-, majandus- ja keskkonnavaldkonna sidus ning kooskõlaline arendamine, mis tagab inimestele kõrge elukvaliteedi, turvalise ning puhata elukeskkonna täna ja tulevikus

Seadust kohaldatakse ruumilisele planeerimisele. Ministrite Komitee ja Euroopa regionaal/ruumilise planeerimise harta (edaspidi Torremolinose harta¹¹) võeti kasutusele ruumilise planeerimise mõiste ning sätestati ruumilise planeerimise põhimõtted. Harta kohaselt annab ruumiline planeerimine geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Ruumiline planeerimine on suunatud tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamisele ja ruumi füüsilisele organiseerimisele vastavalt üldisele strateegiale. Ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarade säästlikku kasutust ning kultuuripärandi säilimist ja kaitset ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Sellest sättest tuleneb, et planeerimisel tuleb arvestada tervikruumi vajadustega ning saavutada tulemus, kus erinevad eesmärgid ja ülesanded on omavahel sidusas seoses ning neid on vastavalt kaalutud. Selle normi eesmärk on anda suunis, et planeerimise tulemusel peab olema arusaadav, kuidas on jõutud valitud tulemuseni ning millised on olnud planeeringu tegemise kaalutlused.

Inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga on ruumilise planeerimise huvikeskmes, seades eesmärgiks inimlikus maastaabis planeeritud ümbruses isiksuse arengule viiva keskkonna ja elukvaliteedi loomise igale üksikisikule.

Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud. Vastavad aspektid tähendavad, et:

- demokraatlikkus – planeerimine tuleb läbi viia selliselt, et oleks tagatud huvitatud inimeste ja nende poliitiliste esindajate osalus (demokraatlikkuse põhimõtte tuleneb lisaks Torremolinose hartas sätestatule ka Århusi konventsiooni põhimõtetest¹², millejärgi tuleb tagada üldsusega konsulteerimine ja osavõtt keskkonnaasjade otsuste langetamises);
- kõikehaaravus – planeerimine peab tagama erinevate sektoraalpoliitikate koordineerimise ning nende integreerimise üldistesse lähtealustesse;
- funktsionaalsus – planeerimine peab arvestama ühistel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel baseeruva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis mõnikord ületab administratiivsed ja territoriaalsed piirid, pidades samal ajal silmas erinevate maade institutsioonilist korraldust;
- orienteeritus pikaajalisusele – planeerimine peab analüüsima ja arvesse võtma pikaajalisi majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi, ökoloogilisi ja keskkondlikke suundasid, arenguid ja muutusi.

¹¹ Ministrite Komitee soovitus nr R(84)2 Euroopa regionaal- ja ruumilise planeerimise harta.

Kättesaadav Internetis:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2>.

¹² Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises ja üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II, 29.06.2001, 18, 89.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Rõhutada tuleb, et ruumiline planeerimine hõlmab kolme ruumilist aspekti, milleks on maapind, maapõu ja õhuruum planeeritava ala kohal. Mereala ruumilisel planeerimisel on need kolm aspekti vastavalt veepind, veesammas selle all merepõhjani ja õhuruum veepinna kohal.

Jätkusuutlik ja säästev areng – mis on sisuline vahe. Jätkusuutlik on suunatud tulevikku. KSÜS seletuskirja mõiste?

Jätkusuutlikkuse osas on eristatud majanduslikku, ühiskondlikku, kultuurilist ning ökoloogilist jätkusuutlikkust. Majanduslik jätkusuutlikkus tähendab, et kõik protsessid ja projektid peavad andma parima võimaliku tulemuse ja selline areng peab olema kasulik mitmele põlvkonnale. Majanduslik efektiivsus tähendab heaolu olevikus ja võimalusi tulevikuks. Idee on selles, et areng määrab majanduslike saavutuste kvaliteedi, ressursside säästmise ja osaluse majandusarengus ning toodete ja teenuste tarbimise. Üks majanduslikule jätkusuutlikkusele iseloomulikke tunnuseid on ressursside kokkuvõtte tootmises või taastuvressursside ja -tehnoloogiate valimine ning kasutamine. Nii välditakse loodusressursside degradeerumist ja samas rahvuslik tulu kasvab.

Ühiskondlik jätkusuutlikkus tähendab seda, et areng peaks andma inimestele võimaluse oma elu rohkem juhtida ja kõigil ühiskonnagruppidel peaks olema võimalus otsuste tegemisel osaleda. See hõlmab ühiskonna kui terviku arengut, kõigi ühiskonnagruppide kaasamist otsuste tegemisse ja kõigi osalust säästvas arengus.

Kultuuriline jätkusuutlikkus tähendab, et tuleb säilitada eri kultuurirühmade mitmekesisus ja tuleb hinnata nende pärandi ja traditsioonide väärtust. See eeldab, et kõikide arengute puhul arvestatakse inimeste väärtushinnanguid, et mitmesuguseid kultuurirühmi püütakse säilitada ja toetada ning et nende pärandi ja traditsioonide väärtust tunnustatakse täiel määral.

Kultuurilise tausta säilitamine aitab tagada omanäolisust.

Ökoloogiline jätkusuutlikkus tähendab, et ühiskond peab tunnistama, et teiste liikide püsimine ja heaolu ning looduslikud protsessid on talle fundamentaalse tähtsusega. Ökoloogilise jätkusuutlikkuse alus on üldise ökosüsteemimudeli mõistmine – kõik maakeral eksisteerivad süsteemid on omavahel seotud ning neid tuleb säilitada ja hoida ning Maad tuleb vaadelda kui isereguleerivat süsteemi, mille kõik komponendid on väärtuslikud.¹³

Säästev areng on ilma kultuurilise jätkusuutlikkuseteta.

PlanS § 1 lõige 2 sätestab, et käesolevas seaduses sätestatakse planeerimise põhimõtted, mõisted ja planeerimismenetlus. Nimetatud norm määrab ära seaduse reguleerimissala. Vastav säte tutvustab seaduse lugejale, milliseid küsimusi puudutavaid reegleid ta vastavast seadusest võib leida.

Geograafiline väljund tähendab kohakeskust.

Planeeringu vaidlustamine ja elluviimine on planeerimismenetluse välised tegevused. Tuleks eraldi reguleerimisalas välja tuua.

¹³ Säästva arengu erinevad selgitusviisid. Kättesaadav Internetis: http://www.hkhk.edu.ee/loodushoid/sstev_areng.html.

Siit alates seletuskirja numeratsioon vale.

PlanS § 1 lõige 3 kehtestab, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi. Norm annab teada, et planeerimisõigus on tihedalt seotud haldusmenetluse seadusega. Kuigi PlanS kehtestab iseseisva planeerimismenetluse, on tegu haldusmenetluse ühe alaliigiga. Õigusaktid on omavahel tihedalt seotud, seetõttu on planeerimisseaduses jäetud reguleerimata haldusmenetluse aluspõhimõtted – nagu uurimis- ja selgitamisõigused ning põhjendamiskohustus. Planeeringu koostamise korraldaja on nende põhimõtete ja nõuetega planeeringu menetlemisel seotud. Vastavad printsiibid on planeerimismenetluse olemuslike põhimõtete kõrval võrdväärselt olulised ning nende järgimine peab olema planeeringut lugedes järgitav.

PlanS § 1 lõige 4 sätestab, et käesoleva seaduse alusel tehtavale keskkonnamõju strateegilisele hindamisele kohaldatakse keskkonnaseadustiku keskkonnamõju hindamise seaduse (eelnõu) sätteid arvestades käesoleva seaduse erisusi. Norm kehtestab üldreegli, et planeerimismenetlus on ühitatud keskkonnamõtete strateegilise hindamisega. Keskkonnamõtete strateegiline hindamine on põimitud planeerimismenetlusele, mistõttu vastav menetlus on eraldiseisev keskkonnaseadustiku üldosa eelnõus sätestatud menetlustest. Olukorras, kus menetlusnormid ühtivad, on viidatud keskkonnaseadustiku keskkonnamõju hindamise seaduse eelnõule.¹⁴

PlanS § 1 lõige 5 kehtestab, et käesoleva seaduses ettenähtud planeerimismenetluse käigus läbiviidavale kinnisasja sundvõõrandamisele kohaldatakse kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud. Kehtivas PlanS-is reguleerivad võõrandamise temaatikat §-d 30 ja 31 ning paragrahvis 31 sisalduva viite kaudu kinnisasja sundvõõrandamise seadus (edaspidi KASVS).

Praegu kehtiva PlanS-i § 30 probleem on selle ebaselgus – paragrahvi kahe punkti sõnastus jätab küsitavaks, kas neis sätestatud tingimused peavad esinema koos või piisab omaniku nõudeõiguse tekkimiseks vaid ühes punktis toodud aluse täidetusest. Teiseks on probleeme tekitanud paragrahvi võrdlemisi äärmuslik sõnastus, mis ei jäta kohalikele omavalitsustele vastuaidlemisruumi näiteks juhtudel, kui üldplaneeringusse on kantud vaid maakonnaplaneeringust transpordikoridor, seejuures veel täpsustamata, kuhu konkreetselt tee ehitatakse. Sellisel juhul oleks ebaproportsionaalne sundida kohalikku omavalitsust võõrandama kohe ja kõik transpordikoridori jäävad kinnistud, mis vaid potentsiaalselt võiksid tee ehitusele ette jääda.

Kehtivas PlanS-i § 31 sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon on üldsõnaline ega sätesta üheseid aluseid sundvõõrandamise läbiviimiseks ega sellega seonduvate kulude kandmiseks. Samas on see regulatsioon sätestatud küllaltki ammendavalt KASVS-is. Praktikas on enamik kinnisasja sundvõõrandamisi läbi viidud KASVS-i § 12¹ lg 1 alusel.

Võrdlusriikidest esinevad planeeringu täideviimiseks sundvõõrandamise ning kahju hüvitamise instituudid näiteks Taanis ning Saksamaal.

Taanis võib kohalik omavalitsus sundvõõrandada eraisikule kuuluva kinnistu või kinnistuga seotud eraõigused, kui sundvõõrandamine on vajalik linnaplaneeringu kohaseks linnaarenduseks või kohaliku

¹⁴ Planeerimismenetluse ja keskkonnamõtete strateegilise hindamise menetluse ühildamise kohta vaata täpsemalt: Planeerimismenetluse ja keskkonnamõtete strateegilise hindamise menetluse ühildamine.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

planeeringu jõustumiseks. Sundvõõrandamisele kohaldatakse avalike teede seaduses sätestatud ja makstava summa määravad selleks pädevad nn takseerimisasutused.

Saksamaal on kinnisasja omanikul üldiselt võimalik nõuda ainult kahju hüvitamist ning sedagi ainult siis, kui tal tekib detailplaneeringuga varaline kahju. Kinnisasja võõrandamise nõudmine tuleb erandlikult kõne alla ainult juhtudel, kui detailplaneeringus ettenähtud arvesse võttes ei saa enam majanduslikult eeldada, et omanik kinnistu endale jätaks või seda senisel või muul lubataval viisil kasutaks, või kui ehitist ei saa senisel viisil kasutada või kui seda kasutamiseviisi oluliselt piiratakse.

Kehtestatud üldplaneeringu või detailplaneeringu elluviimiseks võib kohalik omavalitsus otsustada kinnisasi sundvõõrandada, lähtudes kinnisasja sundvõõrandamise seaduses ettenähtud alustest ja korrast.

Planeerimisseaduses sundvõõrandamist puudutava reguleerimisel on lähtutud põhimõttest, et sundvõõrandamine peaks edaspidi toimuma KASVS-is sätestatud korras ja alustel. Seega on loobutud varasemast §-st 30, mis sätestas kohaliku omavalitsuse kohustuse teatud aluste esinemisel ja omaniku nõudel sõlmima kinnistu võõrandamise lepingu. KASVS-i § 3 lg 2 jätab piisavad vahendid, et võimaldada kinnistu omanikul oma põhiseadusest tulenevat omandi põhiõigust kaitsta.

§ 2. Seaduse kohaldamisala

Kehtiva planeerimisseaduse (edaspidi kehtiv PlanS) kohaselt reguleeritakse riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringu koostamisel. Seega on kehtiva PlanS-i reguleerimisala planeeringute koostamisel määratletud vaid riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute suhete reguleerimise kaudu. Kuna kehtiv PlanS reguleerib lisaks suhetele, mis tekivad planeerimismenetluse käigus, ka mitmeid teisi küsimusi (nt planeeringute sisunõuded, menetluskord, vaidlustamise võimalused), siis on kehtivas PlanS-is välja toodud reguleerimisala liiga kitsas ja seega ebapiisav.

Kuna ruumilise planeerimise kujul on tegemist avatud menetlusega, millesse kaasatavate isikute ring ei ole üheselt määratletud, võib kehtiva seaduse reguleerimisala isikutevaheliste suhete reguleerimise ulatuse määratlemisel pidada piisavaks. Samas ei reguleeri seadus ainult isikutevahelisi suhteid ning PlanS-is sätestatud reguleerimisala vajab seetõttu mõningast laiendamist ja täpsustamist.

Huvigruppide komisjoni liikmed tõdesid, et KOV-ile oleks vaja anda veealade planeerimise pädevus. Normikirjutaja peab vastava ettepanekuga arvestamisel tähele panema halduskorraldusest tulenevaid piiranguid. Lisaks peaks vastav ettepanek hõlmama kõiki planeeringutasandeid.

Slovenia planeerimisseadus¹⁵ reguleerib planeerimise osana füüsilist planeerimist nii, et selles sätestatakse maa-alade ruumilise planeerimise dokumendid, nende sisu ja omavahelised suhted ja menetlused ning nende koostamine ja vastuvõtmine.

¹⁵ Slovenia planeerimisseadus. *Spatial Planning Act*. Kättesaadav Internetis:

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/prostor/nacrtovanje/prostorsko_nacrtovanje_en.pdf. Viimati vaadatud 29.10.2010.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Sloveenia planeerimisseaduse artikkel 1 kehtestab, et kõnesolev seadus reguleerib ka kommunaalteenuseid pakkuvate trasside (tehnorajatised), ehitusplatside loomist ja toimimist ning ruumiandmete süsteemi nõudeid.

Taani planeerimisseaduse § 1 lg 2 näeb ette, et seadus käsitleb eeskätt järgmist:

- 1) kogu riigi, kõigi tema piirkondade ja kommuunide sihipärane arendamine, lähtudes ühiskonna majandusarengu plaanipärasest ja terviklikust hindamisest;
- 2) väärtuslike hoonete, linnakeskkondade ja maastike säilitamine ja loomine;
- 3) avatud rannaalade säilitamine olulise loodus- ja maastikuressursina ka tulevikus;
- 4) õhu, vee ja mulla saastumise ning mürasaaste ennetamine ja
- 5) avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

Seega ei too Taani planeerimisseadus seaduse reguleerimisala üheselt välja, kuid § 1 lg 2 määratleb, mille jaoks on seadus välja antud.

Norras kehtiva planeerimis- ja ehitusseaduse¹⁶ § 1 sätestab seaduse reguleerimisala järgnevalt: kui seadusega või selle alusel ei ole sätestatud teisiti, on seadus kehtiv kogu riigis, kaasa arvatud veekogudel. Merealade puhul kehtib seadus territoriaalmere lähtejooneni. Üksikute merealade puhul võib kuningas määrata seaduse reguleerimisala piiri territoriaalmere lähtejoonest sissepoole. Seadus ei hõlma meres asuvaid nafta transpordi torujuhtmeid.

Kohaldamisala sätte ülesanne on anda raamid õigusakti rakendamiseks. Kohaldamisala peab määratlema, millised küsimused on õigusaktis reguleeritud ning millised küsimused on jäetud reguleerimata ehk seaduse kohaldamisalast välja. Samuti võib kohaldamisala sätestada, et teatud probleemidele tuleb vastust otsida teisest õigusaktist.

Ruumilise planeerimise olemus on avatud seaduse eesmärki kirjeldava seletuskirja osa juures. Ruumilise planeerimise käsitlemine kohaldamisala sättes peab andma edasi, et planeerida tuleb nii maa- kui ka veealadid, samuti õhuruumi ja maapõue. See tähendab, et planeerimine peab olema kõikehõlmav ning isikul peab olema võimalik saada planeeringust teavet ruumilise arengu kohta.

Planeerimise ulatus on seotud teistes õigusaktides ette antud piiridega. Seetõttu on lisatud täpsustus, et kõnesolevat seadust kohaldatakse territoriaalmere välispiirini. See nõue tuleneb riigipiiri seadusest¹⁷, kus § 2 lg 1 sätestab Eesti riigipiiri mõiste. Vastava sätte alusel on tegu katkematu ja suletud mõttelise joonega ning seda mööda kulgeva vertikaalpinnaga, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum. § 2 lg 4 kohaselt on Eesti merepiir Eesti territoriaalmere välispiir.

Planeeringuala mõiste seletada.

Lennundusseadus¹⁸ reguleerib õhuruumi mõistet. § 3 lg 1 järgi on Eesti õhuruum Eesti maa-ala, territoriaal- ja sisevete ning piiriveekogude Eestile kuuluvate osade kohal asuv õhuruum. Õhuruumi mainimine PlanS-i reguleerimisalal on vajalik, et planeerimisel võetaks arvesse õhuruumi kasutamise seonduvaid piiranguid ning lähtutaks nendest lahenduste valimisel.

¹⁶ Norra planeerimis- ja ehitusseadus. 1985-06-14, seadus nr 77.

¹⁷ Riigipiiri seadus, RT I 1994, 54, 902.

¹⁸ Lennundusseadus 17.02.1999, RT I, 30.12.2011, 9.

Maapõueseadus¹⁹ annab § 2 p-s 1 maapõue mõiste, mis on maismaal, piiriveekogudes, territoriaal- ja sisemeres ning majandusvööndis inimtegevuseks kättesaadav maakoore osa. PlanS –i kohaldamisalas on maapõue nimetamine vajalik, et tagada maapõuega arvestamine planeeringu koostamisel. Maapõue planeerimine on tihedalt seotud kaevandamisega. Kaevandamine on reguleeritud kaevandamiseseadusega²⁰ (edaspidi KaevS). KaevS § 2 lg 1 sätestab, kui inimesele, varale ja keskkonnale kaevandamisest või allmaakaevetööde teisesest kasutamisest tulenevate ohtude vältimine on reguleeritud teise seaduse või selle alusel kehtestatud õigusaktiga, kohaldatakse teisest seadusest või selle alusel kehtestatud õigusaktist tulenevaid nõudeid käesolevast seadusest tulenevate erisustega. Uue EhSi kohaselt ei kohaldata seadustikku maavara kaevandamisele, välja arvatud niivõrd, kui niivõrd kaevandamist reguleeriv seadus ei sätesta teisiti. Kuigi ei PlanS –i ega EhS -i ei kohaldata kaevandamisele, on PlanS -st tulenevalt kohustus maakonnaplaneeringus määratleda kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimused ning kajastada kaevanduste olemasolu planeeringutes, kuna kaevandustel on suur ruumiline mõju ning nendest võivad tuleneda hilisemad piirangud ehitusõiguse realiseerimisel.

Veeseadus lahti seletada. Kirjutada, et mõeldakse eelkõige avalikke veekogusid. Merealade teema. Merealade piiride seadus.

Tuleb selgitada, et mõeldakse kolmemõõtmelist ruumi. Lisada tuleb aeg ja raha.

Reguleerimisalas tuuakse ka ära, et kõnesolevat seadust kohaldatakse riigikaitsealaste maa-alade ruumilisele planeerimisele niivõrd, kui niivõrd see ei lähe vastuollu riigisaladuse ega salastatud välisteabe seadusega²¹. Vastava sätte lisamise eesmärk on juhtida tähelepanu, et planeerimise jaoks vajaliku teabe osas kohalduv eriseadus. Seega on selliste objektide planeerimine küll vajalik, kuid planeerimisele ei kohaldu avalikkuse põhimõtte tavapärase ulatuses. Tavapärase planeerimismenetluse ning selles sisalduvate nõuete kohaldamine on piiratud teabe avalikustamise ulatusega, tulenevalt teabe riigisaladuseks või salastatud välisteabeks tunnistamisest. Seega peab avalikkus saama tavapärasel viisil teavet planeeritava maa-ala ning planeerimise eesmärkide kohta, samuti kuidas võiks olla mõjutatud tema omandiõiguse teostamine. Avalikustamise kohustuse erand võib puudutada näiteks riigikaitse eesmärgist tulenevat spetsiifilist teavet, näiteks radari töövõime või võimsuse kohta. Sellistel juhtudel peab riigikaitset puudutava planeeringu koostamise korraldaja kaasama mõjutatud isiku ning selgitama talle mõjust tulenevaid piiranguid, kuid ei ole kohustatud avalikustama konkreetseid parameetreid. Planeerimise koostamise korraldajal ei ole lubatud riigisaladuse või salastatud välisteabe esinemisel teha kõikehõlmavat erandit avalikustamise või kaasamise põhimõttest.

§ 3. Planeering

Praktikas on sageli probleemseks osutunud kehtestatava planeeringu teksti, mida nimetatakse ka planeeringu seletuskirjaks, ja planeeringu lisade eristamine. Arusaamatusi on tekitanud ka asjaolu, et planeeringu seletuskiri erineb oma olemuselt õigusakti eelnõu seletuskirjast. Õigusakti seletuskiri kuulub küll õigusakti juurde, kuid pigem toetab õigusakti tõlgendamist, omamata ise õiguslikku jõudu, kuid planeeringu seletuskiri on planeeringu koosseisu kuuluv tekstiline osa.

¹⁹ Maapõueseadus 23.11.2004, RT I, 21.12.2011, 17.

²⁰ Kaevandamiseseadus 29.01.2003, RT I, 21.03.2011, 29.

²¹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, 25.01.2007, RT I 2007, 16, 77; 22.12.2011, 2..

Planeeringu seletuskiri ja otsuse seletuskiri. Kirjutada lahti, mis neid eristab.

Kuidas vaidlustatakse planeeringut kui joonist ja teksti. Kuna tekst kehtestatud otsusega, siis tuleb selgitada, mis on vaidlustamise ulatus. Joonis ja tekst on haldusakti motivatsiooniks.

Planeeringu tekstis esitatakse planeeringuala analüüsile tuginevad kaalutlused, planeeringulahenduse kirjeldused ja põhjendused ning planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende elluviimise järjekord. – kaotasime ära ruumilise arengu ning eesmärgid. Ruumiline areng on eelnõus ruumiline planeering või jätkusuutlik areng. Seega ei ole käesoleval mõistel sisu. Eesmärgid on kajastatud planeerimise põhimõtete juures. Asendasime sõnaga kaalutlused, sest selles väljendub kõrgendatud põhjendamiskohustus.

Praegu planeeringu koostamisele konkreetseid nõudeid kehtestatud ei ole (kuid need nõuded on Siseministeriumis koostamisel). Samuti ei sätesta kehtiv PlanS üheselt, millise õigusaktiga tuleb planeeringud kehtestada. Praktikas on planeeringute kehtestamine olnud järgmine: üleriigiline planeering „Eesti 2010“ on heaks kiidetud ja sellele vastav tegevuskava kinnitatud Vabariigi Valitsus 19. septembri 2000. a korraldusega nr 770-k²². Maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem korraldusega, üldplaneering kehtestatakse peamiselt kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega ning detailplaneering volikogu või valitsuse määruse, otsuse või korraldusega, millest järelduvalt on vastav praktika kohalikes omavalitsustes ebaühtlane. Sisupoolest liigituvad üleriigiline ja MP pigem üldaktideks või isegi toiminguks²³.

Riigikohtu lahendis²⁴ on kohus märkinud, et „Seega on seadusandja tahe kvalifitseerida asjaga seotud haldusaktidest üldkorraldusteks iseäranis maa-ala planeeringuid.“. Samas lahendis on kohus tõdenud „Menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omanikku ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. Haldusmenetluse seaduse vastavates sätetes on arvestatud ka võimalusega, et menetlusosaliste ring võib olla suur. Teisalt tagab üksikaktide vaidlustamisel kehtiv kaebetähtaeg paremini õiguskindluse põhimõttest kinnipidamise.“.

Planeeringu mõiste on sarnane kehtivas seaduses sätestatuga. Erinevad planeeringu mõistet käsitlevad sätted on tõstetud kokku ühte paragrahvi. Lisatud on üldine põhimõte, mille kohaselt pärast osalise planeeringu kehtestamist lõimitakse osalise planeeringuga tehtud muudatus samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringusse. Samuti on lisatud kohustus planeeringu tekstilises osas märkida planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende tegemise järjekord. Kuna planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused koos nende tegemise järjekorraga on olulised planeeringu elluviimise tagamiseks tulevikus ja seega planeeringute rolli tugevdamiseks tervikuna, on põhjendatud nende asjaolude märkimine planeeringu tekstilises osas, mitte planeeringu lisades. Lisaks märgitakse planeeringu tekstilises osas planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid, planeeringulahenduse kirjeldused ja põhjendused. Paragrahvis on antud regionaalministrile volitus planeeringu vormistamisnõuete kehtestamiseks. Samasisuline volitus on ka kehtivas PlanS-is ning vormistamisnõuded on praegu koostamisel. Planeeringut kehtestava õigusakti liik on toodud iga planeeringuliigi juures eraldi.

²² RTL 2000, 102, 1611

²³ Parrest. N, Juridica VII, 2006.

²⁴ RKHKo 3-3-1-31-03.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Tegevuskava mõiste oleks lõikes 4 liiga detailne. Elluviimise järjekord on üldisem. Elluviimise järjekord võib olla ka näiteks teistele haldusorganitele ülesannete andmine või teistele planeeringuliikidele lahendamist vajavate küsimuste esitamine. Elluviimise järjekord on inimese jaoks oluline. Haldusorgani jaoks võib see olla koormav.

Kitsenduste seadmise üldnorm on välja jäänud, mida tuleks selgitada.

§ 3 lg 4 p 2 ja 3 – võtta välja, sest need võivad sisalduda, aga ei pruugi. Kaotasime punkti 2 ja 3 ära, sest

§ 4. Planeerija

Praktikas mõistetakse erinevalt, kelle on õigus planeeringuid koostada; st kes on planeerija ning millised on tema õigused, kohustused ja vastutus planeerimismenetluses.

Praktikas esineb erinevaid skeeme, kuidas planeeringut koostatakse. Esiteks võib planeeringu koostamist korraldava haldusorgan anda ülesande koostada planeering ühele (või mitmele) oma ametnikule (nt üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu või ka üksikute üldplaneeringute puhul). Teiseks võib planeeringu koostamise korraldaja tellida planeeringu koostamise võlaõigusseaduse käsundus- või töövõtulepingu alusel konsultandilt – planeeringufirmalt või arhitektuuribüroolt (valdavalt üldplaneeringu või mõnedel juhtudel ka detailplaneeringu puhul). Kolmandaks võib detailplaneeringute puhul planeeringu koostaja või koostamise tellija olla huvitatud isik, kellele kohalik omavalitsus on andnud koostamise või koostamise tellimise üle halduslepinguga. Sellisel juhul tellib planeerija käest planeeringu koostamise huvitatud isik. Neljandaks võib detailplaneeringu puhul kohalik omavalitsus olla sõlminud huvitatud isikuga planeeringu finantseerimislepingu, mille kolmandaks osapooliks on konsultant – planeeringufirma või arhitektuuribüroo. Sellise lepingu tellijaks on kohalik omavalitsus, kuid finantseerijaks huvitatud isik.

Huvigruppide arutelul tehti planeerija kohta järgnev ettepanek – planeeringut võivad koostada ja nende koostamist juhtida pädevad kõrgharidusega spetsialistid, kelle on planeeringu koostamist korraldava ministrium, maavanem või kohalik omavalitsus arvestades planeeringu liiki ja eesmärki välja valinud ja kellele on planeeringu koostamine ülesandeks tehtud.

Selline sõnastus aitaks siis rõhutada konkreetse planeeringu eripärast tulenevat pädevust (ja seda ka hangetel kontrollida) ja teisalt tooks tugevamalt välja ka KOV-i kohustuse teha planeerija osas mõistlik valik. Selline sõnastus võib luua arusaama, nagu peaks igal juhul valima planeerija väljastpoolt, kuid tegelikult ei taheta seda n-ö absoluutsena ette seada.

Arutleti planeerija vastutuse üle. Toodi välja, et korrektne oleks, et kohalik omavalitsus korraldab hanke ja vastutab ka tulemuse üle. Planeerija kui planeeringu koostaja vastutus saab olla lepinguline. Samas toodi välja, et planeerija vastutust tuleb tõsta.

Leiti, et planeerija peab koostama planeeringu, mis vastab heale planeerimistavale. Selge peab olema, mis on planeerija ülesanded ning mis on miinimum, mis peab olema planeeringus kajastatud (planeeringu vorminõuded aitaksid kaasa).

Planeerija peamine ülesanne on ühiskonnas toimuvate protsesside ruumiline väljendamine, kusjuures eeldatakse, et planeerijale annab planeeringu koostamisel teavet ja juhiseid planeeringu järgi riik või

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

omavalitsus. Planeeringu kvaliteedi tagab planeeringu koostamisel teadaoleva teabe hulk, selle analüüs ja süntees ning planeeringu koostaja erialateadmiste hulk ja oskus neid kasutada. Seetõttu on planeerimisülesande järgi vajalik erinevate spetsialistide osalemine planeeringu koostamises. Protsessi tuleb kaasata vajadusel ka erialaspetsialiste, nende kaasamise määrab KOV.

Niikaua, kui Eestis ei ole võimalik saada planeerimisalast kõrgharidust ehk õppida planeerijaks, tuleb normi rakendajal „planeerija“ või „muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialisti“ termin ise sisustada. Kuna planeering omab puutumust väga erinevate valdkondadega (planeeringu koostamisel peab olema tagatud sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise ja looduskeskkonna tasakaalustatud käsitlus), võib osutada vajalikuks kaasata selle koostamisse erinevate erialade asjatundjaid.

Saksamaal on pädev ja ehitus-planeerimisvaldkonnas läbiviidavate tegevuste eest vastutav asutus riiklik ehitus- ja planeerimisamet (saksa keeles *Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*), keda ROG-i kohaselt valvab ehitusministeerium.

Nõuded planeeringu koostajale ei ole reguleeritud liiduseaduse tasandil, vaid eraldi iga liidumaa ehitusmääruses. Näiteks Baden-Württembergi *Landesbauordnung* (lühendatult *LBO*) § 43 kohaselt võib planeeringu teha üksnes isik, kes tohib kasutada nimetust arhitekt, teatud juhtudel „sisearhitekt“ või insenerikoja peetavasse planeerimisbüroode nimekirja kantud isik. Väga detailselt – hoone ruutmeetrite arvu täpsusega – on reguleeritud, millisel juhul võivad planeerijana töötada ka veel õppivad tehnika- ja ehituserialade üliõpilased.

Planeerija vastutab, et planeering vastaks seadusele. Kui ta ei ole pädev kõikides planeerimisega seotud valdkondades, siis võib ta kaasata eksperte ja asjatundjaid, kuid ka nende töö avalik-õiguslikele nõuetele vastavuse eest vastutab planeerija.

Soomes peab üle 6000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksusel olema planeerija, keda võib ka mitme kohaliku omavalitsuse peale jagada. Lisaks peab igal kohaliku omavalitsusel olema ehitusinspektor. Seadus viitab, et nii planeerimis- kui ka ehitusseadus sätestavad planeerijale täpsed nõuded. Planeerija, kes planeeringu koostab, peab omama haridust, mis vastab tema ülesannetele. Ülesannete keerukuse korral on nõutav ka eelnev kogemus. Nagu näha, ei ole sätestatud erialasid, vaid „mis vastab tema ülesannetele“ on iga kord tõlgendamist vajav. Erialad peavad olema ehitusega seotud, samas ei ole nõutud ühtegi kindlat eriala.

Sloveenia õiguses on sätestatud professionaalsete oskuste põhimõtte. See tähendab, et planeeringud peavad põhinema ekspertide hinnangutel, mis võtavad arvesse ruumi võimalusi ning omadusi. Planeeringud tuleb koostada kooskõlas urbanistlikke, arhitektuursete ja maastiku planeerimise professionaalsete meetoditega.

Planeerija roll planeerimismenetluses võib samuti jääda sarnaseks vanas regulatsioonis sätestatuga. Planeerija võib olla kas riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik, kes koostab planeeringut tööülesannete käigus, olles samas ka planeeringu koostamise korraldaja ja seega planeerimismenetluse osaline. Samas võib planeerija olla planeerimismenetluses otseselt mitteosalev planeeringukonsultant. Sellisel juhul käsitatakse planeerijana füüsilist isikut, kes koostab planeeringu. Lisaks planeerijale võivad planeeringu koostamisse olla kaasatud erinevad pädevad spetsialistid. Planeerijate hulk sõltub planeeringu sisust – mida keerulisem ja võimalikke ohutegureid sisaldav lahendus, seda enam peab planeerimisse kaasama asjaomaseid spetsialiste. Asjakohatu on vanas PlanS-i §-s 13 sisalduv regulatsioon, mis sätestab arhitekti

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

kutsekvalifikatsiooni tunnustamise, kuid mis ei peaks olema toodud PlanS-is, mistõttu on see uuest PlanS-ist välja jäetud.

Selgitada lahti, kas planeerijal tekib lepinguväline võlasuhe, kui ta rikub seaduses sätestatud nõudeid.

§ 5. Avalikkuse põhimõte

Kehtivas PlanS-is oli avalikustamise põhimõttega seonduvad printsiibid reguleeritud erinevates paragrahvides ning ei asunud õigusaktis kompaktselt koos (avalikkuse ja teabe kättesaadavuse põhimõtte).

Planeerimis põhimõtete sätestamise kaudu peab seadusandja tooma välja eriti kõrgetasemelist kaitset väärivad valdkonnad ehk lähtuda tuleks juriidilises kirjanduses kajastamist leidnud olulisuse põhimõttest – mida intensiivsem on põhiõigusriive, seda täpsemini ja konkreetselt tuleb see seaduslikul tasandil reguleerida. Olulisuse põhimõttest tuleneb ka see, et riiklikult tähtsate valdkondade otsustusi ei tohi üle anda seaduse rakendajale. Vaatamata planeerimisvabadust piiravate printsiipide nimekirja näilisele pikkusele, jääb haldusele planeerimisel siiski suurem otsustusruum kui paljudel muudel kaalutusõiguse teostamise juhtudel.

Kuna planeerimismenetluses on võrreldes paljude teiste haldusmenetluse alaliikidega jäetud oluliselt suurem kaalutusruum menetluse läbiviijale, siis seda selgemad peaksid olema seaduse tasandil toodud põhimõtted, millest tuleb lähtuda õiglase otsuste langetamiseks vajaliku diskretsiooni teostamisel.

Avalikustamise põhimõtet tuleb rakendada kogu menetluse jooksul. Vastav järeldus kehtib ka riigi koostatavatele planeeringutele. See tähendab omakorda, et isikutel on alati võimalus suhelda haldusorganiga koostatava planeeringu teemadel. Sellega seonduv küsimus, kas planeeringumenetluses osaleda sooviv isik saab esitada arvamuse koostatava planeeringu kohta igas planeeringu koostamise etapis ning kas isik peab oma arvamuse esitama uuesti avaliku väljapaneku käigus.

Sloveenia ruumilise planeerimise seaduse artikkel 5 sätestab avalikkuse põhimõtte. Selle kohaselt peavad ruumilises planeerimise menetluses riiklikud ja kohalikud asutused lubama huvitatud isikutel või isikute gruppidel avaldada oma arvamust vastavalt kõnesolevale seadusele. Lisaks on kehtestatud õigus, et igaühel on õigus olla teavitatud ja osaleda ruumilise planeerimise eelnõude menetlemises, samuti esitada arvamusi, omapoolseid ettepanekuid või osaleda mõnel muul viisil. Riiklik või kohalik asutus peab võimaldama juurdepääsu ruumilise planeerimise dokumentidele, ekspertmaterjalidele ja teistele dokumentidele ning teavitama avalikkust ruumilise planeerimise asjaoludest.

Taani õiguses tuuakse välja planeerimisseaduse § 1 lg 2 p-s 5 avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

Torremolinose hartas on märgitud avalikkuse osalemise olulisus planeerimismenetluses, sätestades, et regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud. Avalikkuse kaasamise olulisust planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-16-08²⁵, mille kohaselt on kehtiva

25 RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

PlanS-i § 1 lg-s 2 sätestatud PlanS-i eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik avalikkuse tõhus kaasamine.

Eristatakse kahte liiki avalikkuse osalusega menetlusi: 1) igaühe menetlus ehk nn populaarosalusega menetlus, milles osalemise õigus on igal isikul ning osalemine ei eelda puutumuse olemasolu; 2) huviosalusega ehk puudutatud isikute menetlus, kus menetlusse astuja peab enne tõendama oma huvitatust või puudutatust. Planeerimismenetluse puhul on tegemist populaarosalusega menetlusega²⁶. Määratlematult suur isikute ringi sätestamine planeerimismenetluses on vajalik, et tagada planeerimisotsuste kui diskretsiooniotsuste üle avalikkuse kontroll.

Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises ja üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon²⁷ (edaspidi *Århusi konventsioon*) sätestab samuti avalikkuse põhimõtte jaoks olulised suunised. Kuigi planeerimine ei ole samastatav keskkonnaasjadega, on keskkonnateabel planeerimismenetluses oluline roll, sest ruumiline planeerimine tegeleb avaliku ruumi kasutamisega ning paratamatult sekkub ka keskkonnaasjadesse. Seetõttu tuleb arvestada Århusi konventsiooni artikliga 4, mis käsitleb teabe kättesaadavust. Konventsiooniosaline tagab, et tema avaliku võimu asutused annavad üldsusele keskkonnateavet, vastates keskkonnateabe taotlusele selle artikli kohaselt riigisiseseid õigusakte järgides. See kehtib ka juhul, kui küsitakse teavet ja kooskõlas punktiga b esitatakse taotletud teavet sisaldav dokumendi koopia soovitud vormis ilma, et taotleja peaks oma huvi tõendama, välja arvatud juhul, kui avaliku võimu organi seisukohalt on mõistlik anda teavet muus vormis. Sel juhul tuleb teave muus vormis esitamist põhjendada või on teave üldsusele muus vormis juba kättesaadav.

PlanS võtab Århusi konventsioonis toodud printsiipe arvesse ning peab silmas avaliku teabe seaduses (edaspidi *AvTS*) sätestatud. PlanS -is on kirjas, et planeerimine on avalik. Igaühe osalemise võimalus planeerimises peab olema võimalikult ulatuslik osas, mis see ei ole vastuolus teiste seadustega. See säte toob välja, et igaühe osalemise võimalus planeerimises peab olema võimalikult ulatuslik, mis tähendab, et avalik võim peab tegema endapoolseid pingutusi, et võimaldada huvi tundvatel isikutel osaleda planeeringuprotsessis. Osalemise võimaldamine tähendab isiku suunamist vajaliku teabe juurde, teabele juurdepääsu võimaldamist, kui see ei ole vastuolus teiste seadustega, ning isiku arvamustele ja teabenõuetele vastamist. Kui tavapärasel avaliku teabe õiguses peab olema tagatud juurdepääs avalikule teabele, siis PlanS -s soovitakse tõsta haldusorganipoolset tegutsemiskohustust.

Avalik võim peab astuma samme, et kaasata menetlusse puudutatud ja huvitatud isikud ning tegema koostööd teiste haldusorganitega. Avalikkuse osalemine ei kätke endas ainult eraisikute osalemise mõtet, vaid ka juba mainitud teiste haldusorganite, ühenduste, esinduste ja huvigruppide osalemise võimaldamist.

Avalikkuse põhimõtte on tihedalt seotud põhiseadusliku igaüheõigusega saada informatsiooni ning sellega seonduva raamseaduse – avaliku teabe seadusega (edaspidi *AvTS*). Planeerimisseaduses sätestatud avalikkuse põhimõtte kohaldub koos *AvTS*-s kehtestatud reeglitega. See tähendab, et teabe avalikustamine ning selle nõudmise õigus peavad olema tasakaalus teiste põhiseadusest tulenevate väärtustega, näiteks eraelu puutumatuse ning autori õiguste kaitsega. Eraelu puutumatuse kaitse on piiritletud viisil, et ainult isiku eraelu oluliselt riivavat infot ei avalikustata. See tähendab, et varem

²⁶ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahetõke. *Juridica* 2006/7.

²⁷ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises ja üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II, 29.06.2001, 18, 89.

kohustuslikuna avalikustatavad andmed, mis pärinevad näiteks kinnistusraamatust, on ka planeerimismenetluses avalikud.

§ 6. Hierarhilisuse põhimõte

Hierarhilisuse põhimõte sisaldab endas kahte aspekti. Esmalt võib hierarhilisus seisneda üldisema planeeringu ja detailsema planeeringu omavahelises suhtestumises. Detailsem planeering peab arvesse võtma üldisemas planeeringus sätestatud. Teisalt võib hierarhilisus tähendada riigi ning kohaliku omavalitsuse planeeringute hierarhiat. Kohaliku omavalitsuse üksused peavad arvestama riigi huvisid väljendavate planeeringutega. Riigi huvisid väljendavad planeeringud ei tohi aga ebaproportsionaalselt piirata kohaliku omavalitsuse autonoomiat.

Kehtiv PlanS ei selgita normiadressaadile, milliseid huvisid üks või teine planeering väljendama peab ning milline on nende omavaheline vahekord. Ettepanekul on nii negatiivseid kui ka positiivseid külgi. Positiivne on, et alamastme planeeringute muutmine on keerulisem, mis omakord tagab maakasutuse stabiilsuse ning üldsuse huvidega arvestamise. Riigi ja kohaliku omavalitsuse suhetes on sellistel juhtudel riigil võimalik selgelt väljendada oma huvisid, mida kohalikel omavalitsustel tuleb järgida. Viimasel juhul on vajalik nende riiklike huvide täpne määramine. Kohalik omavalitsuse ja üksikisiku suhetes on hierarhilisuse põhimõtet järgides kohalikul omavalitsusel võimalik näidata avalikke huvisid, millega üksikisik peab arvestama.

Negatiivsena on välja toodud, et hierarhilisuse põhimõte muudab planeerimissüsteemi jäigaks ning et see võib pidurdada arengut, kuna muutmisprotsessid on raskendatud. Seetõttu on soovitud rõhutada planeeringusüsteemi interaktiivsust.

Saksamaal on BauGB-s toodud kohaliku tasandi planeeringud ning ROG-is reguleeritud abstraktse tasandi ruumilise planeerimise seob omavahel *BauGB* § 1 lg 4, mille järgi peavad kohaliku tasandi planeeringud olema kooskõlas ruumilise planeerimise eesmärkidega (**kohandumiskohustus**). Täpsemalt on sätestatud, et regioonide areng, korraldus ja kaitse peab sobituma tervikruumi olude ja vajadustega ning tervikruumi areng, korraldus ning kaitse peab arvestama regioonide olude ja vajadustega.

Iiri õiguses juhitudakse hierarhilisuse põhimõttest. Lisaks kohustusele tagada planeeringudokumendi kooskõla kõrgemate tasandite planeerimisdokumentidega on sätestatud ka kõrgemate tasandite planeerimisorganite ja järelevalveorganite sekkumisvõimalused, et tagada hierarhilisuse põhimõtte realiseerimine. Näiteks PDA p 21 sätestab regionaalse tasandi volituse kehtestada piirkondlike planeerimise juhiseid vastavalt ministri suunisele või omaalgatuslikult koostöös piirkonna kohalike omavalitsustega.

Planeeringute hierarhia on alljärgnev:

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

Planeeringute hierarhilisuse põhimõte on vajalik, et tagada planeerimissüsteemi toimimine ning üldiselt üksikule minek. Iga planeeringutasandi juures on sätestatud, mis on planeeringu ülesanded ning millest vastav planeering lähtuma peab. Hierarhilisuse põhimõte seisneb selles, et planeeringutel on erinev

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

abstraktsusaste ja seetõttu ka erinevad ülesanded. Vastav põhimõte on seega vajalik, et erinevad planeeringutasandid tegeleksid oma ülesannetega ega sekkuks teistesse tasanditesse, kui see ei ole vajalik.

Tõstatatud on küsimus, kas planeeringute hierarhilisus ei muuda planeeringusüsteemi liialt jäigaks. Kuigi põhimõtte sõnastus on suhteliselt jäik, siis haldusakti teooria põhjal ei muuda ülemise astme planeering madalama astme planeeringut kehtetuks selles osas, mis ta on vastuolus ülemise astme planeeringuga. See põhimõte kehtib erandlikel juhtudel ka vastupidi. Detailsem planeering ei saa sekkuda üldisemas planeeringus kehtestatusse, küll aga on isikutel õigus teha ettepanek planeeringu muutmiseks.

Erandlikel juhtudel võib näiteks riigi planeering olla detailsem kui kohaliku omavalitsuse planeering. Näiteks on selline erandlik juht olulise ruumilise mõjuga ehitisei planeering. Ühest küljest on tegu maakonnaplaneeringu eriliigiga, kuid teisest küljest detailplaneeringu täpsusega planeeringuga. Seega tekitaks segadust, kas see planeering peab olema vastavuses üldplaneeringu(te)ga. Põhimõte, et detailsem planeering peab olema vastavuses üldisema planeeringuga, kehtib siiski sama tasandi planeeringute osas. Vastavat põhimõtet toetab ka kõnesoleva sätte teine lõige.

Hierarhilisuse põhimõtte lg 2 eeskujuna on võetud Saksa õigusest. Norm annab indikatsiooni, et eristatakse riigi huviseid väljendavaid planeeringuid ning kohalike huviseid väljendavaid planeeringuid. Riigi huviseid väljendavad planeeringud – üleriigiline planeering ning maakonnaplaneering – peavad arvestama kohalike huvide ja vajadustega. See tähendab, et riigil on küll õigus planeeringut koostada ning teatud juhtudel arvestada ainult enda huvidega, kuid vastava otsuse tegemine peab olema kaalutletud ja põhjendatud lähtutavalt kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikest garantiidest.

Vastav põhimõte kannab endas ka ideed, et riiklike huviseid väljendavad planeeringud käsitlevad ainult riiklike huve. See tähendab, et maakonnaplaneering ei peaks olema kohalike omavalitsuste üldplaneeringute summa, vaid maakonnaplaneering tuleks koostada selleks, et väljendada riigi arengu suundumusi ja eesmärgi, arvestades kohalike huvidega. Kohalike huvidega arvestamine tähendab eelkõige kohaliku omavalitsuse läbivalt planeerimismenetluse kaasamist ning talle vajalikule teabele juurdepääsu võimaldamist.

Kohalikud omavalitsused peavad lähtuma riiklike huviseid väljendavatest planeeringutest ning kohandama selle vajadustega. Kõnesoleva normi mõte on, et kohalik omavalitsus ei saa oma planeeringutega minna vastuollu riigi huviseid väljendavate planeeringutega ning peab võtma arvesse seal kehtestatud. See eeldab, et riik on oma huviseid väljendavates planeeringutes põhjalikult analüüsinud kohalike huvide võimalikku riivet.

Selle põhimõtte selge sõnastamine on vajalik, et riiklike huviseid väljendavate planeeringute koostaja mõtleks esmalt läbi, millised on riigi ruumilist arengut kujundavad prioriteedid. Sellest saaksid omakorda lähtuda kohalikud omavalitsused, kellel tekiks selgem olukord, milliseid riiklike huviseid on vajalik arvesse võtta ning millest lähtuda kohalike huvide kujundamisel.

§ 7. Huvide tasakaalustamise põhimõte

Huvide kaalumise põhimõtte sõnastus kehtivas seaduses on andnud alust mitmesuguseks tõlgenduseks. Seaduse eesmärgina on sätestatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huviseid arvestavate maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine. See sõnastus võib viia tulemuseni, kus põhiohk langeb

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

võimalikult paljusid ühiskonnaliikmeid arvesse võtvate lahenduste leidmisele. Planeerimismenetluses on oluline kaasata võimalikult palju isikuid (avalikkuse põhimõte), kuid huvisid tuleks siiski kaalutleda planeeringu koostamise eesmärgist lähtuvalt.

Erinevate huvide kaalumine on planeerimisseaduse põhimõttena oluline ka edaspidi, kuid lõppkaalutluse peab tegema avalik võim ning kaalutus peab lähtuma avalike huvide tagamise vajadusest. Huvigrupid tõid välja, et avalike huvide esiletõstmine ei pruugi samas käia kõikide planeeringuliikide kohta.

Sloveenia õiguses on sätestatud ülekaaluka avaliku huvi põhimõte, mis sisaldab endas huvide kaalumise põhimõtet. Art 7 sätestab, et riiklikud ja kohalikud asutused peavad ruumilisel planeerimisel võtma arvesse nii avalikke kui erahuvisid ning kaaluma neid vastavalt ruumilise planeerimise eesmärkidega, samas kui erahuvid ei tohi mõjutada avalikke huvisid.

Itaalia Liguuria territoriaalplaneerimine põhineb selgel ja motiveeritud väljendusel oma eesmärkide kohta, kus välja pakutud lahendused on välja töötatud teadlikult, süstemaatiliselt analüüsidest territooriumi füüsilisi, morfoloogilisi ja keskkonda puudutavaid omadusi, arvestades olemasolevat maakasutust, kehtivat planeeringut ning demograafilisi ja migratsiooni trende, samuti majanduslike ja sotsiaalsete dünaamikatega ning mis on piiritletud väärtuste ja **vastandlike huvide kaalumise**ga, mis peab eelkõige silmas tasakaalustatud säästva arengu põhimõtet.

Kõnesolev norm põhineb osaliselt kehtival PlanS -l, kus huvide kaalumine ning paljude ühiskonnaliikmete vajadustega arvestamine oli üks olulisemaid põhimõtteid. Seda põhimõtet on uues seaduses soovitud täpsustada selliselt, et huvisid kaalutaks planeeringu koostamise eesmärgist lähtuvalt. Näiteks riiklike huvisid väljendavate planeeringute puhul tuleb kaaluda riiklike, sh maakondlike, kohalike ning vajadusel erahuvisid. Samas on mõeldamatu arvestada kõigi huvidega. Üldine haldusorgani kaalumiskohustus tuleneb HMS-ist, seega ei ole vajalik seda põhimõtet PlanS -s üle korrata, vaid see peaks nii või teisiti rakenduma. Kõnesoleva printsiibi sätestamise vajadus seisneb selles, et planeeringu koostamise korraldaja kohustus on välja selgitada olemasolevad vastandlikud huvid ning vajadused ning teha kaalutusotsus, mis ei pruugi võtta kõiki erinevaid vajadusi ja huvisid arvesse, kuid otsusest peab selguma, miks nendega ei ole arvestatud.

§ 8. Kõikehaaravuse põhimõte

Kuigi kehtiv PlanS sisaldas integreerimise põhimõtet (PlanS-i § 1 lg 3), siis ei ole praktikas selge, millal ning millises ulatuses tuleb olemasolevaid ruumilist arengut kujundavaid dokumente arvesse võtta.

Tõdeti, et riskianalüüsides, mis on tehtud hiljem, on probleem, sest need ei vasta planeeringule. Riskianalüüsides koostamisega ei tohiks kaasneda üldplaneeringu muutmise kohustust. Leiti, et peamine eesmärk on, et erinevad kehtestatud dokumendid oleksid omavahel integreeritud.

Kui olemasolevad strateegiad, riskianalüüsid, arengukavad, ruumilist arengut suunavad dokumendid või muu vajalik teave võivad mõjutada planeeringulahendust ning nende kajastamine on vajalik, et saada adekvaatne lahendus, tuleb nendega arvestada planeeringu koostamise korraldajal. Planeeringu koostamise korraldaja ning planeeringu koostaja peavad planeeringu koostamise käigus välja selgitama, milliseid ülaltoodud dokumente oleks planeeringu koostamisel vajalik võtta arvesse.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Arengukavadega seonduvat on reguleeritud säästva arengu seaduses²⁸ (edaspidi *SäAS*), riigieelarve seaduse²⁹ (edaspidi *RES*) § 10 lõike 2 alusel antud määruises ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses³⁰ (edaspidi *KOKS*). Nende õigusaktide kohaselt on arengukavad kas Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud dokumendid või kohaliku omavalitsuse volikogu heaks kiidetud dokumendid. SäAS annab ka § 12 lõikes 6 võimaluse kinnitada arengukava Riigikogus olulise tähtsusega riigielu küsimusena. Riiklike arengukavasid on võimalik koostada energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks (SäAS § 12 lg 2), lisaks tuuakse välja strateegilised arengukavad ja organisatsioonipõhised arengukavad.

Arengukavade õiguslik vorm on erinev. Riiklike arengukavade puhul võib parktikas eristada Riigikogu otsust ja Vabariigi Valitsuse korraldust. Kohaliku omavalitsuse tasandil on arengukava paigutatud KOKS-i § 22 punkti 7, kus valla või linna arengukava võtab vastu või muudab valla või linna volikogu. Volikogu aktid on määrused ja otsused (KOKS-i § 7). Kehtivat olukorda hinnates on valla või linna arengukavad kehtestatud määrusega. Õigusliku vormi eristamine on oluline, et teha selgeks, milline on arengukavade ja planeeringute omavaheline hierarhiline suhe. Õigusnormi hierarhia põhimõttepõhjal murrab kõrgemal astmel asuva normi kehtivus madalamal astmel asuva normi kehtivuse.

Strateegiate puhul ei anna kehtiv õiguskord nii rangeid reegleid kui arengukavade kohta. Seega on tegu pigem nõrgalt siduva õigusliku dokumendiga.

Riskianalüüsid, mis omavad otsest ruumilist mõju, on eelkõige hädaolukorra seadusest³¹ tulenevad riskianalüüsid ja kemikaaliseadusest³² tulenevad riskianalüüsid. Hädaolukorra seadusest tulenevate riskianalüüside puhul (hädaolukorra riskianalüüs ja toimepidevuse riskianalüüs) on kohustus uuendada riskianalüüsi ehk teha uus riskianalüüs kord kahe aasta jooksul, mistõttu on uus riskianalüüs mõttekas ainult siis, kui riskianalüüside tulemeid võetakse kohe arvesse edasisel ehitus- ja planeerimistegevuses. Seega on hädaolukorra seaduse riskianalüüside puhul tegemist olemasolevast olukorrast tekkiva hinnanguga, mis mõjutab oluliselt maakasutust ja ehitustegevust. Kuna riskianalüüside puhul on vajadus uuendada neid perioodiliselt, siis uuendatud riskianalüüs võib mõjutada maakasutust ja ehitustegevust erinevalt enne kehtinud riskianalüüsist.

Kemikaaliseadusest tulenevate riskianalüüside puhul (suurõnnetuse ohuga ettevõtted) on kohustus uuendada riskianalüüsi üld- ja detailplaneeringute koostamisel ja kehtestamisel ning ehituslubade väljastamisel. Uue suurõnnetuse ohuga ettevõtte asukoha valikul, olemasoleva suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevuse laiendamisel või tootmise suurendamisel, suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohualasse jääva maa-ala planeerimisel või sinna ehitise kavandamisel on vajalik koostada uus riskianalüüs. Seega on kemikaaliseaduse riskianalüüside puhul tavaliselt tegemist olemasolevast olukorrast tekkiva hinnanguga, mis mõjutab oluliselt maakasutust ja ehitustegevust. Teatud juhtudel on aga tegemist uue ohuallika, olemasoleva ohuallika suurendamise või olemasoleva ohuallika lähialale planeerimisega ehk uue olukorra tekkimisega.

Muude ruumilist arengut suunavate dokumentide all on mõeldud eelkõige rahvusvahelisest õigusest tulenevaid dokumente, mida on vajalik arvestada näiteks piirialadel või veekogudes planeerimisel.

²⁸ Säästva arengu seadus. RT I 1995, 31, 384; 2009, 12, 73.

²⁹ Riigieelarve seadus. 9.06.1999, RT I, 28.12.2011, 15.

³⁰ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 2.06.1993, RT I, 30.12.2011, 56.

³¹ Hädaolukorra seadus 15.06.2009, RT I, 30.12.2011, 44.

³² Kemikaaliseadis 6.05.1998, RT I, 30.12.2011, 55.

Vastav põhimõte on seotud planeeringu realiseerimise võimalikkuse põhimõttega. Planeering peab suunama ruumilist arengut ning olema praktiliselt ellu viidav. Elluviimiskava on planeeringu seletuskirja üks komponente, kus tuleb ka vastava põhimõtte täitmisega arvestada.

Kui loetletud teabega ei ole võimalik arvestada või kui see ei ole planeeringu koostamise hetkel kättesaadav, oleks avaliku võimu poolt hea praktika näidata neid dokumente kehtestatud planeeringusse integreerituna või lingituna, et normiadressaat saaks võimalikult objektiivse pildi maakasutusvõimalustest.

§ 9. Mõistliku ja otstarbeka maakasutuse põhimõte

Kuna seda põhimõtet kehtivas PlanS-is ei ole, siis ei ole võimalik välja tuua kõnesoleva põhimõttega seotud probleeme. Küll aga on olnud probleemne selle printsiibi puudumine.

Saksa õigusest võib tuletada **ratsionaalse maakasutuse** põhimõtte. Eriti väärrib esiletõstmist ROG-i § 1a lg 2 oma sõnastuses „Maaga tuleb käia ringi säästlikult ning hoolivalt, seejuures tuleb uute alade ehituslikul eesmärgil hõlvamise vähendamiseks kasutada omavalitsuse arengu [muid] võimalusi, eriti alade taaskasutuselevõttu, hoonestuse tihendamist ja muid omavalitsuse sisemise arengu võimalusi. [...] Põllumajanduslikult kasutatavate alade, metsade või elurajoonide kasutamise muutmine muuks otstarbeks võib toimuda ainult hädavajalikus ulatuses. [...]”³³.

Sloveenia õiguses on sätestatud asustuste ruumilise arengu suunamise põhimõte. Ruumilist arengut tuleb suunata vabadele, hüljatud või ebapiisavalt kasutatud asustuse sees olevatele aladele, kusjuures rekonstrueerimine on eelistatud uutele ehitistele. Asustuse arendamine ei tohi alandada keskkonna kvaliteeti ning rohealade säilimine tuleb võimalikult suures osas säilitada. Asustuse laiendamine on lubatud ainult siis, kui see ei ole asustuse sees enam võimalik. Lisaks on **Sloveenia** õiguses sätestatud, et ruumilisel planeerimisel tuleb võtta arvesse olemasolevat loodust ning kujundatud keskkonda ja teisi struktuure, mis oma erilise geograafilise, kultuurilis-ajaloolise, administratiivse, sotsiaalmajandusliku või teiste tunnustega loovad ruumi omanäolisuse ja annavad tähenduse selle omadustele.

Kõnesolev põhimõte tugineb võrdlusriikide õigusele. Siiani ei ole vastavat printsiipi õigusakti tasemel mainitud. Samas on tegu vajaliku põhimõttega, sest see aitab planeeringu koostamise korraldajal planeeringu algatamisel teha otsust, kas planeerimine väljaspool asulaid on mõistlik ning kas oleks mõistlikum võtta kasutusele olemasoleva asustuse sees olevaid maha jäetud, kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutaud alasid.

See põhimõte on oma olemuselt seotud järgneva põhimõtte – looduskeskkonna ja –ressursside säästliku kasutamise põhimõttega.

§ 10. Looduskeskkonna ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõte

Looduskeskkonna ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõte aitab tagada loodusväärtuste säilitamist, keskkonnakaitset ja keskkonnaõnnetuste ennetamist ja loodusvarade säästlikku kasutamist. See põhimõte on osa jätkusuutliku arengu põhimõttest, mis kätkeb endas ka säästvat arengut (vaata § 1 kommentaare).

³³ Vabatõlge.

Soome õiguses on muu hulgas sätestatud, et planeerimine peab aitama kaasa loodusväärtuste säilitamisele, keskkonnakaitsele ja keskkonnaõnnetuste ennetamisele, loodusvarade säästlikule kasutamisele.

Kõnesoleva sätte teise lõikega on soovitud rõhutada, et eelistatakse keskkonna- ja energiasäästlike lahendusi. See printsiip seondub ehitusseaduse energiatõhususe nõuetega. Keskkonna- ja energiasäästuga tuleb arvestada juba planeerimisel, et planeeringu alusel oleks võimalik ehitada vastavaid ehitisi.

§ 11. Elukvaliteedi parendamise põhimõte

Kõnesolev sätte annab suunise, et lisaks eeltoodud põhimõtete järgimisele peab planeerimine aitama kaasa ka sotsiaalselt, majanduslikult ja kultuuriliselt toimiva elukeskkonna loomisele. Järelikult on ruumilise planeerimise üks ülesandeid arvestada elukeskkonna kvaliteedi parendamisega. Planeerimine peab olema sidus ning tagama erinevate valdkondade koostoitimise. Järelikult aitab see põhimõte tagada, et planeerimisel ei jäetaks tähelepanuta erinevaid aspekte, mis hakkavad hiljem mõjutama elukeskkonna kvaliteeti.

Soome õiguses on sätestatud, et eeltoodud eesmärkide kohaselt peab alade kasutamise kavandamine muu hulgas aitama kaasa turvalise, tervisliku, mugava ja sotsiaalselt toimiva ning erinevate elanike rühmade (laste, vanurite ja puudega isikute) vajadusi rahuldava elu- ja tegevuskeskkonna loomisele.

Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetluse ühildamine

Üldiselt

Kehtivas õiguses on planeerimisemenetlus ja keskkonnamõtjus strateegiline menetlus (edaspidi KSH) reguleeritud eraldi seadustes; planeerimisemenetlust reguleerib planeerimisseadus ja KSH menetlust keskkonnamõtju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS).

Kehtiva PlanS § 1 lõikes 5 on sätestatud, et planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõtju strateegilist hindamist korraldatakse keskkonnamõtju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Võimaluse korral ühendatakse keskkonnamõtju strateegilise hindamise menetlus planeeringu koostamise menetlusega, kuid sellisel juhul peavad olema täidetud mõlemale menetlusele kehtestatud nõuded. Vaatamata eeltoodule, on praktikas ilmnenud, et selline sõnastus liiga üldine, et tagada menetluste ühildatavus, ühene arusaadavus ja eesmärgipärasus. Sellele on juhtinud tähelepanu ka Riigikontroll, kes on oma 2009 aastal avalikustatud aruandes Riigikogule "Detailplaneeringute koostamine valdades ja linnades"³⁴ avaldanud arvamust, et KSH ja planeerimine ei ole piisavalt integreeritud ning nende omavaheline sidususe saavutamiseks on vaja selgeid ja toimivaid lahendusi. Eeltoodust lähtuvalt on Riigikontroll teinud ettepaneku ühitada KSH ja planeerimisemenetlus. KSH ja planeerimisemenetluse ühildamine võimaldab kaaluda põhimõttelisi alternatiive ja hinnata, milline alternatiividest on reaalselt rakendatav. Tuleb märkida, et enamus inimesi on teadlikud õigusest osaleda ja kaasa rääkida planeerimisemenetluses, kuid oluliselt vähem teatakse võimalusest osaleda ka KSH

³⁴ Riigikontrolli aruanne riigikogule 15.05.2009

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

menetluses. Seetõttu ei kasutata aktiivselt oma õigus KSH menetluses osalemiseks, vaid osalemine toimub planeerimisprotsessi etappidel.

Samaaegselt käesoleva eelnõu väljatöötamisega on sama projekti raames toimunud keskkonnaõiguse kodifitseerimine, mille tulemusena on keskkonnaseadustikku koostav tööühma poolt koostatud keskkonnaseadustiku keskkonnamõju hindamise seaduse eelnõu (KSÜS II) kus on reguleeritud nii keskkonnamõtjude hindamine (KMH) kui KSH läbiviimine. Arvestades, et KSH läbiviimisele kohalduvad sisulised nõuded on ühised nii planeeringute kui ka muude KSH kohustuslike dokumentide puhul, on nende sätestamine vastavat valdkonda reguleerivas seaduses ehk KSÜS II-s igati põhjendatud.

Seega on käesolev eelnõu koostatud põhimõttel, et KSÜS II toodud menetlusnormid on käesolevas eelnõus ühildatud planeerimismenetlusega, kuid materiaaõiguslike normide osas kuulub kohaldamisele KSÜS II ja neid nõudeid eelnõusse üle toodud ei ole. Nimetatud põhimõtte osas on keskkonnaseadustikku koostava tööühmaga ka kokkulepitud. Rõhutada tasub, et tegemist ei ole kahe paralleelselt toimuva menetlusega, vaid ühe menetlusega, kus planeeringu koostamine hõlmab endas ka KSH läbiviimist.

Vastavalt direktiivi 2001/42/EL nõuetele ja tulenevalt strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust on KSH läbiviimine kohustuslik nii üleriigilise-, maakonna- kui ka üldplaneeringu koostamisel. Erinevalt kehtivast regulatsioonist, ei kuuluks detailplaneeringud tulevikus enam kohustusliku strateegilise hindamise alla, vaid strateegilist hindamist tuleb kaaluda, kui detailplaneering muudab üldplaneeringut (mille puhul strateegiline hindamine on kohustuslik), või on teemaplaneering. Kehtiva KeHJS-st tulenevalt on KSH läbiviimine kohustuslik ka detailplaneeringu koostamisel, mille alusel kavandatakse olulise keskkonnamõtjuga tegevust või kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõtjuga. Alljärgnevalt on lühidalt toodud üldised menetlusetapid mis kohalduvad ÜRP, MP ja ÜP puhul. ÜRP puhul tuleb märkida, et kuna tegemist on suure üldistusastmega dokumendiga, mis koosneb peamiselt tekstist, mitte joonistest, ei ole ÜRP puhul tegemist planeeringu eskiisi, vaid kavandiga. Tarbetu kordamise vältimiseks ei ole planeeringuliikide selgituste juures menetluste ühildamisega seotut enam korratud.

Menetlusetapid

1. Planeeringu ja KSH algatamine ja algatamise otsustamine ning sellest teavitamine

Planeeringu eskiiside alternatiivide ja KSH programmi paralleelne koostamine.

2. Planeeringu eskiiside ja KSH programmi avalik väljapanek ja arutelu

KSH programmi heakskiitmine.

Planeeringu eskiiside ja heakskiidetud KSH programmi avalikustamine planeeringu koostamise korraldaja veebilehel.

KSH aruande koostamine paralleelselt planeeringu eskiiside edasiarendamisega.

3. Planeeringu eskiiside ja KSH aruande avalik väljapanek ja avalik arutelu

KSH aruande heakskiitmine.

Planeeringu eskiiside ja heakskiidetud KSH aruande avalikustamine planeeringu koostamise korraldaja veebilehel.

KSH heakskiidetud aruande tulemuste sisseviimine koostamise korraldaja poolt välja valitud planeeringulahendusse.

Peale nimetatud etappide läbiviimist toimub planeeringu edasine menetlemine vastavalt eelnõus ettenähtule ehk järgnevad:

1. Planeeringu ja KSH aruande esitamine arvamuse avaldamiseks
2. Planeeringu ja KSH aruande esitamine kooskõlastamiseks
3. Planeeringu ja KSH aruande avalik väljapanek ja avalik arutelu (ÜRP puhul ei toimu)
4. Planeeringu koos KSH aruandega heakskiitmine (ÜRP puhul ei toimu)
5. Planeeringu kehtestamine, milles sisalduvad KSH aruande tulemused

Alljärgnevalt on käsitletud menetlusetappide erisusi, võrreldes kehtiva õigusega, mis tulenevad KSH ja planeerimismenetluse ühildamisest.

1. Planeeringu ja KSH algatamine

Planeeringu ning selle KSH algatab planeeringu koostamise korraldaja. Isikute ring, keda planeeringu ja KSH algatamisest teavitatakse sõltub sellest, millise planeeringuliigi algatamisega on tegemist. Küll on KSÜS II –st tulenevalt kõikidel juhtudel kohustuslik teavitada asjakohaseid asutusi, kes on Keskkonnaamet ja teised asutused ja isikud, keda strateegilise planeerimisdokumendi rakendamise eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju ja ruumilisest planeerimisest tulenev mõju tõenäoliselt puudutab. KSÜS II seletuskirja kohaselt kuuluvad eelmises lauses nimetatud asutuste hulka, olenevalt strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust, muu hulgas Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ja nende valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused, maavalitsus, kohaliku omavalitsuse organ ning teised asjaomased asutused ja isikud.

Planeeringu eskiiside ja KSH programmi koostamine

Peale menetluste algatamist koostavad planeerija ja KSH hindaja (juhul, kui planeerija vastab KSÜS II sätestatud nõuetele võib ta ka ise olla KSH läbiviija) KSH programmi. Paralleelselt asutakse koostama alternatiivseid planeeringulahendusi. Programmi koostamisel tuleb lähtuda KSÜS II § 114 sätestatud üldistest nõuetest. Nõuded KSH eksperdile on KSÜS II sätestatud ning need on sarnased täna kehtivale regulatsioonile, kuid lisandunud on nõue, mille kohaselt ei tohi ekspert saada planeerimisdokumendi elluviimisest isiklikku kasu. Juhul, kui planeerija vastab eksperdile esitatavatele kriteeriumidele, võib ta täita eksperdi ülesandeid. Planeeringu ja KSH koostamist korraldab planeeringu koostamise korraldaja, kes on olenevalt planeeringu liigist, Siseministeerium, maavalitsus või kohalik omavalitsus.

2. Planeeringu eskiiside ja KSH programmi avalik väljapanek ja avalik arutelu

Peale programmi valmimist korraldatakse planeeringu eskiiside ja KSH programmi avalik väljapanek ja arutelu. Avaliku arutelu kestus sõltub asja keerukusest ja mahust; näiteks võib eeldada, et mitut kohalikku omavalitsust hõlmava või olulise ruumilise mõjuga ehitist kavandava maakonnaplaneeringu maht ja keerukusaste ilmselt oluliselt suurem, kui mõnel ÜP-d muutval DP-l. Eelnõu näeb ette, et avaliku väljapaneku miinimumaeg on 14 päeva. Avaliku väljapaneku läbiviimise koht sõltub planeeringu liigist. Nii avaliku väljapaneku teade kui ka planeeringu eskiisid ja KSH programmi tuleb avalikustada planeeringu koostamise korraldaja veebilehel.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Üleriigilise planeeringu kui kogu riigi territooriumi hõlmava planeeringu avaliku väljapaneku läbiviimise asukoha määramist seaduses ei saa aga pidada mõistlikuks ega otstarbekaks ning sel juhul on tegemist planeeringu koostamise korraldaja kaalutusotsusega, kus täpselt avalik väljapanek ja arutelu läbi viia. Peale avaliku väljapaneku toimumist, on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud korraldama vähemalt ühe planeeringu eskiiside ja KSH programmi avaliku arutelu, peale mida on planeeringu koostamise korraldajal kohustus avaldada oma veebilehel avalikul arutelul kirjalikult esitatud ettepanekud ja vastuväited ning enda seisukoht nende suhtes. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamisel tuleb lähtuda KSÜS II §-s 117 sätestatust ehk ettepanekute ja vastuväidete arvessevõtmist tuleb kirjeldada ja arvestamata jätmist põhjendada.

2.1 KSH programmi heakskiitmine ning planeeringu eskiiside ja heakskiidetud programmi avalikustamine

Seejärel toimub KSH programmi heakskiitmine strateegilise hindamise järelevalvaja (Keskkonnaamet või Keskkonnaministeerium) poolt, mille läbiviimisel peab järelevalvaja lähtuma KSÜS II §-st 118 ja 119. Märkida tasub, et võrreldes kehtiva regulatsiooniga on nimetatud paragrahvides täiendatud strateegilise hindamise programmi heaks kiitmata jätmise aluseid ning selle tagajärgi. Juhul kui programm jäetakse heaks kiitmata, tuleb seda muuta või täiendada ning vajadusel uuesti avalikustada. Kuna programmi igakordset avalikustamist ei eeldata, ent oluliste muutuste korral tuleb programm uuesti avalikustada, on tagatud regulatsiooni paindlikkus ja samas ka strateegilise hindamise optimaalsus oluliste menetlusnõuete rikkumise korral.

Peale KSH programmi heakskiitmist tuleb programm koos eskiisidega avalikustada planeeringu koostaja veebilehel. Paralleelselt programmi koostamise ja heakskiitmisega toimub pidev planeeringu eskiiside edasiarendamine ja täpsustamine. Programmis sisalduvad alternatiivid peaksid väljenduma ja olema toodud alternatiivsetes planeeringulahendustes.

2.2 Planeeringu KSH läbiviimine ja KSH aruande koostamine

Nimetatud tegevustele kohalduvad nõuded tulenevad KSÜS II §-st 120 ja 121. Nimetatud paragrahvides on toodud KSH ülesanded ja asjaolud, mida tuleb KSH läbiviimisel arvesse võtta ning mida aruandes esitada. Kehtiva regulatsiooniga võrreldes on muudatus, et rõhutatult on eristatud strateegilist hindamist ja strateegilise hindamise aruande koostamist – ideaalis peaks strateegiline hindamine eelnema aruande koostamisele ja hõlmama endas mõjude hindamist, mille tulemused on jooksvalt planeerimisdokumenti integreeritud. Seetõttu on sätestatud eraldi nõuded strateegilise hindamise teostamisele ja tulemuste arvestamisele. KSÜS II näeb ette, et planeeringu koostamise käigus, samuti selle kehtestamisel tuleb arvestada strateegilise hindamise tulemusi, asutuste ja isikute poolt strateegilise hindamise käigus esitatud seisukohti ning piiriülese strateegilise hindamise käigus peetud konsultatsioonide tulemusi.

3. Planeeringu eskiiside ja KSH aruande avalik väljapanek ja avalik arutelu.

Pärast KSH aruande koostamist korraldatakse KSH aruande ja planeeringu eskiiside avalik väljapanek ja avalik arutelu. Nõuded nimetatud tegevustele on sätestatud KSÜS II §-s 122. Avalik väljapanek ja avalik arutelu toimuvad üldjoontes samade nõuete kohaselt, mis on ette nähtud eskiiside ja programmi avalikustamisele. Erisus seisneb selles, et planeeringu eskiiside ja aruande avaliku väljapaneku kestus on vähemalt 30 päeva (programmi ja planeeringu eskiiside puhul vähemalt 14 päeva). Eskiiside ja aruande avalikul väljapanekul nimetab planeeringu ja KSH koostamise korraldaja tema hinnangu kõige sobivama

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

planeeringulahenduse (st ühe alternatiivsetest eskiisidest), mis tema hinnangul on kõige sobivam ja mille detailsemat edasiarendamist peab ta kõige otstarbekamaks.

Nii planeeringu eskiiside strateegilise hindamise programmi kui ka aruande avaliku väljapaneku ajal on igaühel õigus tutvuda planeeringu eskiiside ja programmi või aruandega ja esitada nende kohta ettepanekuid ja vastuväited. Seega saab eskiiside ja aruande avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid aruande kohta kui ka nn planeeringulisi arvamusi, ehk arvamusi, mis ei puuduta KSH aruannet (küll aga eskiise).

Kui avaliku väljapaneku või avaliku arutelu tulemusel tekib vajadus oluliselt muuta strateegilise hindamise aruannet, korraldab koostamise korraldaja muudetud aruande avaliku väljapaneku ja vajaduse korral uue avaliku arutelu.

3.1 Planeeringu KSH aruande heakskiitmine ning planeeringu eskiisid ja heakskiidetud KSH aruande avalikustamine

Planeeringu KSH aruande heakskiitmine ja sellest teavitamine toimub lähtudes KSÜS II §-st 123 ja §-st 125 sätestatust. Heakskiitjaks on strateegilise hindamise järelevalvaja (Keskkonnaministerium või Keskkonnaamet).

Planeeringu valitud lahendus, ehk lahendus, mille koostamise korraldaja on valinud alternatiivsete eskiiside seast ja mille detailsemat edasiarendamist soovib ta jätkata ning heakskiidetud KSH aruanne avalikustatakse koostamise korraldaja veebilehel. Ülevaade strateegilise hindamise aruande tulemuste arvessevõtmisest tuleb esitada planeeringulahenduses. Lisaks tuleneb KSÜS II-st nõue, millele vastavalt peab strateegilise hindamise järelevalvaja teavitama KSH aruande heakskiitmisest lähtudes KSÜS II §-st 125 sätestatud nõuetest.

Planeeringulahenduse, millesse on sisse viidud KSH aruande tulemused, edasine menetlemine (planeeringu esitamine arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks, avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamine, planeeringu heakskiitmine ja kehtestamine) viiakse läbi, lähtudes käesolevas eelnõus sätestatud nõuetest.

§ 12.-27. Üleriigiline planeering

Kuna ÜRP puhul on tegemist sisuliselt pikaajalise strateegilise kavaga, mitte planeeringuga klassikalises mõttes, jääb üleriigilise planeeringu (edaspidi ÜRP) eesmärk üsna ebamääraseks ja deklaratiivseks, kuna puuduvad konkreetsed nõuded suundumuste määratlemiseks, aluste loomiseks, suunamiseks jne. Praktikas ei ole ilmnenud olulisi probleeme, mis tuleneksid üleriigilise planeeringu õiguslikust regulatsioonist, kuid samas on arusaamatuks jäänud ÜRP õiguslik iseloom, millisel kujul ja kuidas toimub ÜRP järgimine.

Kehtiva PlanS-i järgi võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Praktikas siiski ettepanekut ÜRP algatamiseks tehtud ei ole, kuid kui oleks tehtud, siis on äärmiselt vähetõenäoline, et leidsid sedavõrd olulised kaalutlused, et Vabariigi Valitsus peaks ÜRP-i kehtimise ajal hakkama uut ÜRP-i koostama. Seega saab asuda seisukohale, et seadusega igaühele ÜRP algatamiseks ettepaneku tegemise õiguse sätestamine seaduses ei ole põhjendatud.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Kehtiva PlanS-i kohaselt tuleb ÜRP algatamisest teavitada vastavas ajalehes ja Riigi Teataja lisas, teates tuleb anda teavet planeeritava maa-ala asukohta ja suuruse kohta, sealhulgas määratleda planeeritava maa-ala piir, ning tutvustada algatatud planeeringu eesmäärke. Arvestades, et ÜRP hõlmab kogu Eesti Vabariigi territooriumi, ei ole põhjendatud seaduses nõude sätestamine, mis näeb ette kohustuse algatamise teates anda teavet ÜRP suuruse ja asukohta kohta. Kuna ÜRP algatatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega, on üleliigne sätestada ÜRP algatamisest ja kehtestamisest teavitamise kohustus Riigi Teatajas, kuna Riigi Teataja seaduses sätestatu põhjal avaldatakse kõik Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused Riigi Teatajas. Kehtivast regulatsioonist ei ilme ÜRP suhe riiklike arengukavadega, mida koostavad teised ministeeriumid oma valdkonna piires. Reguleerimata on jäänud tähtaeg, mille jooksul tuleb ÜRP kehtestamise teade vastavas ajalehes (ÜRP puhul on selleks vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht) avaldada.

Kehtiva PlanS kohaselt on igaühel õigus tutvuda kehtestatud planeeringutega ning ÜRP-ga tutvumine tagatakse Siseministeeriumis ja maavalitsuses, kuid sätestatud ei ole, mis vormis peab planeering kättesaadav olema (digitaalne, paberkandjal jne). Seetõttu pole tagatud planeeringute ühetaolisus ja kättesaadavus.

Kuna tänaseks on enamus riigi- ja kohaliku omavalitsuse planeeringutest leitavad ka vastava asutuse veebilehelt, on vajalik planeeringute veebis avalikustamise nõue sätestada ka seaduses. Praktikas on ÜRP kättesaadav ka Siseministeeriumi koduleheküljelt.

Kehtestatud ÜRP ülevaatamise kohustus on kehtivas PlanS-is seotud valimistega. Kehtiv PlanS näeb ette, et ÜRP vaatab üle regionaalminister ja esitab tulemused ning ülevaate planeerimisalasest olukorrast riigis Vabariigi Valitsusele kuue kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi, st et ÜRP ülevaatamise tulemusi tuleb esitada iga nelja aasta tagant. Ülevaatamise kohustuse sidumine valimistega ei pruugi aidata kaasa ÜRP stabiilsuse tagamisele ning muudab ÜRP-i liialt sõltuvaks hetkel valitsevast poliitilistest suundumusest, mistõttu on eelnõus tehtud ettepanek tähtaja muutmiseks.

Üleriigiline planeering „Eesti 2010“ on heaks kiidetud ja selle tegevuskava kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2000. a korraldusega 770-k. Praegu koostatakse regionaalministri juhtimisel uut üleriigilist planeeringut “Eesti 2030+”.

Huvigruppidega ÜRP seonduvaid probleeme arutades tõdeti, et kuna ÜRP koosneb valdavalt tekstist, mitte joonistest on planeeringu mõiste kasutamine eksitav, sest tegemist ei ole tavapärase planeeringuga. ÜRP ei määratle kunagi ühegi objekti asukohta, kus mingi asi asuma hakkab, sõltub juba teistest planeeringuliikidest. ÜRP sätestab eelkõige eesmärgid ja arengusuunad, mitte aga lahendused. Samas arvestades kehtivat regulatsiooni ja stabiilsuse olulisust seadusloomes, on eelnõus üleriigilise planeeringu instituut siiski sisse jäetud.

Uuritud võrdlusriikide õigusest ilmneb, et kõigis riikides ei ole üleriigilist planeeringut, kuid üleriigilise planeeringuga sarnane instituut esineb enamuses võrdlusriikides (v.a **Itaalia**). Mitmetes riikides on kehtestatud riiklikud planeerimise eesmärgid või juhtmõtted (Soome, Saksamaa), lirimaa võib ÜRP -ga sarnaseks instituudiks pidada riiklikku ruumilist strateegiat.

Üleriigilise planeeringu koostamine

ÜRP koostatakse kogu riigi territooriumi kohta. Seaduses sätestatakse, et arengukavade ja muude ruumilist arengut suunavate dokumentide koostamisel tuleb lähtuda üleriigilises planeeringus

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

kehtestatust. Eeltoodu rõhutamine aitab tagada ka kõikehaaravuse põhimõtet ning erinevate ruumilist arengut mõjutavate dokumentide omavahelise integreerumise, mis praegu tagatud ei ole. ÜRP on üks komponent ruumilise planeerimise süsteemis ja ühtaegu ka laiemas riigi ruumilise kavandamise süsteemis. ÜRP ei ole klassikalises mõttes planeering, mis määrab ehitiste paigutust, vaid kogu riigi ruumilise ja eelkõige just territooriumi arengu suundumuste üldistatud või strateegiline käsitlus, kus analüüsitakse ruumilise arengu võimalusi ja ohtusid ning pakutakse välja asustuse kujunemist suunavad meetmed. ÜRP peab sätestama riikliku planeerimistegevuse ja Eesti üldise arengu põhimõtted, millest tuleb planeerimis- ja ehitustegevuse kavandamisel juhendada. ÜRP-is peaksid kajastuma ruumilise mõjuga seotud Eesti riigi kohustused, näiteks sellised infrastruktuuri rajamise põhimõtted, mille osas on võetud kohustusi Euroopa Liidu ees. Seaduses sätestatakse, et üleriigilise planeeringu koostamisel võetakse arvesse piiriülest mõju omavat ruumilist arengut puudutavat teavet

Erinevalt teistest maakonnaplaneeringust ja üldplaneeringust, ei ole ÜRP puhul peale planeeringu kooskõlastamist avaliku väljapaneku ja arutelu läbiviimine kohustuslik, vaid ÜRP on avalikustatud kogu planeeringu koostamise vältel Siseministeeriumi veebilehel ning isikutel on õigus planeeringu koostamise vältel esitada arvamusi planeeringu kohta. Samuti saab planeeringu koostamise korraldaja viia läbi planeeringut tutvustavaid üritusi.

Üleriigilise planeeringu ülesanded

Kuna kehtivas PlanS –st ei ilmne erinevate planeeringuliikide ülesannete omavaheline seotus, on kõigi planeeringu liikide ülesannete sätestamisel püütud tagada, et üldisema ja detailsema liigi planeeringute ülesanded oleksid omavahe seotud ning ilmneks, milline üldisema liigi ülesanne on aluseks detailsema liigi ülesandele.

ÜRP ülesanded on suures osas samad kehtivas PlanS-is sätestatud ülesannetega. Sisulise uuendusena on lisatud avalike veekogude kasutamise põhimõtete ja suundumuste määratlemine ning maavarade kasutamise põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Samuti on Vabariigi Valitsusel kui planeeringu algatajal ja kehtestajal võimalus määrata lisaülesandeid ehk erinevalt praegu kehtivast regulatsioonist on ÜRP ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna. Kuna avalike veekogude; eeskätt merealade planeerimisel on tegemist tulevikku suunatud tegevusega, mille suhtes on olemas riiklik huvi, on põhjendatud avalike veekogude planeerimise üldiste põhimõtete määratlemine juba ÜRP-is. Eestis ei ole merealade planeerimiseks sätestatud eriregulatsiooni; küll on ette nähtud õigus koostada maakonnaplaneering avaliku veekogu koormamiseks hoonestusõigusega, kuid arvestades, et maakonna piirid merealale ei laiene, samuti ei ole kehtivas PlanS –s sätestatud avalike veekogude planeerimist maakonnaplaneeringu ülesandena, ei ole merealade planeerimine maakonnaplaneeringuga õiguslikult korrektne. Samas on merealade ruumilise planeerimise olulisust rõhutanud ka Euroopa Komisjon mitmetes teatistes. Merealade planeerimise kohta on Keskkonnaõiguse Keskus 2010 aastal koostanud analüüsi merealade ruumilisest planeerimisest³⁵ ning vaadelnud ka mõningate välisriikide praktikat. Nimetatud analüüsis on märgitud, et olemasoleva info põhjal ei ole ka teistes riikides veel märkimisväärselt häid lahendusi merealade planeerimiseks selliselt, et oleksid täidetud rahvusvahelised ja EL nõuded ning siseriiklikud vajadused. Euroopa Komisjoni 2008.a. teatisest merealade planeerimise kohta ja 2008.a. koostatud õiguslikust ülevaatest võib välja tuua eelkõige Ühendkuningriigi ja Saksamaa lahendused. Nimelt on Saksamaa laiendanud oma föderaalset planeerimiseadust ja seega ka föderaalvalitsuse volitusi mereala ruumilise planeerimise ning rannikualade integreeritud haldamise suhtes kuni majandusvööndini (sealhulgas).

³⁵http://www.eko.org.ee/wp-content/uploads/2011/01/K6K_Merealade_anal%C3%BC%C3%BCs_l6plik_9.01.11.pdf

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

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

Merealade ruumilist planeerimist on käsitletud ka OÜ Hendrikson & Ko koostatud merealade ruumilise planeerimise metoodikas³⁶, milles toodu kohaselt Soomes ja Rootsis laieneb merealadele automaatselt maismaal teostatav planeerimise reeglistik. Saksamaal, Norras ja Poolas võimaldab kohalik seadusandlus teostada ruumilist planeerimist ka majandusvööndis väljaspool territoriaalmerd. Soome ja Rootsi puhul võimaldavad seadused planeerida vaid kohalike omavalitsuste piirides territoriaalmeres piires ja seega majandusvööndisse nende volitused ei ulatu. Nimetatud metoodika märgib, et üks esimesi riike Euroopa Liidus, kes on aktiivselt alustanud merealade ruumilise planeerimise reeglistiku arendamise ja rakendamise on Poola. Poolas on üldine ruumilise planeerimise raamistik sätestatud ruumilise planeerimise ja majandamise seadusega, mis ei tee vahet planeerimisel maismaal või meres.

Merealade planeeringute kehtestamise õigus on Poolas ministril, kes vastutab ehituse ja ruumilise korralduse eest. Merealade planeeringud peavad olema kooskõlastatud merenduse-, põllumajanduse-, keskkonna-, sise- ja kaitseministeeriumiga ning kehtivad nii sisemerel, territoriaalmeres kui majandusvööndis.

Kehtiv PlanS –s ei ole ÜRP ülesannete hulgas maavarasid esile toodud, kuid arvestades maavarade kaevandamise tähtsust riigile ning selle regionaalset mõju, on otstarbekas maavarade kasutamise üldised põhimõtted ja suundumused juba ÜRP –s ära määrata. Kehtiv PlanS näeb ÜRP ühe ülesandena ette üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamise. Arvestades, et ÜRP ei peaks suunama ainult tehniliste infrastruktuuride (teed, energiavarustus, side) arengut, vaid infrastruktuuri arengut tervikuna, on seaduses sätestatud, et ÜRP peab suunama lisaks transpordivõrgustikule ka muu ruumilist mõju omava infrastruktuuri ehk taristu arengut. Lisaks on ühese arusaadavuse tagamiseks sätestatud ÜRP-i ülesandeks rohevõrgustiku üldiste põhimõtete kujundamine. Kehtivas PlanS-is on ülesanne rohelise võrgustiku aluste kujundamine, mis ei anna selget ülevaadet ülesande olemusest.

Üleriigilise planeeringu ja KSH algatamine ja koostamise korraldamine

Nii nagu praegu kehtivas regulatsioonis, algatatakse ÜRP VV korraldusega ning ÜRP koostamist korraldab Siseministeerium.

ÜRP puhul ei ole põhjendatud igaühe õigus teha planeeringu koostamise algatamise ettepanek, kuna tegemist on riikliku dokumendiga, mis on seotud eeskätt riiklike strateegiate ja vajadustega. Eeltoodust tulenevalt ei reguleeri seadus ÜRP puhul planeeringu algatamiseks ettepaneku tegemist. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt haldusmenetluse seadusest ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku dubleeriva regulatsiooni väljajätmisega seadusest. Praktikas ettepanekut ÜRP algatamiseks tehtud ei ole. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-79-09³⁷ märkinud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole

³⁶ http://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_metoodika.pdf

³⁷ RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09 p 13.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

ammendavalt sätestatud. Eeltoodust lähtuvalt ja planeeringu algataja kaalutlusruumi piiritlemiseks on seaduses sätestatud, millistel juhtudel planeeringut ei algatata.

ÜRP algatamisest teavitatakse vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes 30 päeva jooksul algatamisest arvates ning teade üleriigilise planeeringu algatamisest avaldatakse Riigikantselei kui Vabariigi Valitsuse tegevust toetava valitsusasutuse ja Siseministeeriumi veebilehel seitsme tööpäeva jooksul algatamisest.

Koostöö ja kaasamine üleriigilise planeeringu menetlemisel

ÜRP koostamist korraldab ministeerium (Siseministeerium) teeb ÜRP-i koostamisel koostööd teiste ministeeriumidega ning kaasab koostamisse Riigikogu, maavalitsused, kohalikud omavalitsused ning muud isikud ja asutused, kelle kaasamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja või kes on avaldanud soovi enda kaasamiseks planeeringu koostamisse. Erinevalt kehtivast PlanS-ist on ÜRP-i koostamisse kaasatud isikute ringi lisatud ka Riigikogu. Avalikkusele tutvustamisel on eeskätt informatiivne väärtus ja see toimub koostöö vormis. Samas tuleb rõhutada, et ÜRP kavandid avalikustatakse nii KSH programmi kui ka aruande avaliku väljapaneku ajal, lisaks avalikustatakse ÜRP kogu menetluse vältel koos olulisemate lisadega ja muu ajakohase teabega Siseministeeriumi veebilehel. Ajakohasuse all on soovitud rõhutada, et avalikustatav teave peab olema aktuaalne ega tohi olla eksitav. Uues PlanS-is on planeerimismenetluses eristatud koostöö ja kaasamine. Eelnõu ettevalmistav töögrupp leidis, et kaasamise ja koostöö regulatsiooni tuleb täpsustada. Tuleb eristada kaasamise ning koostöö sisulist erinevust. Koostööd ja kaasamist tehakse planeeringu eelnõu ettevalmistamise staadiumis enne, kui planeeringu menetleja planeeringu eelnõu sisuliselt heaks kiidab ehk on valmis tutvustama planeeringut laiemale avalikkusele. Koostöö toimub üldjuhul haldusorganitega. Kaasamine on ülejäänud isikute menetlusest teavitamine. Kaasata tuleb isikud, keda tulevane planeeringulahendus võib puudutada, kuid nende puutumus planeeringuga ei pruugi riivata subjektiivseid avalikke õigusi. Kaasatud isikute hulka käivad ka puudutatud isikud HMS-i ja PlanS-i mõttes. Nende arvamus ei ole lõppotsustajale siduv, kuid otsustaja peab lähtuma planeeringu elluviimise põhimõttest.

Koostöö seisneb pigem sisulises arutelus, kaasamine seisneb teavitamises – õiguses olla kursis. Koostöö puhul saab eristada kooskõlastajaid ning arvamus esitajaid, kes töötavad koos ühise eesmärgi nimel. Kaasamine on tegevuses osalemine soovi korral. Kaasamine erineb koostööst just selle poolest, et koostöö tulemus peab olema ühise eesmärgi saavutamine. Kaasamise korral eeldatakse arvamus andmist, kuid ei peeta vajalikuks pidevat protsessis osalemist. Koostööd tuleb teha isikutega, kelle pädevusvaldkonda tehtava planeeringuga puudutatakse. Koostöö tulemus pärast vastuvõtmist on kooskõlastamine.

Isik, kelle planeeringu koostaja kaasab planeeringu menetlemisse või kes ise on avaldanud soovi enda kaasamiseks, teatab planeeringu koostamise korraldajale temale seaduses ettenähtud teadete edastamise viisi ja selleks vajalikud kontaktandmed. Eeltoodu tagab, et osalemisest huvitatud isik saab valida just temale sobiva teadete edastamise viisi (n. kirjalikult, e-postga, telefoni teel.)

Üleriigilise planeeringu kohta arvamus esitamine ja kooskõlastamine

Planeeringute koostamise praktikas on kohati lähtutud põhimõttest, et kooskõlastus ei ole planeeringu kehtestajale siduv, vaid pigem on tegemist mittesiduva nõuandega. Eeltoodut toetab ka PlanS-i 1.07.2009 jõustunud muudatusi ettevalmistanud eelnõu seletuskiri. Seega on mittesiduv nõuanne

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

(senise planeerimismenetluses käsitatud kui kooskõlastust) käsitav arvamuseks HMS-i mõttes. Viimaks planeerimismenetlust vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga on seaduse koostamisel käsitatud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusakti või liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlus alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus. Kooskõlastajad on seaduse kohaselt ainult ministriumid ja seega kui kooskõlastaja keeldub planeeringut kooskõlastamast ja planeeringu koostamise korraldaja (Siseministeerium) ja planeeringu kooskõlastaja kokkuleppele ei jõua, lahendatakse küsimus lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 lõikes 3 sätestatust, mille kohaselt erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus. Nagu ka eelnevalt märgitud, siis erinevalt maakonnaplaneeringust ja üldplaneeringust ei ole ÜRP puhul kooskõlastamise järgse avaliku väljapaneku ja arutelu läbiviimine kohustuslik.

Üleriigilise planeeringu kehtestamine, ülevaatamine ja muutmise

Sarnaselt kehtivas PlanS-is sätestatuga kehtestab ÜRP-i algataja ehk Vabariigi Valitsus.

Lisaks kehtivas PlanS –s sätestatule, mis näeb ette, et ÜRP kehtestamisest tuleb teatada vastavas ajalehes, nähakse ette kohustus avaldada teade ÜRP kehtestamisest ka Siseministeeriumi ja Riigikantselei veebilehel.

ÜRP-i stabiilsuse tagamiseks ei ole mõistlik ÜRP-i korralist ülevaatamiskohustust siduda Riigikogu valimistsükliga. Arvestades, et ÜRP on pikaajalist tulevikku kavandav dokument (koostatav ÜRP suunab tegevusi kuni aastani 2030), mistõttu näeb seadus ette ÜRP-i korralise ülevaatamise perioodiks kümme aastat. Nii ÜRP-i kui ka teiste planeeringuliikide ülevaatamise eesmärk on selgitada, kas kindla ajaperioodi arengud on vastavuses planeeringus kavandatuga ning sellest lähtuvalt hinnata, millised on planeeringu edasise elluviimise võimalused. Juhul, kui edasine elluviimine osutub võimatuks, tuleb kaaluda uue planeeringu koostamise vajadust, samuti tuleb hinnata planeeringu elluviimisel ilmnunud mõju majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning määrata oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused, samuti tuleb üle vaadata muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused.

Kuna tegemist on riiklike huve väljendava dokumendiga ei saa pidada õigustatuks populaarkaebuse esitamist ÜRP vaidlustamiseks. Ka vaadeldud võrdlusriikide õigusest ei ilmne igapähe õigust vastava kaebuse esitamiseks. ÜRP muutmisevajaduse tuvastamisel algatatakse uus ÜRP menetlus ja uus ÜRP asendab varasema ÜRP-i.

§ 28.-48. Maakonnaplaneering

Nii maakonnaplaneeringu (edaspidi MP) kui ka teiste planeeringuliikide regulatsiooni puhul paiknevad vastavat planeeringuliiki käsitlevad sisulised ja menetluslikud normid kehtiva PlanS-i struktuuris erinevatel kohtadel, mis ei lihtsusta seadusest arusaamist.

Sarnaselt teiste planeeringuliikidega ei ole MP tekstiosa (praktikas nimetatakse *seletuskiri*) ja graafilise väljenduse koostamiseks kehtestatud kindlaid vorminõudeid. Vormistada aitavad meetodilised

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

juhendmaterjalid, eelkõige 2002. a välja antud „Planeeringute leppemärgid”³⁸. 2009. aastal lisati kehtivasse PlanS-i volitusnorm (§ 2 lg 3), mis näeb ette, et planeeringu vormistamise nõuded kehtestab regionaalminister. Need nõuded on praegu koostamisel.

Kehtiv PlanS näeb ette, et kinnisomandile võib planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi üksnes detailplaneeringu või üldplaneeringu alusel. Samas on sätestatud, et teatud juhtudel on MP aluseks projekteerimistingimuste väljaandmisele. Seega võib kahelda projekteerimistingimuste väljaandmise õiguspärasuses, sest need sisaldavad objekti või maa-ala maakasutus- ja ehitustingimusi.

Kehtivas PlanS sätestest ei ilmne MP suhe üldplaneeringutega, kuna MP eesmärkidenä on toodud mitmed tegevused, mis võivad olla teostatud ka üldplaneeringu kaudu (tiheasustusega alade määramine, detailplaneeringu koostamise kohustusega alade määramine väljaspool linnu ja aleveid). Tuleb märkida, et Eestis ei ole kohtupraktikat MP koostamise kohta, samas kui KOV-i koostatavate planeeringute kohtupraktika on üsna mitmekesine.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik, millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine on n-õ igäuhe õigus. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Arvestades eeltoodut ja asjaolu, et MP on eelkõige riigi huve väljendav dokument, ei saa igäuhe ettepaneku tegemise õigust pidada põhjendatuks ega otstarbekaks. Samal põhjusel ei ole MP puhul põhjendatud populaarkaebuse õiguse andmine. Kehtima peaks üldise kaebeõiguse põhimõte ehk subjektiivsete avalike õiguste riive nõue kaebuse esitamiseks.

Huvigruppidega eelnõu arutamisel tõdeti, et peab säilima võimalus koostada MP maakonna, selle osa, mitme maakonna või nende osade kaupa. Piirkonna kohta käiva uue MP kehtestamisega muutub kehtetuks samale piirkonnale varem kehtestatud MP. Samuti peab säilima võimalus koostada MP teemaplaneeringuna konkreetse valdkonna kohta. Kitsenduste seadmise osas leiti, et maakonnaplaneering võib olla teatud juhtudel kitsenduste seadmise aluseks. Tõõgrupp on varasemalt leidnud, et see saab olla erandlik olukord, kui tegu on riiklike huvidega.

MP algatamisest teatamisel tuleb anda teavet planeeritava maa-ala ja selle suuruse kohta ning tutvustada algatatud planeeringu konkreetseid eesmärke. Kuna planeerimine on kohakeskne tegevus, siis seatud eesmärgid peavad olema just konkreetse asukohaga seostatavad. MP koostamine peab toimuma tihedas koostöös avalikkusega, samuti planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja ministeeriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. Sekkumise ja ettepanekute esitamise võimalus peab olema nii interneti vahendusel kui ka kohapeal planeeringu koostamist korraldavas asutuses – just seetõttu on vajalik, et MP koostataks kohapealse riigi esindaja.

Kõikides töögrupi poolt vaadeldud võrdlusriikides oli MP-ga sarnane instituut.

Soomes on maakonnaplaneerimise osad maakonnakavand, maakonnaplaneering ja maakonna arengukava. Maakonna kavandamisel võetakse arvesse riiklikud eesmärgid ja need viiakse kooskõlla maakonna ja kohalike omavalitsuste eesmärkidega. Maakonnaplaneeringu koostamise ja muu

³⁸ Kättesaadav Internetis: http://www.siseministerium.ee/public/plan_leppem.pdf.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

maakonna arengu kavandamise eest vastutab maakonna liit Ning MP kehtestab Keskkonnaminister. Maakonnaplaneeringu peab võimalusel olema kooskõlas iga piirneva maakonna maakonnaplaneeringuga. Planeeringu koostamisel tuleb pöörata erilist tähelepanu maakonna eesmärkidele vastava piirkonna- ja kogukonna omapäradele, ökoloogilisele säästvusele, keskkonna ja majanduse seisukohalt säästlikule liikluse ja tehnilisele korraldusele, vee- ja maavarude säästlikule kasutamisele, maakonnas kaubanduse toimimise tingimustele, maismaa, loodusväärtuste ja kultuuripärandi edendamisele ja virgestusalade piisavusele. Maakonnaplaneering esitatakse kaardil. Planeeringusse kuuluvad ka leppemärgid ja määrused. Maakonnaplaneeringule on lisatud selgitus, kus esitatakse planeeringu eesmärgid, võimalikud lahendused ja nende mõju ning lahenduste aluseks olevad kriteeriumid vastavalt määrusega sätestatule. Tuleb märkida, et Soomes ei ole maakonnaplaneeringul õigusjõudu üldplaneeringu ega detailplaneeringu ees, välja arvatud nende planeeringute koostamisel või muutmisel. (Soomes kehtib nn täpseima planeeringu kehtimise põhimõte – detailseim planeering kehtib ja muudab vähem detailsed mittekohalduvaks. Näiteks kui on olemas kehtiv ÜP, siis MP ei kehti, v.a juhtudel, kui ÜP-d soovitakse muuta).

Taanis võib Eesti maakonnaplaneeringuga vastavaks pidada Taani planeerimisseaduse 3. peatükis reguleeritud piirkonna arengukava, mille koostab piirkonnanõukogu (Taani on jaotatud viieks administratiivseks piirkonnaks Arengukava võtab vastu piirkonnanõukogu, kuid keskkonnaminister võib esitada vastuväite piirkonna arengukavale, kui see dokument ei ole kooskõlas riiklike huvidega (üleriigilise planeerimistegevuse korraldamiseks kehtestatud reeglitega).

Piirkonna peab kirjeldama piirkonna linnade, maapiirkondade ja äärealade soovimatavat arengut tulevikus, aga samuti loodust ja keskkonda, sealhulgas nende virgestuseesmärkidel kasutamist, tööstust, sealhulgas turismi, tööhõivet, haridust ja kultuuri. Piirkonna arengukavale peavad olema lisatud kaardid, mis illustreerivad arengukavas kirjeldatud üldiselt. **Saksamaal** sarnanevad Eesti õiguses maakonnaplaneeringutega regionaalplaneeringud. Regionaalplaneeringud peavad olema väljaarendatud liidumaa planeeringust (ROG § 8 lg 2 ls 1).

Regionaalplaneeringute menetluses kohalduvad samad sätted, mis liidumaa planeeringu korral. Ka LPG-des sisalduv menetluslik regulatsioon on mõlema planeeringu korral sarnane. Erinevalt liidumaa planeeringust ei küsita regionaalplaneeringute korral seisukohta liidupäevalt.

Itaalias on maakonnaplaneeringuga samastatava regionaalplaneeringu (edaspidi *PTR*) ülesanne on üldine territooriumi arengu korraldamine maastiku, keskkonna, uuenduste ning infrastruktuuri ning nende komponentide omavaheliste suhete reguleerimiseks kooskõlas regiooni majanduslik-sotsiaalse arenguga. *PTR* koosneb kirjeldavast osast, planeeringu eesmärke kirjeldavast dokumendist ning struktuurist. *PTR* tuleb koostada kartograafilistel alustel. *PTR*-il on ka läbivaatamiskohustus, mida region peab rakendama kümme aastat pärast *PTR*-i kehtima hakkamist

Sloveenias on maakonnaplaneeringuga sarnaseks instrumendiks piirkondlik planeering, mille algatamise otsustab linnapea. Otsus avaldatakse avalikes väljaannetes ja saadetakse ministriumile. Algamisotsuses tuuakse ära piirkond, eesmärgid, ekspertlahenduste vajalikkus, tähtajad ja vahetähtajad, rahastamisega seotud kohustused. Piirkondliku planeeringu koostamisel lähtutakse strateegilisest planeeringust, erinevatest arengukavadest ja üldplaneeringutest. Piirkondlikku planeeringu kinnitab osalevate omavalitsuste volikogud, misjärel avaldatakse otsus ametlikes väljaannetes ja internetis.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

lirimaal ei ole sätestatud regionaalplaneeringute koostamise kohustust. Küll aga võidakse regionaalsel tasemel vastu võtta regionaalseid planeerimisjuhiseid, millega tuleb arvestada, kui nendega arvestamist on nõudnud minister või kui nende kehtestamisest, viimasest ülevaatamisest või muutmisest on möödunud vähem kui kuus aastat. Osaliselt riigi territooriumi kohta käivateks planeeringuteks saab pidada strateegilise infrastruktuuri planeeringuid. Erimenetluse alla võivad minna transpordi infrastruktuur (sadamad, raudteed, raudteeterminalid, lennujaamad jms); keskkonna infrastruktuur (prügilad, jäätmeoidlad), energia infrastruktuur (gaasitrassid, hüdroelektrijaamad, tuulepargid, üle 300 MW elektri ja elektri ning soojuse koostootejaamad jne). Samas ei ole siiski tegemist Eesti mõistes traditsioonilise maakonnaplaneeringuga, vaid teatud riikliku tähtsa objekti rajamiseks tehtava planeeringuga.

Maakonnaplaneeringu koostamine

Sarnaselt kehtivas PlanS-is sätestatud näeb seadus ette, et MP koostatakse kogu maakonna territooriumi kohta, samuti võib MP koostada valla või linna territooriumi osa kohta. Kehtiv PlanS näeb ette, et MP ja ÜP võib koostada teemaplaneeringuna kehtiva planeeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Kuna praktikas on tekitanud probleeme mõiste „täiendamine ja täpsustamine“ sisustamine; st selgusetu on, mida need tegevused sisuliselt tähendavad – kas neid teostades võib väljuda kehtestatud planeeringu raamidest, valida kindlate objektide asukohti jms, on uues PlanS-is sätestatud, et MP ja ÜP võib koostada ka osaplaneeringuna territooriumi osa kohta või teemaplaneeringuna kindla teema lahendamiseks. Tulenevalt HMS-ist on nii teemaplaneering (millega täpsustatakse kindlat teemat suuremast teemaderingist, kuid mis hõlmab endas ka kindla osa maakonna territooriumist) kui ka osaline planeering (mis koostatakse maakonnaplaneeringu konkreetse osa kohta, keskendumata vaid ühele kindlale teemale) analoogsed osahaldusaktiga ehk haldusaktiga, mille haldusorgan on andnud asja osaliseks lahendamiseks. Oluline on välja tuua, et MP koostatakse eeskätt riiklike huvide väljendamiseks, kuid on loomulik, et nende huvide väljendamisel arvestatakse ka kohalike huvidega ning leitakse lahendusi nende tasakaalustamiseks. PlanS sätestab, et MP võib koostada avalike veekogude planeerimiseks. Kehtiva PlanS § 7 lg 2 kohaselt võib maakonnaplaneeringu koostada ka avalikele veekogudele, kuid arvestades, et maakonnapiiride laiendamist avalikele veekogudele ette nähtud ei ole, ei saa sellist lahendust pidada korrektseks, mistõttu näeb PlanS ette, et juhul kui MP koostatakse avalike veekogude planeerimiseks, algatab ja kehtestab MP Vabariigi Valitsus.

Praegu kehtivates seadustes planeeringute ja arengukavade seotust ja vastavust ei reguleerita, küll tuleneb KOKS-i §-ist 37 nõue, mille kohaselt peavad valla ja linna arengukavad olema seotud ka ÜP-ga ja ei tohi sellega vastuolus olla. Teiste planeeringuliikide kohta samasisulist nõuet kehtestatud ei ole. Seda on vähe, et mõista planeeringute ja muude ruumilist arengut suunavate dokumentide omavahelist suhestust. Eeltoodust lähtuvalt ning seaduses sätestatud kõikehaaravuse põhimõtte (§ 8) täitmise tagamiseks on sätestatud kohustus, mis näeb ette, et arengukavade ja muude ruumilist arengut suunavate dokumentide koostamisel tuleb lähtuda MP-s kehtestatust. Samuti tuleb MP koostamisel arvestada ÜRP –i ja muude ruumilist arengut suunavate dokumentidega.

Maakonnaplaneeringu ülesanded

MP ülesanded on sisuliselt samad kehtiva regulatsiooniga, ühese arusaadavuse tagamiseks on muudetud ülesannete sõnastust. Erinevalt praegu kehtivast regulatsioonist on MP ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna, millest lähtuvalt on MP algatajal võimalik planeeringueesmärgist lähtudes lisada planeeringule seaduses nimetatud ülesandeid. Välja on jäetud nn dubleerivad ülesanded – DP

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

koostamisega kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ning maareformi seaduse tähenduses tiheasustusalade määramine, kui need ei ole kehtestatud ÜP-ga määratud. Ülesande välja jätmine aitab saada selgemat ülevaadet, kelle pädevusse mingid ülesanded kuuluvad. Samuti on muudatus põhjustatud asjaolust, et DP kohustusega alade määramine on kohaliku omavalitsuse ülesanne, mistõttu ei ole põhjendatud selle osaline andmine maavanema pädevusse.

Erinevalt kehtivast PlanS –st on MP (kuid ka teiste liikide) ülesannetena määratud kaitse- ja hoiuala, muinsuskaitseala ning nende kasutustingimuste, samuti rohevõrgustiku, jms. kajastamine planeeringus. Eeltoodu aitab tagada, et MP –st ilmneks tegelik olukord ning maa-alal kehtivad piirangud, mis tulenevad teistest õigusaktidest (lisaks kajastamisele tuleb eeltoodud õigusaktides kehtestatud loomulikult ka arvestada). Veekogude puhul on täpsustatud, et tegemist on avalike veekogudega, mille planeerimise õigus on olemuslikult riigi pädevuses.

PlanS näeb MP ühe ülesandena ette teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine. Arvestades, et MP peaks siiski määrama riiklikult oluliste ehitiste võimalik asukohta, mitte paigutuse, on sätte sõnastust täpsustatud ning sätestatud, et määrata tuleb riiklikult olulise transpordivõrgustiku ja muu taristu, näiteks teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise võimalik asukoht.

Maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise koostamise korraldamine

Kui MP koostatakse ühe maakonna territooriumi või selle osa kohta, korraldab MP ja KSH koostamist maavanem. Kui MP koostatakse mitme maakonna või nende osade kohta, samuti avalike veekogude planeerimiseks, korraldab MP ja KSH koostamist Vabariigi Valitsuse määratud maavanem koostöös teiste planeeritava maa-ala maavanematega.

Regulatsiooni eesmärk on tagada mitme maakonna kohta koostatavate planeeringute efektiivne ja kiirem menetlemine. Samas peab seda koostama koostöös ja kokkuleppel teiste planeeritava maa-ala maavanematega. MP koostamist korraldab maavanem on n-ö projektijuht, kes määrab erinevate koostamisetappide järjestuse ja arvestades teiste maavanemate seisukohti, langetab otsuseid korralduslikes küsimustes. Planeeringu avalikele väljapanekutele ja avalikele aruteludele kohalduvad üldised seaduses toodud nõuded ehk avalikud väljapanekud ja avalikud arutelud toimuvad kõigis maakondades, lähtudes seaduses sätestatud nõuetest.

Lisatud on, et isik, kes kelle planeeringu koostamise korraldaja kaasab maakonnaplaneeringu koostamisse või kes ise avaldab soovi enda kaasamiseks maakonnaplaneeringu koostamisse, teatab planeeringu koostamise korraldajale soovitava viis temale kõnesolevas seaduses ettenähtud teadete edastamiseks ning selleks vajalikud kontaktandmed. Seega saab isik ise valida, millisel viisil ta soovib planeeringu koostamise korraldajaga edaspidi suhelda. Eeltoodust lähtuvalt on seadusest suures osas välja jäetud konkreetse teavitamisviisi sätestamine (säilib nõue teavitada tähtkirjaga juhul, kui üldplaneeringu või detailplaneeringu koostamisega kaasneb ajutise ehituskeelu kehtestamine). Kuna suur osa isikutest kasutab tänapäeval suhtlemisvahendina e-posti, aitab liht- ja tähtkirjadega teavitamise kohustuse välja jätmine vähendada paberkirjade saatmisega kaasnevat kulu planeeringu koostamise korraldajale. Samas aitab säte tagada, et isikuid, kes e-posti ei kasuta ning on teavitanud planeeringu koostamise korraldajat soovist saada teateid posti teel, teavitatakse ka edaspidi kasutades selleks kas liht- või tähtkirja. Arvestades, et seadus ei saa näha ette kõiki praktikas ettetulevaid juhtumeid ning

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

arvestades laia diskretsiooniulatust planeerimismenetluses, tuleb silmas pidada ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-12-08³⁹ toodud, kus kohus, viidates mitmetele varasematele otsustele, rõhutab vajadust isikuid seaduses sätestatud intensiivsemalt teavitada, kui on ette näha, et üksnes PlanS-is ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Maakonnaplaneeringu ja KSH algatamine ja sellest teavitamine

Ühe maakonna kohta koostatava MP ja KSH algatab maavanem. Erinevalt praegu kehtivas PlanS-is sätestatud on seaduses toodud, et mitme maakonna kohta koostatava planeeringu, samuti MP avalike veekogude planeerimiseks ja KSH algatab Vabariigi Valitsus ja määrab ka planeeringu koostamist korraldava maavanema, kes koordineerib planeeringu koostamist.

Praegu kehtiv PlanS sätestab, et MP algatamise ettepaneku tegemise õigus on igal isikul. Samas ei ole MP puhul põhjendatud igäühe õigus teha planeeringu koostamise algatamise ettepanek, kuna tegemist on riikliku dokumendiga, mis on seotud eeskätt riiklike strateegiatega ja vajadustega. Arvestades, eeltoodud ja maakonnaplaneeringu algatamine ja koostamine on olemuslikult riigi (maavanema) ülesanne, ei reguleeri seadus planeeringu algatamiseks ettepaneku tegemist. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt haldusmenetluse seadusest ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku dubleeriva regulatsiooni väljajätmisega seadusest. Erinevalt praegu kehtivast PlanS-ist, ei ole seaduses sätestatud õigust ÜP-ga MP muutmise ettepaneku tegemiseks. Arvestades, et ka kehtiv PlanS ei reguleeri tegevusi, mis järgnevad vastava ettepaneku tegemisel ning ettepaneku tegemise õigus on kõigil isikutel ja asutustel olenemata sellest, kas see on seaduses sätestatud või mitte, on säte deklaratiivne ega lisa kellelegi mingeid õiguseid ega kohustusi. Seega säilib kohalikul omavalitsusel õigus teha ettepanek MP muutmiseks näiteks tagamaks planeeringute omavahelist vastavust, samuti vastavusse viimist muutunud oludega.

Seadus näeb ette juhud, mil MP –d ei algatata - kui algatamissettepanek on vastuolus üleriigilise planeeringuga, planeeritaval maa-alal on juba algatatud maakonnaplaneeringu koostamine või muul ülekaalukal avalikul huvil põhineval põhjusel. Planeeringu algatamisest keeldumine on haldusorgani diskretsiooniotsus – haldusakt – ja kuna keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema põhjendatud (algatamisest keeldumise kohta vt ka ÜRP-i algatamise juures selgitatud). Menetlustähtaegade ühtlustamiseks on nõue, et planeeringu koostamise korraldaja teeb planeeringu ja KSH algatamise või algatamisest keeldumise otsuse 30 päeva jooksul planeeringu algatamise ettepaneku esitamisest. Juhul, kui see aeg ei ole planeeringu algatajale otsustamiseks piisav, tuleb lähtuda HMS-is sätestatud üldnõudest ning tegema ettepaneku esitajale teatavaks otsuse tegemise tõenäolise aja ja näitama ära tähtajast mittekinnipidamise põhjuse.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-82-02⁴⁰ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul

³⁹ RKHK m 23.04.2008, 3-3-1-12-08. p. 13. RT III 2008, 19, 134.

⁴⁰ RKHK 3-3-1-82-02, RT III 2002, 7, 61.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.

Nii MP ja KSH, kuid ka teiste planeeringuliikide puhul on sätestatud planeeringu algatamise otsus peab sisaldama planeeritava ala asukohta ja suurust, määrama planeeritava maa-ala piiri, tutvustama planeeringu eesmärke ja määratama uuringute vajaduse. Sisuliselt on tegemist minimaalse teabega, mida planeeringu koostamise korraldaja peab teadma enne planeeringu algatamist. Planeerimisprotsessi käigus selguvad erinevad huvid ja tehakse uuringud, millele tuginedes koostatakse planeeringu lahendus. Nii MP kui ka ÜP ja DP puhul on praktikas laialdaselt kasutusel mõiste „planeeringulahendus“, mis on üldjoontes sarnane õigusloomes kasutusel oleva mõistega „eelnõu“. Järjepidevuse huvides mõistet muutma ei hakatud ning eelnõus on kasutatud väljendit planeeringulahendus. Samuti on kasutusel mõiste „planeeringu eskiis“, mis sageli määratleb veel üsna algelist planeeringulahendust, kuid mis peab kavandatavalt ka ruumiliselt illustreerima. Seega alles planeeringu koostamisel selgub, kuidas on kõige otstarbekam maa-ala kasutada ning mida sinna ehitada.

Koostöö ja kaasamine maakonnaplaneeringu menetlemisel

Koostöö ja kaasamise põhimõtteid ja nende eristamist on täpsemalt selgitatud ÜRP koostöö ja kaasamise osas (vt ÜRP-i kohta selgitatud). Seaduse kohaselt koostatakse MP koostöös ministeeriumide ja planeeritava maa-ala naabermaakondade maavanematega.

MP koostatakse koostöös ministeeriumidega. Kuna enamus planeeringute koostamisel koostööd tegevad valitsusasutused kuuluvad ministeeriumide valitsemisalasse, ei ole neid seaduses eraldi sätestatud, kuid eeldus on, et lähtuvalt nende täidetavatest ülesannetest, osalevad nad valdavalt koostöös vastava ministeeriumi kaudu (*alternatiivina on kirjutada kõik valitsusasutused eraldi välja*). Samuti tehakse koostööd planeeritava maa-ala naabermaakondade maavanematega. Maakonnaplaneeringu koostamisse kaasatakse planeeritava maa-ala kohalikud omavalitsused. Maakonnaplaneeringu koostamisse kaasatakse ka muud isikud, kelle koostamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja või kes on avaldanud soovi enda kaasamiseks planeeringu koostamisse.

Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek, sellest teavitamine ja väljapaneku tulemuste arvestamine

MP tutvustamiseks korraldab planeeringu koostamise korraldaja planeeringu avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid. Ühitamaks planeerimismenetlust ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlust on uues PlanS-is nähtud ette alljärgnev menetlusetappide ühtlustamise skeem ÜRP, MP ja ÜP koostamisel (vt ka eelpool planeerimise ja KSH menetluste ühtlustamise kohta selgitatud).

Planeeringu algatamisega samal ajal algatatakse planeeringu keskkonnamõju strateegiline hindamine. Planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud korraldama vähemalt ühe:

- 1) väljapaneku ja avaliku arutelu erinevate võimalike planeeringu eskiiside ja planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi tutvustamiseks;
- 2) ühe väljapaneku planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande ja planeeringu koostatava versiooni tutvustamiseks;

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

3) ühe väljapaneku planeeringu koostamise korraldaja välja valitud ja seaduses ettenähtud korras kooskõlastatud planeeringulahenduse tutvustamiseks (ÜRP puhul ei ole kohustuslik).

Kuna keskkonnamõju strateegilise hindamise nõuded on reguleeritud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2001/42/EÜ⁴¹, millest tuleneb kohustus keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamiseks ning arvestades, et samast direktiivist tuleneb kohustus koos aruandega avalikustada ka kava või programm, mille strateegilist mõju hinnatakse, nähakse ette, et peale planeeringu strateegilise keskkonnamõju aruande avalikustamist viiakse planeeringusse sisse aruandest, samuti esitatud arvamustest ning kooskõlastustest tulenevad muudatused ning seejärel avalikustab planeeringu koostamise korraldaja nn „valmis“ planeeringulahenduse laiemale avalikkusele. Eeltoodud skeem aitab seni eraldi läbiviidud menetlusi ühtlustada ning hoida kokku ressursi, mis praegu kulub kahe erineva menetluse läbiviimisele.

Avalikule väljapanekule esitatavas maakonnaplaneeringu lahendusest peavad selguma kavandavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, planeeringu elluviimise tingimused ja muud planeeringulahendust selgitavad asjaolud. Avaliku väljapaneku jooksul on kõigil võimalik avaldada planeeringu kohta oma aramus. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-54-03⁴² kohaselt ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Isikutel on õigus teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.

Avalike väljapanekute ja avalike arutelude läbiviimise asukoha ja teavitamise osas on suures osas lähtutud PlanS-is, sest puuduvad sisulised põhjendused regulatsiooni muutmiseks.

Riigikohus on oma 19.05.2011 lahendis 3-3-1-21-11 rõhutanud, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele, vaid väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. Eeltoodut arvestades peab koostamise korraldajasisuliselt põhjendama avalikul väljapanekul esitatud arvamustega mitteamustamist. Kui planeering muutub kooskõlastamise ja arvamuse andmise tulemusel oluliselt, tuleb minna tagasi avaliku väljapaneku etapi juurde ning avalikustada ja kooskõlastada planeering uuesti.

MP väljapanekust teavitatakse kaasatud ja koostööd tegevaid isikuid e-postiga või kirja teel. Ajalehtede kaudu teavitamisel on lähtutud kehtivas PlanS-is sätestatud regulatsioonist. Samuti on sätestatud, et teade maakonnaplaneeringu kavandatavast avalikust väljapanekust ja avaliku arutelu toimumisest avaldatakse planeeritava maa-ala maavalitsuse veebilehel.

Maakonnaplaneeringu heakskiitmine, kehtestamine ja sellest teavitamine

MP kiidab heaks Siseministerium. Heakskiidu puhul on sisuliselt tegemist järelevalvega kehtiva PlanS-i mõttes ja seega on heakskiitja pädevus heakskiidu andmise otsustamisel sama, mis kehtivas PlanS –s

⁴¹ Kätesaadav Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF>.

⁴² RKHK o 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p. 13 ja 17. – RT III 2003, 31, 317.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

järelevalvajal. Pärast MP heakskiitmist see kehtestatakse. Kui maakonnaplaneeringut koostatakse ühe maakonna territooriumi või selle osa kohta, kehtestab maakonnaplaneeringu selle maakonna maavanem korraldusega, kui maakonnaplaneeringut koostatakse mitme maakonna territooriumi või nende osade kohta, kehtestab maakonnaplaneeringu Vabariigi Valitsus korraldusega.

MP kehtestamisest teavitamise reguleerimisel on üldjoontes lähtunud kehtivas PlanS-is sätestatust, va kindla teavitamisviisi sätestamise, milleks konkreetset viisi ette nähtud ei ole. Lisatud on kohustus avalikustada maavalitsuse veebilehel teada maakonnaplaneeringu kehtestamisest esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui seitsmendal tööpäeval kehtestamisest. Eeltoodu tagab MP –st teadasaamise ühetaolisuse erinevates maakondades.

Maakonnaplaneeringu ülevaatamine ja muutmine

Sarnaselt ÜRP ülevaatamise kohustusega on ka MP ülevaatamise kohustus kehtivas PlanS-is seotud valimistega. Kehtiv PlanS näeb ette, et MP vaatab üle maavanem nelja kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi ning esitab ülevaatamise tulemused ja ülevaate planeerimisalasest olukorrast maakonnas, sh teave kehtestatud ÜP-st regionaalministrile. Ülevaatamise kohustuse sidumine valimistega ei pruugi aidata kaasa MP stabiilsuse tagamisele ning muudab MP liialt sõltuvaks valitsevast poliitilistest suundumusest, mistõttu on eelnõus tehtud ettepanek tähtaja muutmiseks. Kehtiv PlanS kasutab mõistetena vaheldumisi ministeeriumi kui valitsusasutuse ja ministri kui valitsuse liikme mõistet neid sisuliselt eristamata. Terminite ühtlustamiseks on seaduses läbivald kasutatud ministeeriumi mõistet.

Lisaks muudele asjaoludele, mis tuleb MP (kuid ka ÜP ja DP) ülevaatamisega välja selgitada, tuleb PlanS kohaselt üle vaadata teistest õigusaktidest tulenevad muudatused ja vajadusel need planeeringusse kanda. Sellisteks õigusaktideks on näiteks otsused/määrused, millega on planeeringualal asuv maa-ala määratud hoiu- või kaitsealaks. Kaitse alla võtmise tulemusena muutuvad vastaval ala kinnisasja omanike õigused ja kohustused. Vaatamata sellele, et nimetatud alade kaitse alla võtmine ei toimu planeeringu alusel, vaid lähtudes looduskaitse kriteeriumitest, peaks ala kaitse alla võtmise menetlus toimuma avalikust kaasates ning vastav menetlus on lõppenud, mistõttu on tegemist juba kehtivast õigusaktist tulenevate muudatuste kandmisega planeeringusse. Sellisel juhul teavitab kohalik omavalitsus isikuid, keda vastav muudatus puudutab (n hoiu- või kaitsealaks tunnistatud maa-alal asuvate kinnisasjade omanikke). Arvestades, et planeeringute puhul on tegemist avalikustatud dokumentidega, aitab eeltoodud kohustus tagada, et kättesaadav oleks nn planeeringute „terviktekst“, kus kajastuvad ka kõik antud ajahetkel kehtestatud muudatused.

Olulise ruumilise mõjuga ehitise planeerimine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt valitakse olulise ruumilise mõjuga objekt (edaspidi *ORMO*) üldplaneeringu või maakonnaplaneeringuga. Küsitav on, kas *ORMO* asukoha valimine üldplaneeringuga on asjakohane, kuna kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust kaaluda erinevaid võimalikke asukohti väljaspool enda territooriumit, kuid paljude *ORMO*-de puhul võib nende mõju ulatuda mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile. Samas on ka Riigikohus oma lahendis 3-3-1-88-04 ⁴³leidnud, et erinevates valdades asuvate võimalike asukohtade hindamise nõude esitamine omavalitsusorganile ei oleks üldjuhul õige ega õiguslikult põhjendatud.

⁴³ RKHKo 9.03.2005, 3-3-1-88-04, p 25.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Juriidiliselt ebakorrektned on praegu kehtivas PlanS-is sätestatud ORMO asukoha eelvalimine, mida tehakse enne planeeringu algatamist n-ö mitteametlikuna ja ei ole seega kohtulikult vaidlustatav. Samuti eirab eelvaliku regulatsioon Torremolinose harta üht peapõhimõtet, millejärgi peab elanikkond olema planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud. Samuti peab elanikkond olema teavitatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis. Eelvaliku menetlusele aga teavitamise ja kaasamise regulatsioon ei laiene. Kaheldav on ORMO määratlemine kinnise loeteluna.

Kehtivas PlanS –s on kasutusel mõiste „olulise ruumilise mõjuga objekt“, kuid arvestades, et tegemist on olulist ruumilist mõju omavate hoonete või rajatistega ehk ehitistega, jääb arusaamatuks mõiste „objekt“ kasutamine ning mõiste on asendatud mõistega „olulise ruumilise mõjuga ehitis“ (ORME). Objektide, millele kohaldub ORME kavandamise eriregulatsioon, piiritlemine praeguse nimekirjaga muudab ORME kavandamise eriregulatsiooni marginaalseks, kuna praktikas kavandatakse oluliselt rohkem selliseid objekte, mis definitsiooni poolest võiksid olla ORMO-d, ent ei ole ORMO-de nimekirjas. Selliste objektide kavandamine võib täna toimuda detailplaneeringuga või hajaasustusega aladel ka ilma detailplaneeringuta (projekteerimistingimuste ja/või tegevuslubade alusel), ning erinevate asukohtade või koguni erinevate strateegiliste võimaluste kaalumise KSH või KMH raames on vähetõenäoline⁴⁴. Eeltoodu põhjal on seaduses ette nähtud, et Vabariigi Valitsus kehtestab ORME-de nimekirja, kuid lisaks sellele saab ORME-na määratleda ehitisi, mis vastavad seaduses sätestatud ORME määratlusele.

Võrdlusriikides on Eesti olulise ruumilise mõjuga ehitisega sarnane regulatsioon **Saksamaal**, sisaldades ruumilise korralduse määruses (saksa keeles *Raumordnungsverordnung*, edaspidi *RoV*). Tegemist on kolmest sättest koosneva määrusega, millest sisuline on ainult üks (*RoV* § 1). Viimane määrab loeteluna planeeringud ning meetmed, mille korral tuleb läbi viia ruumilise korralduse menetlus, kui nad „on üksikjuhul ruumiliselt olulised ning omavad kohaülest tähtsust“. Loetelus on mh tuumatehnoloogiarajatised, radioaktiivsete jäätmete hoidmiseks ja lõppladustamiseks mõeldud rajatised, jääkveetöötlemise rajatised, suuremad sadamad, riiklikud maanteed, raudteed, katsepolügoonid, lennujaamad, kõrgepingeliinid ning gaasitorustikud, suured puhkerajatised, kaevandusega seotud rajatised, suured kaubanduskeskused.

Iirimaal on sätestatud eriregulatsioon riigile oluliste objektide (strateegiline infrastruktuur) planeerimiseks (reguleeritud *Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act*'is).

Erimenetluse sätteid kohaldatakse arenduse lubamise otsustamisel, kui see arendus:

- a) oleks riigi või regiooni jaoks strateegilise majandusliku või sotsiaalse tähtsusega;
- b) aitaks oluliselt kaasa NSS-is või regionaalsetes planeerimisjuhistes sätestatud eesmärkide saavutamisele või
- c) omaks olulist mõju enam kui ühe planeerimisorgani territooriumile.

Erimenetluse alla võivad minna transpordi infrastruktuur (sadamad, raudteed, raudteeterminalid, lennujaamad jmt), keskkonna infrastruktuur (prügilad, jäätmehoidlad), energia infrastruktuur (gaasitrassid, hüdroelektrijaamad, tuulepargid, üle 300 MW elektri ja elektri ning soojuste koostootejaamad jne).

⁴⁴ SA Keskkonnaõiguse Keskuse koostatud analüüs olulise ruumilise mõjuga objektide rajamise korraldusest. Kättesaadav Internetis: <http://www.k6k.ee/tegevused/projektid/loppenuid-projektid/suurobjektide-rajamise-korralduse-analuus#title>.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Võrreldes praegu kehtiva regulatsiooniga muutub olulise ruumilise mõjuga ehitise planeerimist reguleeriv menetlus. Praegu kehtiv regulatsioon näeb ette, et ORME asukoht valitakse reeglina üldplaneeringuga, kuid teatud juhtudel on seda võimalik teha ka maakonnaplaneeringuga. Seadust ette valmistades leiti, et arvestades ORME olemust ja mõju ulatust, on otstarbekas valida selle asukoht maakonnaplaneeringuga. Muudetud on ka ORME definitsiooni. Uue definitsiooni kohaselt on olulise ruumilise mõjuga ehitise, mille rajamise eesmärk on olulise keskkonnamõjuga tegevuse alustamine või jätkamine ja millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mis mõjutab mitut kohalikku omavalitsust ning mille asukoha valikul ja toimimisel on kõrgendatud riiklik huvi. Vabariigi Valitsusel on õigus olulise ruumilise mõjuga ehitise nimekirja kehtestamiseks, kuid lisaks nimekirjas kehtestatud objektidele saab olulise ruumilise mõjuga ehitisena määratleda ka muid ehitisi, mis vastavad eeltoodud määratlusele.

Olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht valitakse MP-ga, kuid edasist menetlust jätkatakse lähtudes detailplaneeringu kohta sätestatud nõuetest. Kuna olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikuks koostatud planeering on ehitusõiguse andmise alus, tuleb see koostada detailplaneeringu täpsusastmega, mistõttu sätestatakse nõue, millele vastavalt tuleb pärast olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikut kohaldada planeeringule DP nõudeid ja lahendada DP ülesanded. Oluline on rõhutada kaasamisel ja teavitamisel DP-s ettenähtud regulatsioonist lähtumist, mis aitab tagada võimaluse osaleda konkreetse ehitise asukoha valikuks koostatava planeeringu menetluses juba planeeringu koostamise menetluse algusest. Sarnaselt kehtivale regulatsioonile, tuleb olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikul kaaluda mitut võimalikku asukohta.

PlanS § 46 lg 5 kohaselt olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikuks koostatava MP menetlemisele kohaldatakse detailplaneeringu koostamisel isikute teavitamisele ja kaasamisele kohaldatavaid nõudeid. Sama paragrahvi lg 6 näeb ette, et pärast olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikut kohaldatakse planeeringule detailplaneeringu nõudeid ja lahendatakse detailplaneeringu ülesanded. Seega on tegemist ehitiste planeerimisega, mille mõju ei piirne vaid ühe kohaliku omavalitsusega, vaid ulatub mitmele kohalikule omavalitsusele ning võib puudutada ka mitut maakonda. Nimetatud ehitiste hulka kuuluvad ka ehitised, mille ehitamisest sõltub märkimisväärselt kogu riigi või selle suure osa sotsiaal-majanduslik areng. Seega on tegu eelkõige riiklike huve kandva ehitise planeerimisega, kus maakonnaplaneeringu menetlus läheb ehitise asukohas detailplaneeringu täpsusastmele ning nimetatud juhul on kohustus kaasata ka detailplaneeringu menetluses kaasatavad isikud. Regulatsiooni lahenduse vajalikkus seisneb selles, et maakonnaplaneeringu alusel on võimalik välja anda ehitusluba. PlanS toodud olulise ruumilise mõjuga ehitise kavandamiseks sätestatud regulatsiooni eemärgiks on tagada selliste riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivne planeerimine ja ehitamine ning avalike huvide kaitstus nimetatud tegevuste elluviimisel.

Põhiseaduse § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Seega võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole aga igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.⁴⁵

⁴⁵ RKPJKo 16.01.2007 3-4-1-9-06, p 23.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Riigikohtu 16.03.2010 lahendi 3-4-1-8-09 kohaselt on kohaliku elu küsimused lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.

Nii kehtiva PlanS –s kui PlanS –s sätestatu kohaselt kuulub detailplaneeringu koostamine ja kehtestamine kohaliku omavalitsuse pädevusse. Seega lähtudes planeerimisseaduses sätestatust ning Torremolinose Hartas toodud üldistest põhimõtetest, on kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil planeerimisautonoomia kohalikul omavalitsusel ning tegemist on kohaliku elu küsimusega Põhiseaduse mõttes. Kuna olulise ruumilise mõjuga ehitise puhul on tegemist ehitistega, mille mõju ulatub mitme kohaliku omavalitsuse ja teatud juhtudel ka mitme maakonna territooriumile, mistõttu ei ole ehitise vajalik mitte ainult kohaliku kogukonna huvidest lähtuvalt, ei ole nende planeerimisel olemuslikult tegemist KOV planeerimisautonoomiaga, küll aga kujutab MP –ga olulise ruumilise mõjuga objekti planeerimine riivet KOV autonoomiale, kes ei saa lõplikult otsustada oma territooriumil toimuva üle.

Seega tuleb uurida, kas MP –ga, millele kohaldatakse detailplaneeringu nõudeid ja lahendatakse detailplaneeringu ülesanded (seega on tegemist KOV tasandi planeeringu - detailplaneeringu - täpsusastmega maakonnaplaneeringuga) olulise ruumilise mõjuga ehitise planeerimine on sobiv ehk kohane vahend seatud eesmärgi saavutamiseks. Maakonnaplaneeringu puhul on tegemist riigi tasandil koostatava planeeringuga, mis koostatakse eeskätt riiklikke huvide väljendamiseks. Maakonnaplaneeringu algatab ja kehtestab kas Vabariigi Valitsus või maavanem, kes on riigi esindaja maakonnas. Seega on regulatsioon sobiv regulatsiooni eesmärgi saavutamiseks

Edasi tuleb analüüsida valitud vahendi vajalikkust, mis peab põhiõigusi kõige vähem piirama nende vahendite hulgas, mis võimaldavad taotletavat eesmärki samaväärselt saavutada. PlanS –s toodud regulatsioon aitab kiirendada ja tõhustada olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimist ja ehitamist ning hinnata nende mõju laiemalt kui vaid ühe kohaliku omavalitsuse piires. Arvestama peab, et ORME –de hulka kuuluvad ka ehitised, mille planeerimiseks ja ehitamiseks on ülekaalukas avalik huvi ning mille planeerimise/ehitamise üle otsustamisõiguse andmine vaid ühele omavalitsusele võib tuua kaasa olukorra, kus sellise ehitise ehitamine võib olla välistatud ühe kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu.

Viimasena tuleb käsitleda regulatsiooni mõõdukust. Vahendi mõõdukuse uurimine on oluline, et selgitada välja, kas soovitatav eesmärgi tähtsus vastab põhiõiguse riive intensiivsusele.

Käesoleval juhul tuleb kaaluda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide ning riigi sekkumisõiguse omavahelist tasakaalu. PlanS kohaselt tuleb kohalikku omavalitsust kaasata ORME kavandava maakonnaplaneeringu koostamisse. Planeerimis põhimõtetest tulenevalt tuleb kohalik omavalitsus kaasata planeerimise võimalikult varases etapis ning seega on tal võimalik protsessi mõjutada andes omapoolseid sisendeid parima planeeringulahenduse leidmiseks. Olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikuks koostatud maakonnaplaneering saadetakse enne avalikule väljapanekule esitamist kooskõlastamiseks ministriumidele (ja nende valitsemisala ametiasutustele, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb), planeeritava maa-ala naabermaakondade maavanematele ning planeeritava maa-ala kohalikele omavalitsustele, mistõttu saab väita, et kohalikud omavalitsused on planeerimisprotsessi igakülgsest kaasatud. Seega saab kavandatavat regulatsiooni pidada mõõdukaks.

Oma olemuselt on olulise ruumilise mõjuga ehitised ka kehtivas PlanS-is eraldi reguleeritud joonobjektid ja riiklikult tähtsad ehitised, mistõttu tehakse ettepanek neile kohaldunud eriregulatsiooni ühitamiseks olulise ruumilise mõjuga ehitise menetlusega. Erinevate menetlusliikide vähendamine aitab tagada ka õiguskorra lihtsustamist ja arusaadavust.

Kuna olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoha valikuks koostatav planeering on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise alus ning olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamisega võib kaasneda õiguste riive suurele hulgale isikutele, nähakse seaduses ette populaarkaebuse esitamise võimalus sellise planeeringu vaidlustamiseks. Samas on Riigikohtu halduskolleegiumi 24. mai 2010. a otsuses Pärnu Linnavalitsus vs Jakobson (3-3-1-29-10)⁴⁶ populaarkaebuse olemust käsitlenud ning otsuses märkinud, et planeerimisseaduse § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega võimaldab viidatud säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides ehk populaarkaebusena. Kui kaebuse esitamise eeldus on kaebaja õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eeldus on avalike huvide riive. Samas ei ole populaarkaebuse eesmärk kolmandate isikute erahuvide kaitse. Isik võib oma kaebuse esitada kahel erineval alusel, st nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka populaarkaebusena. Kolleegiumi hinnangul peavad need erinevad alused ja kaebuse osad olema aga piiritletud ja eristatavad. Kohtul lasub sellise kaebuse menetlemisel kohustus selgelt eristada, millises osas on kaebus esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks ja millises osas soovitakse kaitsta avalikku huvi seaduse või muu õigusakti vastuolu tõttu.

§ 49.-69. Üldplaneering

ÜP-d käsitleva regulatsiooni peamise puudusena võib välja tuua asjaolu, et kehtivast regulatsioonist ei selgu üheselt ÜP õiguslik iseloom ja kohustuslikkus DP koostamisel sellega arvestada. Samuti puudub suhestus MP ja muude strateegiliste dokumentidega (arengukavad, programmid jms). Kui PlanS-i 2003. aasta 1. jaanuaril kehtima hakkas, sätestati rakendussäte §-s 45, mille kohaselt linnad olid kohustatud tagama ÜP kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks ja vallad hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. Tähtajaks ei jõudnud ÜP kehtestamiseni peaaegu pooled kohalikud omavalitsused. Praegu on kogu omavalitsuse territooriumit hõlmav ÜP kehtestatud enamusel kohalikel omavalitsustel.

Arvestades, et seaduse eesmärk, kohaldamisala ja põhimõtted käivad kõikide planeeringuliikide kohta, sh ka ÜP kohta, ei ole vajalik põhimõttelaadset üldplaneeringu eesmärki välja tuua, sest tegu on sarnaselt kõrgema astme planeeringutele ruumilise planeerimise kaudu jätkusuutliku arengu tagamise või edendamise instrumendiga, mis on oma olemuselt kõrgemaastme planeeringutest detailsem ning keskendub eelkõige kohalikele huvidele.

PlanS-i väljatöötamisel analüüsiti kehtivas PlanS-is sätestatud ülesandeid ning tehti sinna mõned parandused. Tiheasustuse määratlusest sõltuvad maareformi seaduses kehtestatud õigused (maale), samuti alates 2013 aastast ka maamaksu soodustused (vt maamaksuseaduse 1.01.2013 jõustuva redaktsiooni paragrahvi 11). Kuna töögrupis tiheasustusala mõiste defineerimisel üksmeelele ei jõutud, otsustati mõiste defineerimata jätta. Praegu kehtiv maareformi seaduse § 7 lg 4 näeb ette, et selle paragrahvi sätteid kohaldatakse tiheasustusega aladel. Tiheasustusega alad on seaduse tähenduses on maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering puudub või maakonnaplaneeringu alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaanid, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaanid, skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Nende

⁴⁶ RKHK o 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 16.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

planeeringute puudumise korral määrab tiheasustusega alad kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul maavanem.

Kehtivas PlanS-is kasutatav mõiste „miljööväärtuslik hoonestusala“ on kohati liialt piirav, sest miljööväärtus ei pea seisnema alati hoonetes, vaid võib tuleneda hoopis muudest teguritest. Seetõttu on uues PlanS-is kasutatud mõistet „miljööväärtuslik ala“. Samuti leiti, et ettepanekute tegemist puudutavad punktid ei ole vajalikud, sest ettepanekuid saab teha olenemata sellest, kas selline õigus on seaduses eraldi välja toodud.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt määratakse ÜP-ga detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused ÜP elluviimiseks. ÜP-ga detailplaneeringute koostamise järjestuse näitamine ja selle järgimine on osutunud praktikas mittetoimivaks, sest detailplaneeringuid koostatakse käesoleval ajal eelkõige erahuvidest lähtuvalt ja kohalikul omavalitsusel puudub ülevaade, milline on detailplaneeringute koostamise järjestus. Seega puudub nimetatud regulatsioonil mõte.

Arutelul huvigruppidega tõdeti, et ÜP planeerimistasand peab määratlema kogu omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu põhimõtted, et nendest põhimõtetest lähtudes saaks korraldada maakasutust ja ehitustegevust, kusjuures ÜP üldistusastme põhjal peab olema võimalik konkreetsete maaüksuste paindlik maakasutus. ÜP-s määratletavad maakasutustingimused on konkreetse maaüksuse katastri sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe aluseks, kui ÜP-järgselt ei koostata detailplaneeringut. Lisaks leiti, et ÜP peab koostama kogu omavalitsuse territooriumi kohta, kuid vajadusel võib selle koostada ka vaid territooriumi mõne osa kohta. Suure territooriumiga omavalitsuste puhul on otstarbekas koostada ÜP tasandi planeering linnaosade või vallaosade kaupa. Samuti on võimalik, et mingi piirkonna ÜP peab koostama sõltumata omavalitsuse piiridest, mistõttu peab säilima võimalus koostada ÜP ka mitme omavalitsuse kokkuleppel. Uue ÜP kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud ÜP.

Täpsustada tuleb ka seda, kuidas KOV järgib ÜP-s määratletut juhtudel, kui puudub kohustus DP koostamiseks (nt projekteerimistingimuste väljaandmine). Leiti, et vastav probleem on kaalutusotsuse küsimus, millele tuleb seada piirid.

Võrdlusriikidest võib välja tuua, et kõikides võrdlusriikides on üldplaneeringuga sarnane instituut olemas.

Itaalias peab ÜP esitama põhijoontes kogu valla territooriumi näiteks maakasutusviisi, mis tuleneb kavandatavast linnaehituslikust arengust ning lähtub valla eeldatavatest vajadustest. Samas peavad Itaalias koostajad võtma arvesse provintsiplaneeringut ning võivad põhjenduste esitamisel vastavaid ettepanekuid täpsustada.

Iiri õigusest võib välja tuua, et arenguplaanis määratakse kindlaks maa sihtotstarve (tsoonid) või põhimõtted nende määramiseks. Arenguplaan peab niivõrd, kuivõrd see on mõistlik ja praktiline, olema kooskõlas riiklike plaanidega (edaspidi NSS), poliitikate ja strateegiatega, mis on ministri poolt ette nähtud, et tagada sobiv planeering ja jätkusuutlik areng.

Teised võrdlusriigid ei täpsusta, miks üldplaneering koostatakse, vaid sätestavad kas üldplaneeringu menetluse või sätestavad kohe ülesanded, mida üldplaneeringuga lahendada peab. Võrdlusriikide õigusest võib teha järelduse, et planeerimisseaduses üldplaneeringu instituudi sätestamisel on valida,

kas viidata normiadressaadile, miks üldplaneering koostatakse (eesmärgid), või sätestada formaalsed kriteeriumid.

Üldplaneeringu koostamine

Sarnaselt kehtivas PlanS-is sätestatuga koostatakse ÜP kogu valla territooriumi kohta. Samuti võib koostada ÜP valla või linna territooriumi osa kohta (osaline planeering) või teemaplaneeringuna kindla teema lahendamiseks (vt ka MP kohta selgitatud).

Planeeringute hierarhilisuse põhimõtte tagamiseks on sätestatud, et ÜP koostamisel tuleb lähtuda MP-s ja muudes ruumilist arengut suunavates dokumentides kehtestatud. Samas tuleb arengukavade ja muude ruumilist arengut suunavate dokumentide koostamisel lähtuda ÜP-s kehtestatud. Nagu praegu kehtivas regulatsioonis, on sätestatud, et ÜP on DP koostamise ja projekteerimistingimuste andmise alus DP koostamise kohustuseta aladel.

Nagu MP-s, ühitatakse ka ÜP elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus planeeringu koostamise menetlusega. Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluses ettenähtud programmi ja aruande avalikustamisega koos avalikustatakse koostatav üldplaneering ning planeeringu koostamisel võetakse arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi.

Üldplaneeringu ülesanded

ÜP ülesannete hulk on mõnevõrra suurem kui kehtivas PlanS sätestatud, kuid samas paljuski sisuliselt kattuv täna ÜP ülesandeks olevate ülesannetega. ÜP ülesannete loetelu on lahtine, jättes planeeringu koostamise korraldajale võimaluse määrata lisaülesandeid lähtuvalt vajadusest. Olemuselt tulenevad ÜP ülesanded MP ülesannetest, minnes nende suhtes täpsemaks. Kuna tulenevalt EhS sätestatud on ÜP DP koostamise kohustuseta aladel teatud juhtudel projekteerimistingimuste väljaandmise aluseks, on ÜP üheks ülesandeks aluste loomine ehitise arhitektuuriliste, ehituslike ja kujunduslike nõuete määramiseks. Ehituslike nõuete all määratakse vajadusel näiteks ka hoonestuse kõrguspiirang, mis täna ülesannetes eraldi välja on toodud. Arhitektuuriliste nõuete all saab määrata vaid hoone välisilmet mõjutavaid tegureid, mis ei ole ehitusõigusega määratud. Tuleb rõhutada, et lähtudes EhS –st keeldutakse projekteerimistingimuste väljaandmisest juhul, kui projekteerimistingimuste taotluses kirjeldatud ehitise ei ole kooskõlas ÜP-s määratletud tingimustega, mistõttu on ÜP-s määratletud tingimustest kinnipidamine kohustuslik.

Endiselt on ÜP kohustuslikeks komponentideks maakasutuse juhtotstarbe määramine; kusjuures maakasutuse juhtotstarbe definitsioon on sama täna kehtivas PlanS –s sätestatuga, mille seletuskirja kohaselt on maakasutuse juhtotstarve ÜP-ga määratav territooriumi valdav (tavaliselt vähemalt 51%) kasutamise funktsioon, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad⁴⁷. Kuna kvartal on piirkonna üheks väljenduseks on kvartali mõiste kasutamisest PlanS –s loobutud.

ÜP ülesanded ei peaks olema sätestatud erinevates seadustes, mis raskendab ÜP koostamist ning mõistmist, mistõttu peaksid ülesanded olema ära toodud PlanS –s. Seega on PlanS –i üle toodud Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse⁴⁸ (KSÜS) § 39 lg-st 3 nõue, mis näeb ette, et kallasrada sulgetakse

⁴⁷ PlanS-i eelnõu seletuskiri.

⁴⁸ RT I, 28.02.2011, 1

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

üldplaneeringuga ja erisused näeb ette keskkonnaseadustiku eriosa seadus (hetkel on eelnõu ettevalmistamisel). KSÜS seletuskirjas⁴⁹ on nimetatud nõuet selgitatud järgmiselt.

Eelnõu § 39 kohaselt saab kallasraja sulgeda vaid juhul kui selline võimalus on ette nähtud üldplaneeringus. Planeeringus saab kallasraja sulgemise võimaluse ette näha vaid lõikes 3 nimetatud juhtudel. Loetelu hõlmab kehtiva veeseaduse § 10 lg 4 nimetatut, kuid on sellest oluliselt avaram. Esiteks saab kallasraja sulgemise võimaluse ette näha alati kui sulgemiseks on ülekaalukas avalik huvi ja Keskkonnaameti nõusolek. Muudatus on vajalik arvestades, et pole võimalik täpselt ja ammendavalt loetleda kõiki olukordi, kus kallasraja sulgemine on avalikes huvides põhjendatud. Teiseks saab kallasraja sulgeda mistahes õiguslikul alusel ehitatud ehitise vahetus läheduses, kui selleks on ülekaalukas avalik või erahuvi. Kehtiv õigus sellist võimalust ette ei näe, kuigi veeseaduse § 10 lg 4 kohaselt puudub kallasrada teatud ehitiste asukohas nagu kalakasvatusehitist ja seirejaamaehitis. Muudatus on vajalik arvestades, et kallasraja kasutamine võib maaomanikule olla väga koormav. Siiski saab sellele alusele tugineda üksnes erandlikus olukorras (nt välistavad vee- ja looduskaitseõnõud üldjuhul kallasraja vahetusse lähedusse ehitamise) ning kallasraja sulgemise vajadus peab tulenema tõepoolest *ülekaalukast* huvist.

Lisaks näeb keskkonnaseadustiku eriosa seadus (KSES, eelnõu)⁵⁰ ette mitmed tegevused, mida saab teostada ÜP-ga ning mille puhul on olemuselt tegemist ÜP ülesannetega. Näiteks on üle toodud ehituskeeluvööndi suurendamine või vähendamine, mis saab toimuda üksnes ÜP -ga. Sellisel juhul tuleb ÜP kindlasti kooskõlastada Keskkonnaametiga. ÜP -st peavad nähtuma ka ehituskeeluvööndi vähendamise põhjendused ning lisaks peab kohalik omavalitsus küsima ehituskeeluvööndi vähendamise kohta seisukohta maavanemalt. Ranna ja kalda piiranguvööndi ning ehituskeeluvööndi täpsustamise looduskaitse seaduses sätestatud korras näeb ette ka kehtiva PlanS § 8 lg 3 p 12. Kehtiv looduskaitse seadus näeb ette ehituskeeluvööndi vähendamise ka detailplaneeringuga (Keskkonnaameti nõusolekul), ent see ei võimalda piisavalt avalike huvidega arvestada. Ettepaneku, et ehituskeeluvööndit saaks vähendada ainult üldplaneeringuga, on teinud ka Riigikontroll 2007.a. auditiaruandes „Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal”,

KSES-st on üle toodud et, vajadusel saab ÜP –ga määrata korduva üleujutusega ala piiri mererannal, kuna Samuti on KSES –st üle toodu õigus vajaduse korral asula või rajatise kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohutuse vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks määratud metsa majandamisel piirangute seadmine lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele. Käesoleva eelnõu seadusena jõustumisel tuleb vastavad sätted peale KSES -i jõustumist kehtetuks tunnistada.

Arvestades kohaliku omavalitsuse suurt diskretsiooniruumi ruumilisel planeerimisel, on ÜP –ga võimalik näha ette täiendavaid alasid ja juhte (lisaks DP kohustust reguleerivas paragrahv 70 sätestatule), mil DP koostamine on kohustuslik.

Praktikas on paljud kohalikud omavalitsused korraldanud arhitektuurikonkursse ning määranud nende läbiviimise kohustuse ehitusmääruses. Mitmed kohalikud omavalitsused on sätestanud arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse ehitusmääruses. Samas on arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse puhul tegemist nõudega, mille rakendamisega võivad kaasneda kohustused ja

⁴⁹

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50319/Keskkonnaseadustiku+%FCDosa+seaduse+eeln%F5u+seletuskiri.pdf>

⁵⁰ <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53099/Keskkonnaseadustiku+eriosa+seaduse+eeln%F5u.pdf>

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

piirangud kinnisomandile, mistõttu peaks vastav nõue olema sätestatud eeskätte üldplaneeringus või detailplaneeringus. Eeltoodust tulenevalt on ÜP üheks ülesandeks ka vajadusel arhitektuurikonkursi nõudega alade ja juhtude määramine.

Enamus planeeringu liikide puhul on ülesanded, mida tuleb täita vajadusel – sellised ülesanded ei ole kohustusliku, vaid neid täidetakse vaid vastava vajaduse esinemisel.

Lisaks täpsustati, et ÜP -s saab kuritegevuse riske arvestada, mitte teha ettepanekuid kuritegevusriskide vähendamiseks, sest see ei ole planeerimismenetluse ülesanne, vaid kuulub pigem riigisisese julgeoleku tagamise valdkonda. Mõiste „miljööväärtuslik hoonestusala“ asemel on kasutatud mõistet „miljööväärtusliku ala“, sest miljööväärtus ei pea seisnema ainult hoonetes. Välja on jäetud ülesanded, mis nägid ette vajaduse korral ettepanekute tegemist, sest ettepanekuid saab teha olenemata sellest, kas selline õigus on seaduses eraldi välja toodud.

Üldplaneeringu koostamise korraldamine

Nagu ka kehtivas regulatsioonis, korraldab ÜP koostamist kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus korraldab planeerimisalast tegevust seaduses sätestatud korras ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud.

Arvestades kaasamise ja avalikustamise üldpõhimõtet, avalikustatakse ÜP (kuid ka kõik teised planeeringuliigid) selle koostamise menetluse vältel koos olulisemate lisadega ja muu päevakohase teabega kohaliku omavalitsuse veebilehel. Samuti võib ÜP koostamise vältel iga isik avaldada ÜP kohta arvamust. Üldise põhimõttena kõigi planeeringuliikide koostamise korraldamise kohta on lisatud, et isik, kelle planeeringu koostamise korraldaja kaasab planeeringu koostamisse või kes ise avaldab soovi enda koostamisse kaasamiseks, teatab planeeringu koostamise korraldajale soovitava viisi (postiga või elektroonselt) temale kõnesolevas seaduses ettenähtud teadete edastamiseks ning selleks vajalikud kontaktandmed. Seega saab isik ise valida, millisel viisil ta soovib planeeringu koostamise korraldajaga edaspidi suhelda. Eeltoodu põhjal on seadusest suures osas välja jäetud konkreetse teavitamisviisi sätestamine. Säilib nõue teavitada tähtkirjaga juhul, kui planeeringu koostamisega kaasneb ajutise ehituskeelu kehtestamine (teavitamise viisi kohta vaata ka MP kohta selgitatut).

Vältimaks olukordi, kus pärast ÜP kehtestamist selgub, et varem kehtestatud ning kehtivad DP-d on ÜP-ga vastuolus, on sätestatud, et ÜP koostamisel vaadatakse üle varem kehtestatud DP-d ning vajadusel algatatakse menetlus nende kehtetuks tunnistamiseks. Olukord, kus ÜP kehtestamise tulemusena lähevad varem kehtestatud DP-d ÜP-ga vastuollu, on õiguslikke ja mitmeid muid probleeme tekitanud ka praktikas.

Üldplaneeringu algatamine ja sellest teavitamine

ÜP ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise algatab kohalik omavalitsus. Analoogselt ÜRP ja MP –ga ei ole ÜP algatamise ettepaneku tegemist reguleeritud, mis aga ei välista igapäevast õigust ÜP algatamissettepaneku esitamiseks, kuna selline õigus tuleneb ka HMS -st. Planeeringu koostamist ei algatata kui algatamise ettepanek on vastuolus liigilt kõrgema planeeringuga (st üleriigilise planeeringu või maakonnaplaneeringuga), algatamisel on ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik, või muul ülekaalukal avalikul huvil põhineval põhjusel.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-82-02⁵¹ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05⁵², märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08⁵³ leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06⁵⁴ leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt. Algatamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhinduda muuhulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest, s.t tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistatus.

ÜP algatamise otsustamise regulatsioon on sisuliselt sarnane MP algatamise otsustamise regulatsiooniga. Samuti on samad üldnõuded planeeringu algatamisest teavitamise kohta – algatamisest teavitatakse kindlaks määratud ajalehtedes ning planeeringu koostamise korraldaja veebilehel (vt ka MP kohta selgitatut).

Nõue, mis näeb ette, et ÜP koostamise korraldaja teavitab maavanemat ÜP algatamisest ning esitab algatamisel teada oleva teabe maavanemale 14 päeva jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemisest, on seotud ÜP maavanema hilisema heakskiitmisega ja on mõeldud nn eelinformatsioonina enne heakskiitmise otsustamist.

Ehituskeeld üldplaneeringu koostamisel

Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on ettenähtud võimalus ajutise ehituskeelu kehtestamiseks ÜP koostamise ajal. Praktikas ilmnenud vajaduse põhjal on lisatud, et ajutise ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhul võib ehituskeeldu pikendada kuni nelja aastani. Ehituskeeld on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, mida tuleb põhjendada.

Kohalik omavalitsus peab planeeringu algatamisel otsustama, kas planeeritava ala või selle osa kohta on vajalik seada ajutine ehituskeeld. Planeeringu koostamise protsess võib teatud juhtudel olla väga pikaajaline ning selleks, et saavutada planeeringuga kavandatu elluviimine, võib olla vajalik peatada teatud perioodiks omanike õigused oma maa-alal ehitamiseks, s.o laiendamiseks ja uute ehitiste püstitamiseks (rekonstrueerimine ja tehnosüsteemide ehitamine on võimalik). Samas peab ehituskeeld

⁵¹ RKHK 3-3-1-82-02, RT III 2002, 7, 61.

⁵² RKHK 3-3-1-44-05, RT III 2005, 33, 332.

⁵³ RKHK 3-3-1-12-08, RT III 2008, 19, 134.

⁵⁴ RKHK 3-3-1-41-06, RT III 2007, 44, 350.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

olema väga hästi põhjendatud ja kaalutletud erand, milles peavad ehituskeeluga hõlmatud isikud saada enda huvivid kaitsta. Seega ei piisa vaid puudutatud isikute teavitamisest, vaid neile peab andma võimaluse arvamuse avaldamiseks.

Koostöö ja kaasamine üldplaneeringu menetlemisel

Koostöö ja kaasamise põhimõtteid ja nende eristamist on täpsemalt selgitatud ÜRP osas (vt ÜRP-i kohta selgitatud). Seaduse kohaselt koostatakse ÜP koostöös maavanema ja valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi ÜP käsitleb, ning naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega. ÜP koostamisse kaasatakse planeeritava maa-ala elanikud, kinnisasjade omanikud, maa-ala elanikke esindavate mittetulundusühingud ja sihtasutused ning juriidiliseks isikuks mitteolevad ühendused, kes tegutsevad kirjaliku kokkuleppe alusel ja kes esindavad olulise osa maa-ala elanike seisukohti. Erinevate MTÜ-de, seltsingute ja muude kodanikeühenduste kaasamine on kooskõlas ka Torremolinose hartas sisalduva põhimõttega, millejärgi peab ruumilise planeerimise poliitika kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. Samuti kaasatakse ÜP koostamisse muud isikud ja asutused, kelle kaasamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja või kes on avaldanud soovi enda kaasamiseks planeeringu koostamisse. Eeltoodu annab planeeringu koostamise korraldajale võimaluse otsustada, keda ja mil määral soovib ta planeeringu koostamisse kaasata ja kelle arvamust küsida.

Samas ei saa jätta tähelepanuta Riigikohtu poolt kaasamise osas antud seisukohta lahendis nr 3-3-1-47-05⁵⁵, kus kohus on leidnud, et sarnaselt isikutega, keda PlanS kohustab planeerimismenetlusse kaasama/teavitama tuleks teavitada ka neid, keda PlanS otsesõnu ei nimeta, kuid kelle õigusi ja huve võib kehtestatav planeering riivata.

Peale koostöö ja kaasamise faasi esitatakse planeering arvamuse avaldamiseks planeeritava maa-ala elanikke esindavatele mittetulundusühingutele, sihtasutustele ja juriidiliseks isikuks mitteolevatele ühendustele, kes tegutsevad kirjaliku kokkuleppe alusel ja kes esindavad olulise osa maa-ala elanike seisukohti, ning asutustele ja isikutele kellele esitamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja.

Planeeringu koostamise korraldaja välja valitud ÜP lahendus esitatakse enne avalikule väljapanekule esitamist kooskõlastamiseks planeeritava maa-ala naabrusesse jäävatele kohalikele omavalitsustele ja valitsusasutustele, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. Kuna ÜP kiidab heaks maavanem, siis ei ole nõutav kooskõlastada ÜP enne maavanemaga.

Üldplaneeringu vastuvõtmine

Planeeringu koostamise korraldaja võtab välja valitud ÜP lahenduse vastu; st kinnitab, et üldplaneering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja seadustele ning muudele õigusaktidele, ehk KOV-siseselt on kokkuleppe saavutatud ning KOV-i hinnangul on planeeringulahendus „valmis“ kaasatud isikutele arvamuse avaldamiseks esitamiseks. Eelnõu koostamise käigus kaaluti vastuvõtmise reguleerimata jätmist, kuna tegemist on haldusesisese toiminguga, kuid peale arutelusid ning arvestades väljakujunenud praktikat, otsustati vastav toiming eelnõus siiski sätestada.

Üldplaneeringu avalik väljapanek ja avalik arutelu ning esitatud arvamuste arvestamine

⁵⁵ RKHK m 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p. 13. – RT III 2005, 28, 296.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

ÜP avalikule väljapanekule, läbiviimise etappidele ja avalikule arutelule ning sellest teavitamisele ja esitatud arvamuste arvestamisele kehtivad samad põhimõtted, mis MP puhul (vt MP kohta selgitatud).

Üldplaneeringu heakskiitmine ja kehtestamine

ÜP kiidab heaks maavanem ja selle kehtestab kohalik omavalitsus. ÜP heaks kiitmine on sisuliselt samastatava järelevalve läbiviimisega kehtivas PlanS-is. KOKS-i § 22 järgi sätestatud regulatsioonile kuulub nii ÜP algatamine kui ka kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Samuti kuulub volikogu pädevusse ÜP väljapaneku väljakuulutamine. ÜP kehtestamise teate avaldab kohalik omavalitsus üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosa lehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks kolmekümne päeva jooksul planeeringu kehtestamisest arvates. Teade üldplaneeringu kehtestamisest avaldatakse esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui seitse tööpäeva kehtestamise otsuse tegemisest, kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel. Samas tuleb arvestada, et ainult avalike teavituskanalite (massiteabevahendid) kaudu toimuv teavitamine planeeringute kehtestamisest võib jääda ikkagi mõne isiku jaoks mittepiisavaks.

Sarnaselt on Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03⁵⁶ leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Riigikohus nentis määruses nr 3-3-1-47-05⁵⁷, et planeeringu kehtestamisest teatamise kohustust täites tuleb arvestada ka planeerimismenetluse pikaajalisust. Kuigi ka isikul endal lasub kohustus aktiivselt teda puudutavat teavet hankida, ei ole mõistlik eeldada, et isik jälgib kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teateid. Seega ei pruugi seaduses ettenähtud teavitamiskanalite kasutamine tagada isiku tegelikku informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Seda eriti juhul, kui isik ei ela selle KOV ega maakonna territooriumil, kus paikneb planeeringuala. Eeltoodut arvestades peab planeeringu kehtestaja igal üksikjuhul hindama kas ja keda tuleb planeeringu kehtestamisest teavitada seaduses ettenähtust intensiivsemal moel. Eeltoodu kehtib lisaks ÜP –le ka teiste planeeringuliikide puhul.

ÜP kehtestamise teate ja kehtestatud ÜP saadab kohalik omavalitsus maavanemale ja riigi maastastri pidajale 30 päeva jooksul planeeringu kehtestamisest arvates. Koos kehtestatud ÜP-ga saadab kohalik omavalitsus riigi maastastri pidajale teabe planeeringu kehtestamisega jõustunud maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste kohta. Need nõuded sisalduvad ka kehtivas PlanS-is.

Üldplaneeringu ülevaatamine, muutmise ja vaidlustamine

Nagu ÜRP-is ja MP-s, on ka kehtivas PlanS-is ÜP ülevaatamine seotud valimistega ning näeb ette, et planeeringu koostamise korraldaja vaatab ÜP üle ja esitab selle tulemused maavanemale kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi. Ülevaatamise kohustuse sidumine valimistega ei aita kaasa ÜP stabiilsuse tagamisele, mistõttu on põhjendatud ülevaatamise tähtsaja muutmise. Uue PlanS-i kohaselt vaatab ÜP üle kohalik omavalitsus iga viie aasta tagant üldplaneeringu kehtestamisest arvates. Kohalik omavalitsus esitab maavanemale kokkuvõtte ÜP ülevaatamise

⁵⁶ RKHK m 7.05.2003, 3-3-1-31-03, p. 26.

⁵⁷ RKHK m 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p. 14.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

tulemusest kuue kuu jooksul planeeringu ülevaatamisest alates. ÜP ülevaatamise eesmärgi kohta vaata MP ülevaatamise osas sätestatud.

Nagu praegu kehtivas regulatsioonis, säilib ka uues PlanS-is võimalus vaidlustada ÜP, et esitada populaarkaebus (populaarkaebuse kohta vt olulise ruumilise mõjuga ehitise kohta selgitatud).

§ 70.-85. Detailplaneering

Kuna detailplaneering määrab konkreetsele maa-alale ehitusõiguse on see dokumendiks, läbi mille tekib isikutel võimalus realiseerida omaandiõigust sh ehitusõigust. Seega on detailplaneeringul otsene puutumus isiku põhiõigustega. Samas on DP eesmärgiks leida ühele konkreetsele maa-alale parim maakasutusviis ning ette valmistada ja suunata kinnisasja ehituslikku ja muud kasutust. Kehtivas PlanS-i puudustest võib DP osas märkida, et arvestades DP olulisust ja seotust ehitusõiguse realiseerimisega on DP menetlus on täna sageli üleliia ressursi- ja aeganõudev.

Kuigi DP kehtivusele ei ole määratud tähtaega, märgib kehtiv PlanS-i § 9 lg 1, et DP koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Selge ei ole, kuidas sisustada mõistet „lähiaastad“. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsete tingimuste tõttu ei ole võimalik DP-d ellu viia. Tallinna Ringkonnakohus on „Viru Poja“ juhtumit käsitlevas otsuses⁵⁸ märkinud, et „Põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehitamiseks langetati juba DP kehtestamisega. Seni, kuni DP ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, st ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis DP jätta kehtestamata. Kruntide ehitusõiguse kindlaks määramine DP-s kaotaks oma mõtte, kui KOV saaks keelduda ehitusloa andmisest motiivil, et DP kehtestamisel tehti viga. Mida enam möödub aega DP kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et DP õnnestub muutumata kujul realiseerida. „Lähiaastate“ möödudes ei kao DP toime küll iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui DP-d ei ole asutud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel.“.

Eeltoodut arvestades on PlanS-is „lähiaastate“ mõiste kasutamisest loobutud, küll aga on laiendatud aluseid, mille esinemisel on võimalik DP kehtetuks tunnistada ehk lisatud on, et detailplaneeringu või selle osa võib kehtetuks tunnistada kui kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima.

Kehtivas PlanS –s on DP üks eesmärk määrata servituudi vajadus. Lähtudes asjaõigusseaduses⁵⁹ sätestatud regulatsioonist, on servituudi seadmine võimalik vaid notariaalselt sõlmitud kahe kinnistuomaniku kokkuleppe alusel. Seega on planeeringus võimalik näidata küll servituudi seadmise vajadus, kuid peab arvestama, et vastavale kokkuleppele ei pruugita siiski jõuda.

Krundi mõistet kasutatakse mitmetes erinevates seadustes, kuid mitte üheses tähenduses. Defineeritud on mõistet ainult kehtivas PlanS –s, mis § 9 lg 3 kohaselt on ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal. Samas on Maakorraldusseaduses kasutusel mõiste „ümberkruntimine“, mis nimetatud seaduse § 16 lõike 1 kohaselt on maakorraldustoimingute kogum,

⁵⁸ Tln Rngk 3-06-1210.

⁵⁹ Asjaõigusseadus, RT I 1993, 39, 590; 2008, 59, 330.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

millega omanike huvidest lähtuvalt korraldatakse ümber maakorralduspiirkonda arvatud kinnisasjad ja moodustatakse ning kinnistatakse kõigile omanikele sama seaduse § 5 2. lõike sätetele vastavad uued kinnisasjad. Maareformi seadus kasutab samuti krundi mõistet; näiteks § 7 lõikes 1 (ja ka teistes sätetes), mille kohaselt linna piirides asuvat õigusvastaselt võõrandatud maad ei tagastata, kui maa kuulub teise isiku hoonete või rajatiste juurde krundina või teenindamiseks vajaliku maana ja kui õigustatud subjekt ning praegune ehitise omanik ei lepi kokku maale hoonestusõiguse seadmises ehitise omaniku kasuks, ehitise võõrandamises õigustatud subjektile või muul viisil. Sätte üldist konteksti arvestades ei ole ilmselt kasutatud krundi mõistet planeerimisseaduse tähenduses, vaid kinnistu sünonüümina, mis vastavalt kinnistusraamatu seaduse paragrahvile 51 on muu hulgas ka iseseisva üksusena kinnistusraamatusse kantud kinnisasi (maatükk).

Ainsana teistest seadustest viita planeerimisseadusele käibemaksuseaduse § 16 lg 2 p 3, mille kohaselt maksuvabastust ei kohaldata kinnisasjale, mille oluline osa on ehitise ehitusseaduse tähenduses või ehitise osa, mis võõrandatakse enne ehitise või selle osa esmast kasutuselevõttu; ega kinnisasjale, mille oluline osa on oluliselt parendatud ehitise või selle osa ning mis võõrandatakse enne ehitise või selle osa parendamisele järgnevat taaskasutuselevõttu, ning krundile planeerimisseaduse tähenduses, kui sellel ei asu ehitist.

Kehtivas PlanS -s on krundi mõiste seotud krundi ehitusõigusega, ehk kui detailplaneeringus märgitakse krunt, määratakse krundile ehitusõigus ja piiritletakse hoonestusala. Seega võib planeerimisseaduse mõistes krundi lihtsustatult nimetada maa-alaks, millele võib tulevikus ehitisi ehitada. Detailplaneeringus määratud krundi alusel moodustatakse planeeringu elluviimisel katastriüksus. Eeltoodu toimub vastavalt tekkinud praktikale ning seadustes seda reguleeritud ei ole (samas on mitmeid detailplaneeringuid, mis on aastaid tagasi kehtestatud, kuid senini ellu viimata; st et ka katastriüksust veel moodustatud ei ole), vaid katastriüksuste moodustamist reguleerib.

Seega ei omakrundi mõiste erinevates seadustes juriidiliselt ühest tähendus, samuti ei tulene seadustest, et detailplaneeringus määratud krunt oleks eelduseks katastriüksuste moodustamisel. Krundina on käsitletav maa-ala, mis on detailplaneeringus määratud ehitusõigusega maa-alana, ehk alana kuhu saab hiljem ehitisi ehitada. Arvestades krundi mõiste sisustamisel on tekkinud probleeme ka praktikas ja seda, et mõistet kasutatakse valdavalt kinnistu, kuid ka katastriüksuse sünonüümina, on krundi mõiste kasutamisest PlanS –s loobutud.

Üldise puudusena võib välja tuua nii DP kui ka teiste planeeringuliikide kohta käivate normide süsteemitust, mis raskendab seadusest arusaamist ja selle rakendamist.

Huvigruppidega aruteludel leiti, et DP-d käsitlev regulatsioon peab kehtestama nõuded, millal DP koostamine on vajalik, DP ülesanded ja rea siselemente, mida DP peab sisaldama. Tavaliselt koostatakse DP üldplaneeringu elluviimiseks. Leiti, et kehtivas PlanS –s sätestatud hoonestuse aluseks olemisele lisaks on vajalik koostada DP ka teatud suure ruumilise mõjuga rajatiste ehitamiseks. Toodi välja, et tuleb laiendada loetelu, kus DP koostamine ei ole vajalik. Tehakse palju DP-sid, mille koostamisel sisuline mõte puudub. DP-l ei ole sisulist mõtet, kui mõningatel juhtudel saab puudutatud isikute huve tagada ka nõudega, et projekt ja projekteerimistingimused tuleb kooskõlastada naabritega.

Huvigruppidega oli arutlusel, kas DP peaks olema seotud ajalise plaaniga planeeringuga kavandatu eluviimiseks või seda sisaldama. Leiti, et enne planeeringu kehtestamist peab olema sõlmitud leping KOV-i ja arendaja vahel koos tegevuste ajalise äranäitamisega. Sellist mõtet on ka varasemates seaduse

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

versioonides välja pakutud, kuid kahjuks ei ole see saanud seaduslikku jõudu. Toodi välja, et kohus otsustas, et planeeringu kehtestamise eeldus ei saa olla elluviimise lepingu sõlmimine. Samuti käsitleti detailplaneeringu koostamise vajadust. Leiti, et seadus peaks reguleerima DP vajadust nii lahtise loetelu kui mõju kirjelduse kaudu, et oleks vähem väärtõlgendusi. Mõningatel juhtudel (nt üksikutel kruntidel eramu ehitamine) ei pruugi tõesti DP-d vaja olla.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on DP eesmärk maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel DP kohustusega aladel ja juhtudel. Nagu kehtivas seaduses, on vajalik, et DP koostamise kohustuslikkus oleks antud nii alade kui ka juhtudena. Vajalik on määratleda üldised alad – linnad, alevikud ja muud asustusala –, kuid lisaks nendele aladele tuleb DP koostamise kohustuslik nõue määrata ka kindlatel juhtudel. leiti, et uues regulatsioonis tuleb sätestatud loetelu aladest ja juhtudest, mille korral on DP koostamine kohustuslik ning võimalus sätestada alad ja juhtusid lisaks ÜP-ga, mille puhul võib KOV nõuda DP koostamist.

DP-d ei ole võimalik koostada osaliselt (ehk osaplaneeringuna ja teemaplaneeringuna), seetõttu on vajalik, et regulatsioonis oleks selgelt kirjas DP-s sisalduvad kohustuslikud osad ja sisule esitatavad nõuded. Eesmärk on, et üldsus peab teadma, miks otsustati kehtestada üks või teine nõue ning et otsustamine ei toimuks suva alusel. Nagu teistele planeeringuliikidele, ei määrata ka DP-le kehtivusaega. Kuna kehtestatud DP lahendus ei pruugi aja möödudes vastata muutunud majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning ka avalikkuse hinnangule, peab kohalikul omavalitsusel olema võimalus teatud aja möödudes planeering üle vaadata ja see vajadusel kehtetuks tunnistada. Lisaks tuleb tähelepanu pöörata ka sellele, et kui praktikas koostada piisavalt kaalutletud ja põhjendatud planeeringuid (ja kehtestamise otsuseid), siis puudub ka vajadus teatud aja möödumisel nende kehtetuks tunnistamiseks. Õiguskindluse loob teadmine, et kord kehtestatud DP kehtib kuni sellekohase uue (põhjendatud) otsuse tegemiseni, sest vastasel juhul puuduks kindel teadmine, kuidas ühte või teist maa-ala kasutama hakatakse ja millist ehitist maa-alale ehitada kavatakse. Uue regulatsiooni sõnastamisel võiks pigem loobuda sisustamata õigusmõiste „lähiaastad“ kasutamisest. Vajalik on täpsustada nii vormistus- kui sisunõuded, et tagada DP-de ühtlane tase ja arusaadavus.

KOV-i planeeringu koostamise eesmärk ei pea olema sama, mida soovis DP koostamisest huvitatud isik, kuid sellisel juhul peab teistsuguse eesmärgiga algatamine olema põhjendatud. Peab olema üheselt selge, mida tahetakse saavutada. Algatamine on huvitatud isiku ja KOV-i vahelise suhtlemise verstapost, see on huvitatud isikule indikatsiooniks, et taotlus on menetlusse võetud. DP algatamise otsus on KOV-i nõusolek kasutada planeeritavat maa-ala DP algatamise otsuses toodud eesmärgi järgi.

Huvigrupid leidsid, et ajutise ehituskeelu tähtaega peaks saama ka korra veel pikendada (2 + 2 aastat).

Algatamise otsuses võib KOV nii enda kui ka taotleja jaoks loetleda, mida on vaja DP koostamisel arvesse võtta (lähteseisukohad). Asjaolud, mis on juba algatamisel teada, tuleks algatamise otsuses ära märkida, see, mis ei ole veel teada, selgub DP menetluse käigus. Algatamisel ei tohiks algatamisettepaneku tegijalt põhjalikku eskiislahendust nõuda.

Kõikides töögrupi poolt analüüsis kajastatud võrdlusriikides on olemas Eesti detailplaneeringuga sarnane planeerimistasand.

Saksamaal on DP-ga sarnane instituut hoonestusplaan, mille eesmärk või mõte on sätestatud BauGB §-s 8. Hoonestusplaan sisaldab linnaehitusliku korra õiguslikult siduvaid sätteid (§ 8 lg 1 ls 1).

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Hoonestusplaaniga määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks kinnistute ja kinnistusosade kasutamine ehituseks, samuti muu lubatav kasutamine,⁶⁰ vajadusel ka ainult ühe kinnistu jaoks⁶¹. Hoonestusplaan moodustab lähtealuse seadustiku täitmiseks vajalikele edasistele meetmetele (§ 8 lg 1 ls 2).

Itaalias on DP-ga samastatav operatiivplaneering ehk PUO. Oluline on, et PUO sätestab täpsed urbanistlikud, ehituslikud, majanduslikud ja tegutsemisuunised ning sealjuures määratakse kindlaks puudutatud isikud. PUO peab ette nägema kitsenduste lõppemise tähtaja siis, kui PUO-s ette nähtud tegevusi ei viida ellu, avalik-õiguslike kitsenduste lõppemise tähtaja, planeeringu elluviimise finantskava ning PUO täideviimise kontrollimehhanismid ning sanktsioonid planeeringu elluviimise mittetäitmise eest. PUO algatamise ettepanek võib tuleneda nii eraisikult kui olla koostöös. Menetlus on lihtne, planeering saadetakse ainult provintsi arvamuse andmiseks, kus provints võib tõstatada ainult seaduslikkuse ning ilmselgete vastuolude küsimuse. Sellele järgneb 45-päevane avalikustamise periood, mil planeering n-ö deponeeritakse. Sealjuures saavad arvamust avaldada puudutatud isikud. Erikord on looduskaitsealadel tegutsemiseks.

Sloveenias kannab Eesti mõistes detailplaneeringu ülesandid detailne omavalitsuse planeering, mille funktsioonid on deklaratiivselt seaduses loetletud ning mille sisu täpsustus on ministri määruks.

Piirkondlik planeering, mis lisaks ülemiste astmete planeeringulahenduste täpsustamisele sisaldab ka planeeritud tegevusi, mida on vaja ühtlase regionaalse arengu planeerimiseks, elluviimise rahalisi, ajalisi ja kokkuleppelist mõõdet piirkondliku arenguprogrammi alusel. Piirkondlik planeering on ka projektide ettevalmistamise ja ehitusloa väljastamise aluseks. Planeeringu algatab linnapea, sellest teavitatakse ametlikes väljaannetes, internetis ja selle kohta saadetakse ministeeriumile teatis.

Asjassepuutuvad osapooled peavad planeering heaks kiitma.

Üksikasjaliku omavalitsuse planeeringu võtab vastu volikogu koos dekreediga ja see avalikustatakse ametlikes väljaannetes.

Iirimaa koostatakse konkreetse piirkonna tarbeks *local area plan*. See on üldist arenguplaani täpsustav plaan, mida planeerimisorgan võib algatada igal ajal. Kohaliku piirkonna plaani võib koostada ükskõik millise ala või piirkonna kohta, kohustus seda koostada on aga üksnes ala kohta, mis on viimase rahvaloenduse andmete alusel määratletav linnana, kus elab rohkem kui 2000 elanikku ja mille planeerimisorgan on maakonnaavalitsus (inglise keeles *county council*).

Arendustegevuseks (krundi piires) on vajalik eraldi lisaluba (inglise keeles *development permission*, PDA III osa), mis oma sisult on detailplaneeringu ja ehitusloa vahepealne.

Soomes koostatakse detailplaneering, et kavandada alade täpsemat kasutamist, et aladele ehitada ja neid arendada. Selle eesmärk on määrata alade kasutamise eesmärgid, suunata ehitamist ja muud maakasutamist kohalike tingimuste, linna- ja maastikupildi, hea ehitamistava, planeeringu muude eesmärkide põhjal ja edendada olemasolevate ehitiste kasutamist. Eespool kehtestatu järgi on DP koostamisel kohustuslik lähtuda maakonnaplaneeringust ja õigusjõuga üldplaneeringust.

Aladele, mille detailplaneeringute koostamine või muutmine on pooleli, võib KOV määrata ehituskeelu.

60 Ewer, lk 448.

61 BverwG 6.11.1968, 4 B 47/68 – NJW 1969, 1076.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Ehituskeeld kehtib 2–5 aastat. KOV võib planeerimise puudulikkuse tõttu pikendada ehituskeeldu kahe aasta kaupa. KOV-i määratud planeeringuala laiendamise ehituskeeld võib kehtida kokku kuni kaheksa aastat.

Detailplaneering tuleb koostada nii, et loodaks eeldused tervislikuks, turvaliseks ja meeldivaks elukeskkonnaks, teenuste kättesaadavuseks ja liikluse toimimiseks. Ehitatud keskkonnast ja looduskeskkonnast tuleb hoolida ning nendega seotud väärtusi ei tohi hävitada. Planeeritava alal ja selle lähiümbruses peab olema piisavalt parke ja virgestuseks mõeldud alasid. Märkimist väärib, et kui DP või DP muudatus koostatakse ennekõike erahuvides ja maaomaniku või valdaja algatusel, võib KOV nõuda isikult DP koostamise ja menetlemise kulud.

KOV peab jälgima DP ajakohasust ja vajadusel DP-d uuendama. Detailplaneeringu alale, mis on kehtinud üle 13 aasta ja mida suures osas ei ole ellu viidud, ei saa anda ehitusluba sellise uue ehitise ehitamiseks, millel on alade kasutamise ja keskkonnapildi seisukohalt oluline tähtsus, enne, kui KOV on hinnanud DP ajakohasust. Hindamine ei ole vajalik, kui DP ajakohasust on hinnatud viimase viie aasta jooksul. KOV-i otsust, millega DP on tunnistatud ajakohaseks, ei saa vaidlustada. Varem sätestatud 13 aastat võidakse erilisel põhjusel DP-s lühendada või pikendada. See aeg ei saa olla aga lühem kui viis ega pikem kui 20 aastat.

Detailplaneering

Erinevalt kehtivast regulatsioonist on sätestatud, et DP koostatakse:

- 1) linnades ja alevites hoone püstitamiseks ja olemasoleva hoone laiendamiseks rohkem kui 33 %;
- 2) hoone püstitamiseks ja olemasoleva hoone laiendamiseks rohkem kui 33 % aladel, mis üldplaneeringuga on määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega alaks;
- 3) suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga hoone püstitamiseks ja rajatise rajamiseks ning nende laiendamiseks rohkem kui 33 %;

Erinevalt kehtivast regulatsioonist on sätestatud, et DP koostatakse suurte rahvahulkade kogunemisega seotud hoonete püstitamiseks ning olulise avaliku huviga rajatiste rajamiseks, samuti nende laiendamiseks rohkem kui 33 %. Olulise avaliku huviga rajatis on ehitise, millest tulenev mõju ulatub mitmele kinnisasjale, mille ehitamise osas on suur avalik huvi või millest võib tõusetuda kõrgendatud oht. Avalikku huvi saab eeldada, kui tegu on näiteks kohaliku arengu seisukohast olulise rajatise, nagu laululava, spordistaadion, magistraalorustikud, avaliku raudtee laiendamine. Nimetatud rajatistest tulenevatest mõjutustest on vajalik avalikkust teavitada ning neid vastavasse menetlusse kaasata. Seetõttu on detailplaneering just sobilik protsess, kus saab juba varases staadiumis kaardistada erinevate osapoolt huvid ning nägemused nimetatud rajatise osas.

Lisaks linnadele ja alevitele ning aladele, millele on ÜP –ga määratud DP koostamise kohustus, on DP kohustus ka juhul, kui püstitatakse suurte rahvahulkade kogunemisega seotud hoonet. Kuna näiteks kaubanduskeskuse rajamisel alale, kus DP kohustus puudub, tuleb vaadelda ala laiemalt ning lahendada läbi samad küsimused, mis kaubanduskeskuse rajamisel DP koostamise kohustusega alale, saab vastava regulatsiooni kehtestamist pidada põhjendatuks. Märkida tuleb, et kõikidel sätestatud juhtudel hõlmab ehitamine ja laiendamine ka ehitamist ja laiendamist maa alla.

Säilib nõue koostada DP linnades ja alevites ning aladel, mis üldplaneeringuga on määratud detailplaneeringu koostamise kohustusega alaks, hoone püstitamiseks ja olemasoleva hoone

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

laiendamiseks rohkem kui 33 % . Lisaks ÜP-s määratud DP koostamise kohustusega aladele saab koostamise korraldaja algetada DP koostamise ka muudel juhtudel, kuid selline otsus peab olema põhjalikult motiveeritud. DP koostamist ei saa pidada põhjendatuks teatud liiki nn väikeehitiste ehitamiseks. Sellisteks ehitisteks on kuni 5 meetri kõrgune 20 ruutmeetrise ehitusaluse pindalaga hoone, samuti kuni 5 meetri kõrgune 60 ruutmeetrise ehitusaluse pindalaga hoone, millel puudub avalikkusele suunatud funktsioon. Põhjendatuks ei saa pidada DP koostamist ajutise hoone ehitamisel, milleks on eelkõige korduvaks paigaldamiseks ette nähtud kergkonstruktsiooniga hoone (n festivalide ajaks paigaldatavad telgid, kioskid, lava jms).

Erinevusena kehtivast regulatsioonist on sätestatud, et planeeringu koostamise korraldaja võib naaberkinnisasjade omaniku kirjaliku nõusoleku esitamisel lubada detailplaneeringut koostamata detailplaneeringu koostamise kohustusega alal:

- 1) olemasoleval hoonestamata kinnisasjale kuni kolme üksikelamu ehitamist;
- 2) olemasoleva hoonestuse vahele jäävale hoonestamata kinnisasjale büroohoone ehitamist, mille maht ei muuda piirkonna hoonestuslaadi ega ole vastuolus piirkonna planeerimispõhimõtetega;
- 3) mitme hoonega hoonestatud kinnisasja jagamist nende hoonete omanike vahel, kui kinnisasja jagamise taotlusega ei kaasne detailplaneeringu koostamise kohustust tingivate hoonete püstitamise või rajatise rajamise taotlust. mitme hoonega hoonestatud krundi jagamist nende hoonete omanike vahel mitmeks krundiks, kui kinnisasja jagamise taotlusega ei kaasne detailplaneeringu koostamise kohustust tingivate hoonete ehitamise taotlust;
- 4) muuta naaberkinnisasjade piire, kui sellega ei kaasne ehitise kasutamise sihtotstarbe ja hoonestusmahu muutumine.

PlanS-i väljatöötamise käigus jõuti järeldusele, et lihtsustatud korras ei oma DP koostamine (kehtiva PlanS-i § 22) sageli sisulist väärtust, kuid toob kaasa nii ajalise kui ka muu ressursi tarbetu kulutamise ning otstarbekam oleks tulevikus sarnastel juhtudel määrata ehitusõigus projekteerimistingimuste alusel. Seega saab tulevikus projekteerimistingimusi kasutada näiteks nn ühe krundi planeeringute asemel aladel, kus on kõik ehitusõiguse määramiseks olulised tingimused juba välja kujunenud, st sarnaste hoonete vahele võib hoonestamata kinnisasjale ehitada sarnase hoone ilma, et selleks peaks detailplaneeringut koostama.

Eeltoodu käib ka kehtiva PlanS-i § 9 lg 10 kohta, mis sätestab juhud, mil kohalik omavalitsus võib lubada paragrahvis sätestatud tegevuste läbiviimist ilma DP-d koostamata. Nendel juhtudel on eeskätt tegemist maakorralduslike toimingutega. Seega on vastavate juhtude puhul DP koostamise kohustuse sätestamisest loobutud.

Eeltoodud sätete puhul on sisuliselt tegemist praegu kehtivas PlanS-is juhtudega, mille puhul võib DP koostada lihtsustatud korras, või juhtudega, mil kohalik omavalitsus võib otsustada DP koostamise vajalikkuse. Arvestades, et nendel juhtudel on eelduseks naaberkinnisasjade omanike kirjalik nõusolek, aitab sellise võimaluse sätestamine hoida kokku ressursi, mis praegu kulub DP-de lihtsustatud korras menetlemisele, mis tehakse kinnisasjade omanike kokkuleppel ja mille suhtes puudub avalikkuse kõrgendatud huvi. Samas on sätestatud, et punktides 1–3 sätestatu ei kohaldu riikliku kaitse alla võetud maa-alal või selle kaitsevööndis, samuti riikliku kaitse alla võetud mälestise kaitsevööndis, loodusobjekti kaitsevööndis või miljööväärtuslikul alal.

Hierarhilisuse põhimõtte tagamiseks on sätestatud, et DP koostamisel tuleb lähtuda ÜP-s (samuti muudes ruumilist arengut suunavates dokumentides) kehtestatust.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Erinevalt teistest planeeringuliikidest ei ole DP puhul alati nõutav keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine. Samas kui detailplaneeringu koostamisel on nõutav detailplaneeringu elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilise hindamise korraldamine, lähtutakse menetluses üldplaneeringu kohta sätestatud nõuetest. Planeeringu koostamisel võetakse arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi.

Detailplaneeringu ülesanded

DP olulisem osa on ehitusõiguse määramine, mis mõjutab otseselt isikute põhiõiguseid. Ehitusõiguse mõiste on sarnane kehtivas PlanS –s sätestatuga. Täpsustatud on mitmete ülesannete sõnastust. Uue komponendina on ehitusõiguse osaks ka hoonestusala. Ehitusõiguse eesmärgiks on anda siduvad nõuded ehitise projekteerimiseks. DP koostamise kohustuse korral antakse ehitusõigus DP -ga ning aladel ja juhtudel, kui DP koostamise kohustus puudub, määratakse ehitusõigus ehitusseaduse alusel antavate projekteerimistingimustega. Seega on projekteerimistingimused nõutavad ehitusloakohustuslike ehitiste puhul ehitise püstitamiseks, rajamiseks või laiendamiseks, kui DP nõutav ei ole.

Detailplaneeringu ülesanded on suures osas samad kehtivas PlanS-is sätestatud ülesannetega. Täpsustatud on sätestatud ülesannete sõnastust. Oluline on, et DP –s lahendatakse ülesanded, mis tulenevad PlanS –st ning, et DP kajastaks ka hetkeolukorda tervikuna. Kõiki DP ülesandeid lahendada ei pea, vaid osad ülesanded tuleb lahendada vaid vastava vajaduse esinemisel.

Krundi mõiste kasutamisest on eespool kirjeldatud põhjustel loobutud. Krundi hoonestusala (PlanS –s „hoonestusala“) määramine on viidud ehitusõiguse osaks, mis vastab paremini selle olemusele.

Kehtiv PlanS näeb DP ülesandena ette piiritleda krundi hoonestusala, st krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooneid. Kuna krundi mõiste kasutamisest on loobutud, sätestab PlanS kohustuse lihtsalt hoonestusala määramiseks. PlanS sätestab, et planeeritava maa-ala või selle osa hoonestusala on vastava maa-ala piiritletud osa, kuhu võib püstitada ehitusõigusega lubatud hooneid ja rajada suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga rajatisi. Seega laieneb hoonestusala ka DP koostamise kohustusega rajatistele, milleks on suure rahvahulga kogunemise või olulise avaliku huviga rajatised.

Sätestatud on, et DP-ga saab märkida vaid servituudi seadmise vajadust. Selle eesmärk on senisest selgemalt esile tuua, et DP-ga saab ära näidata servituudi seadmise vajaduse, servituudi seadmine ise toimub siiski asjaõigusseaduses sätestatud korras. Ka Riigikohus on oma otsuses⁶² asunud seisukohale, et „Detailplaneering on avalik-õiguslik kokkulepe ja see ei asenda poolte asja- või võlaõiguslikku kokkulepet eratee kasutamiseks, samuti ei ole detailplaneering seadusjärgne kinnisasja kitsendus.“. Seega tuleks kaaluda sellise regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt detailplaneeringu alusel seatud kitsenduste puhul oleks võimalik lihtsustatud korras asjaõiguslike kokkuleppeid sõlmida. Vastasel korral tekib olukord, kus vaatamata detailplaneeringu kehtestamisele ning jõustunud halduskohtu otsuse olemasolule detailplaneeringu seaduslikkuse kohta, kerkib tsiviilkohtus uuesti üles vaidlus kitsenduste vajalikkuse üle. Samas on kokkulepe oma olemuselt vabatahtlik ning asjaõiguslike kitsenduste seadmine on reguleeritud asjaõigusseaduses, mistõttu ei ole lihtsustatud korras kokkuleppe sõlmimise reguleerimine võimalik. Samapõhimõtte kehtib ka näidata DP-s sundvalduse seadmise ja tee avalikult kasutatavaks teeks määramise vajadus puhul, kus nimetatud tegevuste rakendamisel tuleb lähtuda

⁶²RKTKo 3-2-1-5-06 p 22.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

vastavas eriseaduses sätestatud (sundvalduse seadmisel kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud ja tee avalikuks kasutamiseks määramisel tee seaduses sätestatud). Kuna „kuja“ mõistet on kasutatud kehtivas PlanS –s vaid korra, samuti ei kasuta mõistet ka teised seadused, on loobunud kuja mõiste kasutamisest, vaid sätestatakse, et DP üheks ülesandeks on ehitiste vahelise väikseima vahemaa määramine.

Detailplaneeringu koostamise korraldamine

Detailplaneeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus korraldab planeerimistegevust kõnesoleva seadusega sätestatud korras ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud. Vastav regulatsioon on analoogne ka kehtivas PlanS –s sätestatuga.

Detailplaneeringu läbiva avalikustamise ja teavitamise viisi valimise põhimõtted on samad, mis teiste planeeringuliikide puhul.

Leping huvitatud isikuga

Samuti säilib võimalus sõlmida haldusleping detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga ning nõue, et planeeringu koostamise korraldaja ei või halduslepinguga üle anda planeeringu koostamise juhtimist ja planeeringu koostamisel vajalike menetlustoimingute tegemist. Sarnaselt PlanS-is sätestatule on planeeringu koostamise korraldamine defineeritud kui: 1) planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine; 2) planeeringu koostamise juhtimine; 3) kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. KOV võib anda huvitatud isikule üle planeeringu koostamise (s.o tekstiosa ja jooniste vormistamise) või koostamise tellimise (juhul, kui huvitatud isikul ei ole pädevust iseseisvalt planeeringut koostada).

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on juhtida planeeringu koostamist, kuid juhtimise täpsemad reeglid vajavad sätestamist. See aitab paremini kaitsta avalikke huve arendajate tellitud ja finantseeritud planeeringutes. Planeeringu koostamise korraldamine on avaliku võimu ülesanne, seetõttu ei ole eraisik planeeringut tellides reeglina huvitatud avalike huvide kaitsmisest tema tellitava ja finantseeritava planeeringuga. Määratud on juhtumid, kui KOV ei tohi planeeringu koostamist või selle tellimist DP koostamisest huvitatud isikule üle anda. Nendeks juhtudeks on, kui DP: 1) maa-ala kohta puudub kehtestatud ÜP; 2) soovitakse muuta kehtestatud ÜP-d; 3) koostatakse riikliku kaitse alla võetud maa-alale, selle kaitsevööndis või ka mälestise või loodusobjekti kaitsevööndis olevale maa-alale; 4) koostatakse ranna või kalda piiranguvööndis olevale maa-alale; 5) kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi või maa-ala asub linnaehituslikult olulises piirkonnas; 6) koostatakse miljööväärtslikule alale või selle moodustamiseks; 7) koostatakse olulise ruumilise mõjuga objekti kavandamiseks; 8) koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks.

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-12-07⁶³ väljendanud seisukohta, et juhul, kui KOV korraldab ise planeeringu koostamist, on erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmine tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avaliku huviga kooskõlas olevaid lahendusi sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte alles selle vastuvõtmise otsustamisel.

⁶³ RKHK o 19.04.2007, 3-3-1-12-07. p. 18.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Lisatud on säte, mille kohaselt juhul, kui planeeringu koostamise korraldaja on sõlminud huvitatud isikuga halduslepingu detailplaneeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks ja planeeringu koostamisel ilmneb vajadus üldplaneeringu muutmiseks, tuleb haldusleping lõpetada. Eeltoodut toetab ka Riigikohus eelmisena viidatud lahendis, kus kohus on märkinud, et juhul, kui vajadus üldplaneeringu muutmiseks selgub alles planeeringu koostamise käigus, tuleks planeeringu koostamise korraldamine kohe üle anda haldusorganile ning sõlmitud leping lõpetada.

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-51-07⁶⁴ märkinud, et KOV-i õigus sõlmida huvitatud isikuga leping DP koostamiseks ja rahastamiseks, ei tähenda, et KOV-il on õigus nõuda huvitatud isikult juba algatatud planeeringu koostamise rahastamist ja huvitatud isikul puudub sellisel juhul kohustus juba algatatud planeeringut rahastada. Planeeringu koostamise rahastamise kohustust saab planeeringu koostamisest huvitatud isikule panna vaid enne planeeringu algatamist vastava lepingu sõlmimisega. Kõnealusel juhul algatas KOV DP, kuid muutis hiljem vastavat haldusakti, jättes planeeritava maa-ala hulgast välja kaebaja kinnistu, kuna kinnistu omanikuga ei suudetud leida kompromissi planeeringu kaasrahastamise kohta. Kolleegium leidis, et pärast DP algatamist on isikult rahastamise nõudmine lepingu puudumisest hoolimata PlanS-i § 10 lg-ga 6 vastuolus.

Detailplaneeringu algatamine

Detailplaneeringu algatab kohalik omavalitsus. Igal isikul on õigus teha ettepanek detailplaneeringu algatamiseks. Sarnaselt teiste planeeringuliikidega ei ole planeeringu algatamiseks ettepaneku tegemist reguleeritud, kuid selline õigus on isikutel tulenevalt HMS –st tagatud. Samas on sätestatud alused, mille esinemisel planeeringut ei algatata:

- 1) algatamise ettepanek on vastuolus liigilt kõrgema planeeringuga (üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu või üldplaneeringuga);
- 2) algatamisel on ilmne, et planeeringu elluviimine tulevikus on võimatu;
- 3) muul ülekaalukal avalikul huvil põhineval põhjusel.

Planeeringu algatamise otsustamise tähtaja, algatamise otsuse sisu ja teavitamise põhimõtted on samad ÜP ja MP menetluses kohalduvate põhimõtetega. DP algatamisest teavitamise regulatsioon on sarnane kehtivas PlanS-is sätestatuga (vt MP algatamise osas selgitatud).

Ehituskeeld detailplaneeringu koostamise ajal

Sarnaselt ÜP-ga säilib võimalus ajutise ehituskeelu kehtestamiseks DP koostamise ajal. Ehituskeelu kohta vaata ÜP kohta sätestatud.

Koostöö ja kaasamine detailplaneeringu menetlemisel

Koostöö ja kaasamise olemuse ja omavahelise eristamisest vaata ÜRP kohta sätestatud.

DP koostatakse koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid probleeme detailplaneering käsitleb. Kaasatud isikud on:

- 1) planeeritava maa-ala elanikud, kinnisasjade omanikud, maa-ala elanikke esindavate mittetulundusühingud ja sihtasutused ning juriidiliseks isikuks mitteolevad ühendused, kes tegutsevad kirjaliku kokkuleppe alusel ja kes esindavad olulise osa maa-ala elanike seisukohti;
- 2) olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikud või valdajad;

⁶⁴ RKHK o 24.10.2007, 3-3-1-51-07, p. 11.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

3) muud isikud ja asutused, kelle koostamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja või kes on avaldanud soovi enda kaasamiseks planeeringu koostamisse.

Samuti kaasab planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringu koostamisse puudutatud isikud. Puudutatud isikuteks on eelkõige planeeritaval territooriumil asuva kinnisasja praegune või teadaolev tulevane omanik, külgneva kinnisasja omanik ning teiste selliste kinnisasjade omanikud, mille maakasutus- ja ehitustingimusi detailplaneeringuga kavandata oluliselt mõjutab. Nimetatud kinnisasjadele piiratud asjaõigust omavad isikud on huvitatud isikud, kui detailplaneering nende asjaõiguse kasutamist oluliselt mõjutab.

Isikuteks, keda tuleb planeerimismenetluse kaasata, on Riigikohtu praktika kohaselt loetud ka maa tagastamiseks või ostueesõigusega erastamiseks õigustatud subjekt. Riigikohus leidis määruses nr 3-3-1-27-08⁶⁵, et huvitatud isikuna saab käsitada ka maa tagastamise nõudeõigust omavat isikut, kelle planeerimismenetluse kaasamata jätmine on õigusvastane. Nimetatud menetluses vaidlustas kaebaja planeeringu algatamise ja vastuvõtmise korraldused, mis ei ole lõplikud haldusaktid ja üldjuhul eraldi vaidlustamistele ei kuulu, kuid kohus leidis, et isiku kaebeõiguse seisukohalt ei ole oluline, kas kaasamata jätmine võib planeerimismenetluse tulemust mõjutada või mitte. Seega tuleb PlanS kohasel kaasatavate (ehk puudutatud isikute) ringi määramisel lähtuda ka Riigikohtu sellesisulistest hinnangutest.

Määrusest nr 3-3-1-47-05⁶⁶ nähtub, et koostöö tegemisse tuleks kaasata ka isikud, kes ei ole veel jõudnud realiseerida õigust maad ostueesõigusega erastada. Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-33-05⁶⁷ järgi peab KOV DP koostamise raames püüdma lahendada tehnorajatise arendaja ja maaomanike vahelised vaidlused tehnorajatiste ja nende paiknemise küsimustes. DP-s kindlaksmääratud tehnorajatiste arv ja paiknemine täpsustab ja loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnorajatise ehitamist.

Detailplaneeringu esitamine arvamuse esitamiseks ja kooskõlastamiseks

Kooskõlastamise ja arvamuse esitamise regulatsioon on sisuliselt sama ÜP ja MP kohta sätestatuga.

Detailplaneeringu avalik väljapanek ja avalik arutelu

Sarnaselt teiste planeeringuliikidega on sätestatud, et DP tutvustamiseks korraldab planeeringu koostamise korraldaja planeeringu avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid. Planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud korraldama vähemalt ühe avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu planeeringu koostamise korraldaja välja valitud detailplaneeringu lahenduse tutvustamiseks.

Lisaks eeltoodule on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud korraldama vähemalt ühe avaliku arutelu võimalike detailplaneeringu eskiiside tutvustamiseks, kui detailplaneering koostatakse juhtudel, mil ka DP koostamiseks huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimine on keelatud ning mille suhtes on avalikkuse kõrgendatud huvi. Juhul, kui DP koostamisel on kohustuslik keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine, on planeeringu koostamise korraldaja kohustatud korraldama vähemalt:

⁶⁵ RKHK 3-3-1-27-08, RT III 2008, 42, 287.

⁶⁶ RKHK 3-3-1-47-05, RT III 2005, 28, 296.

⁶⁷ RKHK 3-3-1-33-05, RT III 2005, 36, 355.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

- 1) ühe väljapaneku ja avaliku arutelu võimalike planeeringu eskiiside ja planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi tutvustamiseks;
- 2) ühe väljapaneku planeeringu koostamise korraldaja välja valitud detailplaneeringu lahenduse ja planeeringu keskkonnamõju strateegilise aruande tutvustamiseks.

Planeeringu koostamise korraldaja korraldab DP lahenduse avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Avalikul arutelul tutvustab planeeringu koostamise korraldaja väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ning enda seisukohti nende suhtes, põhjendab planeeringu koostamisel valitud lahendusi ja vastab muudele planeeringut puudutavatele küsimustele. Planeeringu avaliku väljapaneku teates tuleb lisaks asjaoludele, mis on nõutavad ka teiste planeeringuliikide puhul, anda teavet kavandatava hoonestuse iseloomu, olulisemate maakasutus- ja ehitustingimuste ning selle kohta, kas detailplaneering sisaldab üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut.

Detailplaneeringu lahenduse avaliku väljapaneku kestus on 14 päeva. Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu lahenduse ja detailplaneeringu lahenduse, mille koostamise aluseks puudub kehtestatud üldplaneering, avaliku väljapaneku kestus on 30 päeva.

Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringu lahenduses vajalikud muudatused ning esitab detailplaneeringu heaks kiitmiseks maavanemale. Koos detailplaneeringu lahendusega esitatakse maavanemale ülevaade arvestamata jäänud arvamuste kohta. See nõue ei kohaldu juhul, kui detailplaneering on koostatud kooskõlas üldplaneeringuga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud kirjalike arvamustega on arvestatud.

Kõigi planeeringuliikide puhul kohaldub nõue, mille kohaselt avaliku väljapaneku käigus kirjalikke arvamusi esitanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest kirjalikult planeeringu koostamise korraldajale. Samasisuline säte on ka kehtivas PlanS-is.

Detailplaneeringu kehtestamine

Eelnõu ettevalmistamisel leiti, et sobilik on kehtiva regulatsiooni jätkamine, mille järgi kehtestab DP kohalik omavalitsus. KOKS-i § 22 p 33 kohaselt kuulub kehtiva PlanS-i § 10 lõikes 6¹ sätestatud detailplaneeringute (juhul, mille puhul esineb kõrgendatud avalik huvi) kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Eeltoodust lähtuvalt võib ülejäänud DP-d kehtestada linna- või vallalavalitsus.

Detailplaneeringu vaidlustamine

Kuna DP on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks, on DP puhul põhjendatud võimalus esitada populaarkaebus, seega on PlanS-is sätestatud, et igal isikul on õigus detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus kehtiva õigusega või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud vabadusi.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

KOKS-i § 22 p-s 33 sätestatu järgi kuulub DP kehtetuks tunnistamine ning sellise DP kehtestamine, mille puhul PlanS kohane järelevalve teostamine planeeringute koostamise üle on kohustuslik või millega määratakse miljööväärtslik hoonestusala, kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse.

PlanS-is on lisatud alused, mille korral on planeeringu koostamise korraldajal õigus DP kehtetuks tunnistada. DP või selle osa võib tunnistada kehtetuks, kui:

- 1) DP kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ning ei ole asunud detailplaneeringut ellu viima;
- 2) planeeringu koostamise korraldaja või planeeritava kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest koobuda.

Kuna DP kehtetuks tunnistamisel võib tegemist olla isiku õiguseid riivava haldusaktiga ning sellega võib kaasnedes hüvitamisnõude esitamine planeeringu koostamise korraldajale, peab kehtetuks tunnistamine olema tugevalt motiveeritud, mistõttu on aluste ebapiisavus ilmnenud ka senises praktikas. Kuna kehtestatud DP lahendus ei pruugi aja möödudes vastata muutunud majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja keskkonnavajadustele ning ka avalikkuse hinnangule, peab kohalikul omavalitsusel olema selge võimalus teatud aja möödudes planeering üle vaadata ja vajadusel kehtetuks tunnistada. Samas peab arvestama, et kehtetuks tunnistamine saab muutunud olude alusel kõne alla tulla eelkõige siis, kui avalik huvi seda tingib. Kui DP rakendamiseks on juba kulutusi tehtud, siis võib kehtetuks tunnistamisega kaasnedes ka nende kulutuste kompenseerimine. Juhul, kui soovitakse planeering osaliselt kehtetuks tunnistada, peab olema tagatud, et planeeringu terviklahendus oleks siiski elluviidav. KOKS-i § 22 sätestatud regulatsiooni järgi kuulub nii ÜP algatamine kui ka kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Samuti kuulub volikogu pädevusse kuulutada välja ÜP väljapanek.

Lisaks tuleb tähelepanu pöörata ka sellele, et kui praktikas koostada piisavalt kaalutatud ja põhjendatud planeeringuid (ja kehtestamise otsuseid), siis puudub ka vajadus teatud aja möödumisel nende kehtetuks tunnistamiseks. Õiguskindluse loob teadmine, et kord kehtestatud DP kehtib kuni sellekohase uue (põhjendatud) otsuse tegemiseni, sest vastasel juhul puuduks kindel teadmine, kuidas ühte või teist maa-ala kasutama hakatakse ja millist ehitist maa-ale ehitada kavatakse.

DP kehtetuks tunnistamine ei ole aluseks isiku saamata jäänud tulu hüvitamise nõude esitamiseks. VÕS-i § 128 lg 2 kohaselt on varaline kahju ka saamata jäänud tulu. VÕS-i § 128 lg 4 täpsustab, et saamata jäänud tulu on kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud.

Üldplaneeringut muudev detailplaneering

Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu menetlemisele kohaldatakse üldplaneeringu koostamisele ettenähtud menetlust. Seega on ka ÜP-d muutvate DP-de puhul nõutav KSH läbiviimine. Tuleb siiski rõhutada, et ÜP muutmise DP-ga peab jääma erandlikuks võimaluseks. Kuigi DP-ga ÜP muutmise peaks olema erand, on see praktikas väga levinud ning muutunud kohati lausa valdavaks. Selle on põhjustanud KOV-ide põhjendamatud otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse kokkulepituid üldiseid ja avalikke huve ning väärtusi. Asjakohane ei ole KOV-i poolt korduvalt kohtumenetlustes kasutatud põhjendus, mille kohaselt on KOV-il raske keelduda ÜP muutmisest, sest planeeritav maa kuulub eraomandisse. PlanS-i § 4 lõikega 2 on planeerimistegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil, sh seaduse eesmärgi tagamine, antud KOV-i pädevusse. KOV-i volitused ja kaalutlusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

maa omandivormiga⁶⁸. Sellele, et DP-ga ÜP muutmine peaks olema pigem erand kui reegel, on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus.

Otsuses nr 3-3-1-12-07⁶⁹ on Riigikohus leidnud, et „Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma võimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.“. Samuti on Riigikontroll ülevaates „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ asunud seisukohale, et ÜP-sid muudetakse DP-dega liiga palju ning kui ÜP-d muudetakse DP-dega olulises osas, ei koordineeri KOV mingist hetkest enam ruumilist planeerimist oma territooriumil, vaid on muutunud koostööpartneriks. Ehitusturu aktiveerumisel on oluline, et ÜP-s määratud tingimused vastaksid olemasolevale olukorrale. Paraku on ÜP muutmine DP-dega mitmes kõrge ehitussurvega omavalitsuses üldlevinud, mistõttu kaldutakse oluliselt kõrvale seaduse tegelikust mõttest, kuna DP koostamise eesmärk ei pruugi alati olla kooskõlas avalike huvidega. Valla või linna läbimõeldud ning tasakaalustatud ruumilise planeerimise ja arengu seisukohalt on ajakohase ÜP olemasolu oluline⁷⁰.

Eeltoodut arvestades peaks DP-ga ÜP muutmine jääma erandiks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Samuti on Riigikohtu halduskolleegium oma mitmetes lahendites rõhutanud küll planeerimisotsuste omapära – nende ulatuslikku diskretsioonilisust – kuid märkinud, et planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei saa ega tohi subjektiivseid avalikke õigusi suvaliselt piirata. Ettepanek üldisema planeeringu muutmiseks ei saa toetuda suval, selleks on vajalikud piisavad teadmised, milline on muudatuse tagajärg. Seega peab planeerimisdiskretsiooni teostamiseks olema kehtestatud asjakohane seaduslik raamistik. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-79-09⁷¹ märkinud, et „Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Selles tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid nagu on rõhutanud kolleegium oma 6. novembri 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-62-02, on isik õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt. Harku Vallavolikogu 30. novembri 2006. a määrusega nr 23 kinnitatud Harku valla ehitusmääruse § 5 lg 10 kohaselt võib detailplaneeringu algatamisest keelduda ka siis, kui algatamise ettepanek on vastuolus valla või selle osa üldplaneeringuga või teemaplaneeringuga või kaasneb oluline keskkonnamõju, samuti muudel juhtudel, lähtudes avalikust huvist. Kolleegium märgib, et üldplaneeringus fikseeritud keskkonnakaitselised ja muud valla säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida vältimatult tuleb arvestada üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja seeläbi ka detailplaneeringu algatamise taotluse põhjendatuse hindamisel.“.

68 Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. *Juridica* VII 2006, lk 451–454.

69 RKHK 3-3-1-12-07, RT III 2007, 18, 152.

⁷⁰ Riigikontrolli ülevaade „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“, esitatud Riigikogule 19.06.2008, lk 13.

⁷¹ RKHKo 3-3-1-88-04, RT III 2005, 10, 90.

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Kehtib kuni eelnõu heakskiitmiseni kodifitseerimiskomisjoni poolt

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Sarnaselt praegu kehtivale regulatsioonile on eelnõus sätestatud, et kui DP sisaldab kehtestatud ÜP põhilahenduse muutmise ettepanekut, kuulub DP koosseisu ÜP teksti ja jooniste vastava osa muudatuste ettepanek.

§ 86. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendusseaduse jõustumisel. Rakendusseadusega sidumine on vajalik, et jõustada ehitusseadustik ja planeerimisseadus üheagselt ning tagada nende paralleelne rakendamine.

IV. Eelnõu terminoloogia

Seaduses ei ole võetud kasutusele uusi termineid.

V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Seadusel ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

VI Seadustiku mõjud

Seaduse mõjusid on käsitletud sätteid kirjeldavates alapunktides. Põhjalikumat mõjude analüüsi saab teha alles siis, kui on kokku lepitud nii üldosa kui eriosa sätete sisus.

Eelnõu avalikustamisega paralleelselt käivitatakse majanduslike mõjude hindamine.

VII. Seadustiku rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kuna eelnõu avalikustamisega paralleelselt käivitatakse majanduslike mõjude hindamine, lisatakse majanduslike mõjude hinnang selle valmimisel.

VIII. Rakendusaktid

Käesoleva seaduse rakendamiseks on plaanis koostada järgnevad rakendusaktid:

- planeeringu vormistamise nõuded;
- üldplaneeringu muinsuskaitse tingimuste koostamise kord;
- välisõhus leviva müra piiramiseks detailplaneeringu koostamisele esitatavad nõuded;
- detailplaneeringu muinsuskaitse tingimuste koostamise kord.

IX. Seadustiku jõustumine

Seadus jõustub ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendusseaduse jõustumisel.

X. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon on plaanitud 2012. aastal.