

**KRUNDI KASUTAMISE SIHTOTSTARVETE JA MAAKASUTUSE
JUHTOTSTARVETE MÄÄRAMISEGA SEOTUD PROBLEEMIDE
KAARDISTAMISE JA PLANEERIMISSEADUSE AJAKOHASTAMISE
VAJADUS**

ANALÜÜS

SORAINEN

SKEPAST  PUHKIM



TARTU ÜLIKOOOL

RAKE

SISUKORD

Sisukord.....	2
Lühikokkuvõte	4
Sissejuhatus	10
1. Uuringu eesmärk, metoodika ja probleemistik.....	11
1.1. Uuringu eesmärk	11
1.2. Metoodika.....	11
1.3. Varasemates uuringutes välja toodud probleemküsimused	11
2. Õigusraamistiku analüüs	14
2.1. Maa kasutamise sihtotstarvete põhiseaduslik raamistik.....	14
2.2. Maa kasutamise sihtotstarbed ning nende määramise lähtekohad	17
2.2.2. Maa kasutamise sihtotstarbed erinevates õigusaktides	20
2.3. Seosed eri tasandite maa kasutamise sihtotstarvete vahel.....	24
2.4. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmine, täpsustamine või täiendamine	24
2.4.1. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmise, täpsustamise või täiendamise üldised lähtekohad	24
2.4.2. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmise, täpsustamise ja täiendamise seosed erinevate planeeringuliikide vahel	29
3. Rakenduspraktika analüüs.....	31
3.1. KOV rakenduspraktika.....	31
3.1.1. Juhtotstarvete määramise alused rakenduspraktikas	32
3.1.2. Maa-ala maakasutuse juhtotstarbe määramise alus ja juhtotstarbed	42
3.1.3. Toetavate otstarvete tähendus juhtotstarvete tähenduse kujundamisel	51
3.1.4. Krundi kasutamise sihtotstarbe määramise alused rakenduspraktikas.....	55
3.1.5. Peamised probleemid ja muutmisvajadused	59
3.2. Valitsusasutuse rakenduspraktika	64
3.3. Fookusgrupi arutelu.....	65
4. Lahendusettepanekud	66
4.1. Maakatastriseaduse muutmine	66
4.2. Planeerimisseaduse muutmine ja/või volitusnormi alusel määruse kehtestamine	67

4.3. Planeerimisseaduse krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste ja seonduva regulatsiooni muutmine.....	68
4.4. Ehitusseadustiku ehitamisele esitatavate nõuete muutmine.....	69
5. Mitteregulatiivsed ettepanekud	70
Lisa 1 – Ülevaade planeeringute või lubade muutmise (täpsustamise) õiguslikest alustest	72
Lisa 2 – Ülevaade juhtotstarvete määratlemisest kohalikes omavalitsustes	74

LÜHIKOKKUVÕTE

1. Analüüsi koostamise eesmärk oli vastata Tellija esitatud küsimustele seoses juhtotstarvete ning krundi kasutamise sihtotstarvete praktiliste probleemide määratlemisega. Alljärgnevalt kasutatakse üldistatuna mõistet „maa kasutamise sihtotstarve“, millega hõlmatakse juhtotstarve, krundi kasutamise sihtotstarve, katastriüksuse sihtotstarve, ehitise kasutusotstarve ja ruumide kasutamisele esitatavad nõuded. Kui asjakohane, kasutatakse vastavaid termineid eraldiseisvana.
2. Maa kasutamise sihtotstarvete määramisega esineb õiguslik probleem, kuna puudub ühtne kord maa kasutamise juhtotstarvete reguleerimiseks. Ühtse korra puudumine on toonud kaasa olukorra, kus kohalikud omavalitsused on loonud eraldiseisvad süsteemid, millel on kohalike omavalitsuste võrdluses vähene ühisosa. Juhtotstarbe mõiste erisugune sisustamine mõjutab hilisemat detailplaneeringus ning loamenetlustes määratavaid sihtotstarbeid. Samas on maa kasutamise sihtotstarvete, sh ehitise kasutusotstarvete reeglistik ühtne süsteem. Juhtotstarvete sisustamine väga laia diskretsiooniruumi alusel on toonud kaasa olukorra, kus planeerimis- ja loamenetluste lõpptulemused võivad asukohast tulenevalt erineda. Nt võib õiguslikult erineda, kas ärimaale saab rajada tööstuse, mis ei põhjusta häiringuid, või kas juhtotstarbe saab jätta üldse määramata.
3. Samas peab riigil olema legitiimne eesmärk maa kasutamise sihtotstarvete süsteemi üle-eestiliseks ühtlustamiseks, kuna tegu on kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia raames lahendatava küsimusega (PlanS¹ § 76 lg 2). Praktika uuringu lõpptulemusel ei selgunud, et kohalikud omavalitsused saaksid uurimisküsimustes esitatud probleemidest ühte moodi aru. St uuringu tulemusel ei tekkinud valdavat seisukohta, kuidas adresseerida Tellija tõstatatud küsimusi. Üks reguleerimise legitiimsetest eesmärkidest võib olla riigi taseme planeeringutest tulenevate avalikes huvides olevate suuniste ühetaoline rakendamine, nt rohevõrgustike kaitsetingimuste elluviimine (nt puhke- või roheala vms juhtotstarbe raames) ning nendest kõrvalekaldumine. Samas tuleb tähele panna, et sekkumine kohaliku omavalitsuse autonoomiasse peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Nt võib olla asjakohane maakonnaplaneeringust tulenevate maakasutustingimuste täitmiseks teatud juhtotstarbe sisustamine. Samas ei pruugi olla vajalik ega mõõdukas nt elamumaa ühetaoline sisustamine.
4. Eraldiseisev küsimus on, kas üldplaneeringutes kehtestatud eriilmeliste regulatsioonide olemasolu kahjustab ülemääraselt õiguskindlust, sh ettenähtavust üksikisikute jaoks. Kohalike omavalitsuste praktika uuringust selgus, et ühe kohaliku omavalitsuse siseselt on lõpptulemus isikute jaoks suuresti arusaadav, sest välja on töötatud lahendused, mis ei kahjusta ebaproportsionaalselt isikute õigusi. Valdkonnas on siiski palju nii praktilist kui ka õiguslikku segadust, mis on tihti peale tingitud konkreetse kohaliku omavalitsuse planeeringutest. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et paljud kohalikud omavalitsused on viimastel aastatel kehtestanud uued üldplaneeringud, seega on nimetatud probleemkohad kandunud edasi uutesse haldusaktidesse. Õigusaktiga ühtsete suuniste andmine ei mõjuta kehtestatud planeeringuid tagasiulatuvalt, kuid edasiulatuvalt saab seadusandja anda juhised, mida järgida uute üldplaneeringute koostamisel.
5. Pikemas perspektiivis on õiguslikult oluline tekitada süsteemne arusaam, mida tähendavad erinevad maa kasutamise sihtotstarbed, mis on nende määratlemise eesmärk ning mõju isikute õigustele ja avalikule huvile. Oma olemuselt on tegu kinnisasjale kehtestatavate kitsendustega, mis peavad olema proportsionaalsed. Kuigi maa kasutamise sihtotstarvete seadmine ning nende kaudu kinnisasja kasutamise piiramine võib olla õigustatud avalikes huvides või kolmandate isikute

¹ Planeerimisseadus (PlanS). - RT I, 11.06.2024, 12.

õiguste kaitseks, peab esitatav piirang olema põhjendatud. Kohtupraktika ja õiguskirjanduse põhjal on näha, et ühiskonna toimimiseks olulised teemad, näiteks keskkonnakaitse, võivad õigustada omandipõhiõiguse piiramist. Seega on igakordselt vajalik hinnata avalike huvide ja omandipõhiõiguse vahekorda, kuivõrd avalik huvi on pidevalt muutuv nähtus. Tuleb aga tähele panna, et mida täpsemad on juhtotstarvete määramise seaduslikud alused, seda paindumatum on planeeringute kohandamine muutunud oludega, sh kaalutlusõiguse kasutamine õiguste kaitse tagamiseks. See tähendab, et maa kasutamise sihtotstarbe muutmine vajab omakorda täpsustatud seaduslikke aluseid.

6. Digilahenduste kasutuselevõtu, sh e-ehituse platvormi² või planeeringute infosüsteemi arendamise eeldus on maakasutus- ja ehitustingimuste ühetaolisus ning kokkulepete tegemine andmehalduse põhimõtetes. See tähendab, et andmekogus töödeldavad andmed peavad vastama andmekvaliteedile³ esitatavatele jms nõuetele. Arvestades ülal toodud järeldusi, ei ole juhtotstarvete mõiste ühtlustamine lühiajalises perspektiivis võimalik, mistõttu saab kaaluda digilahenduste kasutuselevõttu, alustades ühtlustamisega kõige detailsemast kategooriast, st ehitise kasutamise otstarvete loetelu ning ruumide kasutamise nõuete ühetaoliseks muutmisest. Fookusgrupis toodi välja, et digilahenduste kasutuselevõtt juhtotstarvete vaates oleks võimalik, kui kohalik omavalitsus saaks nt ärimaa juhtotstarbele lisada selgitavaid tingimusi või siis nt viisil, et iga juhtotstarve on eraldi kiht või andmekategooria. Lihtsam on läheneda juhtotstarbest tulenevatele tingimustele kui piirangutele (Maa-ameti kitsenduste rakenduse analoogia), kuid keerulisem on ühetaoliselt visualiseerida planeeringutest tulenevaid võimalusi.

7. Veel on võimalik digilahenduste kasutuselevõtuks uuendada olemasolevat juhendit enimlevinud praktika kohaselt ja paluda kohalikel omavalitsustel koostada vastavustabelid juhendi järgimise osas. St üleminekuperioodil mitte teha kohustuslikku juhtotstarvete loetelu ja anda kohalikele omavalitsustele võimalus ise hinnata nende üldplaneeringute vastavust andmekogus esitatavatele andmekategooriatele (juhtotstarvete loend). Igal juhul peab süsteem juhtotstarbest kuni ruumide kasutamise nõueteni⁴ olema ühtne, sh hulgas peavad olema selged süsteemi osade vahelised hierarhilised või muud seosed. Kogu süsteemi ühtlustamiseks on vajalik ministereitevaheline, sh andmekogude vastutavate töötajate koostöö.

8. Peamised terminid praktikas, mis väljendavad üldplaneeringus määratud juhtotstarvet järgivad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi sihtotstarvete leppemärkide tabelit⁵, mh on üldistatud kujul alati kajastatud, elamu-, äri-, liikluse-, tootmise jne maa-alad (vt Lisa 2). Uuringus osalenud kohalikud omavalitsused on aga üldistest juhtotstarvetest teinud neile vajalikke erisusi, nt näinud ette pereelamute või põllumajandustootmise maa-ala või üldplaneeringus nimetatud mõisted eraldiseisvalt defineerinud. Tellija mõisteid puudutavatele küsimusele vastamine eeldab, et kõik erinevad maa kasutamise sihtotstarvete süsteemid on omavahel ühtses loogilises seoses, kuid tegelikult see nii ei ole, sest süsteemide eesmärgid on erinevad. Nt linnaehituslikult võib

² Vt ka Ehitisregistri andmehalduse raamistiku analüüs, 2023. Internetis: https://www.kratid.ee/files/ugd/980182_be24568b8bbb40fba5b9200004a41e32.pdf.

³ Statistikaameti juhis „Andmekvaliteedi juhis“. Internetis: https://www.stat.ee/sites/default/files/2023-06/AH_juhis_andmekvaliteet_1.3_090523.pdf.

⁴ Ehitusvaldkonnaga ühtlustamisel on oluline kohandada ka ehitise CCI klassifikaatoriga, kui otsustatakse see võtta kasutusele. Vt ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi analüüs Ehitise elukaare digitaliseerimiseks maakasutuse ja ehitiste klassifikatsiooni ajakohastamine ja CCI-põhise klassifikaatoriga vastavusse viimine, 2020. Internetis: <https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2021/01/IKT34-Ehitiste-klassifikatsiooni-ajakohastamine-ja-CCI-ga-vastavusse-viimise-analüüs.pdf>.

⁵ Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi sihtotstarvete leppemärkide tabel (**leppemärkide tabel**). Internetis: https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/Sihtotstarvete_leppem_tabel_20141215_print_20231115.pdf.

lasteaed sobituda elumupiirkonda või segahoonestusalale, kuid katastriüksuse sihtotstarbe mõttes on vaja seda käsitleda ühiskondlike ehitiste maana. Kui tegu on eralasteaiaga, tekib vajadus seda liigitada ärimaa alla. Näiteks tõstatati samuti küsimus, kas tankla on ärimaa, transpordimaa või tootmismaa.

9. Enne nimekirja kehtestamist tuleks läbi mõelda põhimõttelised lähtekohad vastava teema süsteemseks lahendamiseks. Maa kasutamise sihtotstarvete mõistekasutus eri õigusaktides ei ole süsteemne ja järjepidev. Ruumiandmete võimalikult laiapõhjaliseks töötlemiseks oleks aga vajalik järgida ühtset mõistekasutust, mis on kasutatav erinevates valdkondades. Uue süsteemi loomisel peaks järkjärguliselt kohandama või parandama eriõigusakte. Esmalt on vajalik sätestada, millele kehtestatakse maa kasutamise sihtotstarve – kas kinnisasjale, ehitisele või tegevusele (vt ka ptk 2.2). Näiteks on ebasüsteemne kehtestada piiranguid ehitise liikide kaupa juba planeerimismenetluses, mis peaks eelkõige andma põhimõttelised kinnisasja kohta käivad arengusuundumused.

10. Lisaks on kohalike omavalitsuste praktika väga erinev selles osas, kas süsteemi keskmes on üld- või detailplaneeringu tasand. Sellest sõltub, kas juhtotstarve määratletakse pigem üldiselt või detailselt. Veel on oluline tähele panna, et maakonnaplaneeringus antud suunistel ning üldplaneeringu juhtotstarbel on laiem eesmärk, kui hilisemalt määratavatel maa kasutamise sihtotstarvetel, st et juhtotstarve mõjutab maakasutust laiemalt ega keskendu üksnes hilisemale ehitusõiguse andmisele. Kuigi tegu on ühtse süsteemiga (maakonnaplaneeringust ruumide kasutamise nõueteeni), siis kõik kõrgemal astmel antud juhised (nt juhtotstarbed) ei leia väljundit ehitise kasutamise otstarbena.

11. Uue süsteemi loomisel on oluline sätestada, mis on süsteemi üld- ja ühisosa. Näiteks kas PlanS sätestab üldised reeglid maa kasutamise sihtotstarvete määramiseks ning eriõigusaktides peab üldreeglitest (üldosast) lähtuma. Samuti on küsimus, mis on süsteemi ühised reeglid. Näiteks, kas maa kasutamise sihtotstarvete määramine on kõikidel tasemetel kohustuslik ja kas maa kasutamise sihtotstarvete muutmine käib samade reeglite alusel. On õigusakte, mis ei viita PlanS-le kui valdkondlikule üldosale, vaid lähtuvad hoopis MaaKatS⁶ mõistetest. Nt on keelatud kinnisasja jagada, kui jagamise tulemusena muutub võimatuks kinnisasja kasutamine vastavalt sihtotstarbele või kui ei ole võimalik moodustada katastriüksust.⁷ Samas on ebaselge, kas sihtotstarve võiks siinkohal ka tähendada juhtotstarvet, krundi kasutamise sihtotstarvet, katastriüksuse sihtotstarvet või sihtotstarvet üldises tähenduses. Sellisel keelul on aga oluline mõju isikute õigustele.⁸

12. Planeeringutes kasutatakse veel perspektiivset/kavandatavat maa kasutamise sihtotstarvet ning kõrvalotstarvet. Kuigi tegu ei ole eraldiseisvate mõistetega, mõjutab nende terminite kasutamine maakasutust üsna suurel määral. Perspektiivse maakasutuse, kõrvalotstarvete aga ka maa vahekasutuse määramine tekitab küsimused planeeringute muutmise või täpsustamise kohta, nt kõrvalotstarvete rakendamise raames. Lisaks tekitab ebaselgust perspektiivse maakasutuse realiseerimine, st millal võiks eeldada, et kavandatud õige aeg jõuab kätte ning kas selleks on haldusorganil vajalik teha lisaotsuseid. Nt tekitab praktikas küsimusi üldplaneeringu kavandatava juhtotstarbe, nt perspektiivne elumumaa, elluviimine ning detailplaneeringu algatamisest keeldumine. Samas toodi praktikute poolt välja, et perspektiivse/kavandatava termini osas tänase lähenemise järgi vajadus puudub, sest kõik, mida planeering kavandab, ongi üldistatuna

⁶ Maakatastriseadus (**MaaKatS**). - RT I, 17.03.2023, 56.

⁷ Maakorralduseseadus (**MaaKS**) § 13 lg 4. - RT I, 17.03.2023, 56.

⁸ Vt nt RKHKo 10.01.2022, 3-20-952, p-d 17 – 19.

perspektiivne. Seda terminit kasutati varasemalt, et eristada olemasolevat ning perspektiivset, kuid planeeringu eluea jooksul on need seisundid muutuvad ning pigem on sellest lähenemisest tänaseks loobutud. Kõrvalotstarbe termin on endiselt kasutuses või selle põhimõte – erinevate otstarvete samaaegne lubamine (nt elamud läbipõimununa ettevõtlusaladega vms). Mitmeotstarbelise maakasutuse rakendamine peaks olema kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus.

13. Planeeringute muutmise ja täpsustamise õiguslikud alused ning nende rakendamine on PlanSi raames ebaselged ja vastuolulised. Ühelt poolt puudub ühtne ja järjepidev süsteem erinevate planeeringuliikide muutmiseks ja täpsustamiseks, teiselt poolt ei ole süsteemne ka nii-öelda alt üles muutmise või täpsustamise temaatika. Õiguslikult on ebaselge, mis on planeeringu muutmise ja täpsustamise erisus. Näiteks on osasid planeeringuliike lubatud muuta teemaplaneeringu koostamise kaudu, samas kui teemaplaneering on planeeringus varem lahendatud teema detailsem versioon. Üldplaneeringus määratud maakasutuse juhtotstarbest kõrvale kaldumine hilisemate planeerimis- ja ehitusalaste otsuste tegemisel sõltub palju konkreetse kohaliku omavalitsuse üldplaneeringust. Uuringus osalenud kohalikud omavalitsused andsid oma üldplaneeringus juhtotstarvete muutmiseks või täpsustamiseks väga erineva ulatusega diskretsiooniruumi. Kõrvalekaldumist kehtestatud tingimustest võimaldati praktilise analüüsi vaates üsna sagedasti ning seda peeti vajalikuks. Õiguslikult on siinkohal mõttekoht, et planeeringute muutmine (ja täpsustamine) toimub väljaspool PlanSi ning kohaliku omavalitsuse kaalutusõiguse alusel, mistõttu ei ole planeeringute muutmise ja täpsustamise regulatsioon isikutele ettenähtav.

14. Riigi tasandi planeeringute muutmine ja täpsustamine on õiguslikult jäik. Ühest küljest käsitletakse riigi tasandi planeeringuid pikaajaliste strateegiliste dokumentidena, mis ei oma isikute õiguste vaates siduvat tähendust. Samas lähtutakse olulisel määral nendes kehtestatud piirangutest üldplaneeringute koostamisel, nt rohevõrgustiku kaitsetingimused (rohe või puhke maa-ala) või asustuse paiknemine (elamu maa-ala)⁹. Üksikisikul puuduvad praktikas võimalused muuta maakonnaplaneeringust tulenevaid ning tema õigusi mõjutavaid maakasutustingimusi. Seda saab teoreetiliselt teha üldplaneeringu menetluse raames maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut esitades (PlanS § 75 lg 3), kuid ettepanekuga arvestamise nõudmiseks ei ole häid õiguskaitsevahendeid. Erinevalt üldplaneeringutest ei anna maakonnaplaneeringud laia kaalutusruumi nendest tulenevate tingimuste rakendamiseks või kohalikul tasandil kaalumiseks.

15. Kohtupraktika võimaldab vähesel määral kalduda kõrvale juhtotstarbest või krundi kasutamise sihtotstarbest, nt olukorras, kus ehitatakse planeeringus käsitlemata rajatist või kui juhtotstarbest kõrvalekaldumine ei mõjuta oluliselt alale antud suuniseid tervikuna. Kohtupraktikas on planeeringu olemuslikuks muutmiseks peetud nt parkla rajamist rohevõrgustikku, ehituskeeluvööndi vähendamist, detailplaneeringujärgse sihtotstarbe ja uute juurdepääsude kavandamist planeeringualale. Muudatuste ja täpsuste tegemine peaks olema üksikisikule ettenähtav ja arusaadav, et lõpplahendus ei peaks igakordselt selguma kohtu osalusel.

16. Planeeringute muutmine (ja täpsustamine) ei ole PlanS-s reguleeritud ühetaoliselt (vt täpsemalt ptk 2.4). Planeeringu muutmisele kohalduvad PlanS erinormid ning osaliselt ka HMS üldosa haldusakti kehtetuks tunnistamisele (sh muutmisele) kehtestatud normistik (vt Lisa 1).

16.1. Planeering kui haldusakt on täitevvõimu antud õiguslik otsus, mis reguleerib konkreetse isiku õigusi või kohustusi, näiteks detailplaneeringu kehtestamine. Haldusakti muutmine tähendab otsuse regulatsiooni muutmist, mis võib toimuda kas haldusorgani algatusel või isiku taotlusel. Muutmise otsustamisel tuleb arvestada õiguspärase ootuse

⁹ Vrdl leppemärkide tabeli vastavad lahtrid.

põhimõtet ja ka avalikke huvisid – näiteks on küsimus, kas lubades elamumaale hooldekodu rajamist, rikutakse sealsete elanike ootust elukeskkonna suhtes.

16.2. HMS ja PlanSi vahekorra mõistmine muutmise kontekstis on oluline, kuivõrd need õigusaktid täiendavad teineteist planeerimismenetluse läbiviimisel. PlanS sätestab ruumilise planeerimise protsessi, mida HMS täiendab üldiste haldusmenetluse põhimõtetega, nt uurimis- ja põhjendamiskohustuse täitmine.

16.3. Kaalutusõigus mängib planeerigu kui haldusakti muutmise kontekstis olulist rolli. Haldusorganil on kaalutusõiguse alusel õigus otsustada, kas ja kuidas haldusakti muuta või kehtetuks tunnistada, võttes seejuures arvesse konkreetsest olukorrast tulenevaid asjaolusid. Kui muutmine võib kahjustada isikute õigusi, sh õiguspärast ootust, peab haldusorgan hoolikalt kaaluma proportsionaalsuse printsiipi ja tagajärgi isiku jaoks, kelle õigusi või kohustusi see puudutab.¹⁰

17. Eraldiseisev õiguslik probleem on veel kaalutusõiguse rakendamine ehitusvaldkonna otsuste tegemisel. Nt sätestab EhS¹¹ § 12 lg 2, et ehitise ja ehitamine peavad olema kooskõlas planeeringutega, mh üldplaneeringuga. Seega on ehitusõiguse üldnorm jäik ega võimalda kaaluda kõrvalekallede tegemise vajadust planeeringulahendustest. Põhimõtteliselt peaksid planeerimisotsused olema sedavõrd selged, et nt ehituslubade andmisel ei oleks vajalik eraldiseisvalt kaaluda üldplaneeringule vastavust. Samas on praktika analüüsi pinnalt selgunud, et teatud piirkondades vananevad planeeringulahendused kiirelt ja lubade andmisel võiks samuti olla teatud paindlikkus. Nt tekib see olukorras, kus kohalik omavalitsus on juhtotstarbe iseseisvalt sisustanud ega ole rakendanud nn valdava maakasutuse mõistet oma üldplaneeringus. Paindlikkuse andmisel peab aga säilima järgitavus, st otsuse tegemise alused ja eeldused peavad olema arusaadavad.

18. Muutmise ja täpsustamise vaates on veel küsimus üldplaneeringu ning projekteerimistingimuste vaheliste seostega. EhS § 27 võimaldab täpsustada vananenud detailplaneeringuid. Samas puudub regulatsioon, mis võimaldaks täpsustada vananenud lahendusi väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid. Kirjeldatud juhul on isikul võimalik küll taotleda olulise avaliku huvi esinemisel üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamist (PlanS § 125 lg 3), kuid tal puudub analoogselt EhS §-ga 27 võimalus esitada taotlus maakasutus- ja ehitustingimuste ajakohastamiseks otstarbekamal viisil.

19. Praktikast kasutatakse detailplaneeringu krundi kasutamise sihtotstarbe ning katastriüksuse sihtotstarbe vahel erinevaid seoseid. On kohalikke omavalitsusi, kes lähtuvad MaaKatS § 18¹ lg-s 2 sätestatud loetelust tervikuna detailplaneeringute kehtestamisel. Samas on neid, kes MaaKatS regulatsiooni üldse ei vaata. Probleemid tekivad olukorras, kus süsteeme omavahel üldse ei ühtlustata. Süsteemide ühtlustamiseks on esitatud lahendusettepanek ptk-s 4.

20. Lisaks on analüüsi ptk-s 4 tehtud mitteregulatiivsed ettepanekud soovituslike juhendmaterjalide ja koolituste osas. Parimate praktikate koolitamine võimaldaks liikuda ühetaolisema süsteemi suunas ning võtta uute üldplaneeringute koostamisel aluseks juba ühetaolise loetelu, mille hõlbustaks ka digilahenduste kasutuselevõttu.

¹⁰ A.Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk-d 286-288, 345-347.

¹¹ Ehitusseadustik (EhS). - RT I, 08.10.2024, 4.

Analüüsi lisad:

Lisa 1 – Ülevaade planeeringute või lubade muutmise (täpsustamise) õiguslikest alustest

Lisa 2 – Ülevaade juhtotstarvete määratlemisest kohalikes omavalitsustes

Analüüsi projektijuht oli Sandra Mikli ning selle koostamisel osales Nele Otsalt (Advokaadibüroo Sorainen OÜ). Kohalike omavalitsuste praktika analüüsi koostas Sotsiaalteaduslike rakendusüuringute keskuse (RAKE) vanemanalüütik Veiko Sepp koostöös Skepast & Puhkim OÜ planeerija Kadri Vaheriga.

SISSEJUHATUS

Krundi kasutamise sihtotstarbe ja maakasutuse juhtotstarbe määratlus tuleneb planeerimisseadusest (PlanS), mille kohaselt on juhtotstarve üldplaneeringuga määratava maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Sihtotstarve seevastu määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeerigu kehtestamist kasutada. Praegusel hetkel on alustatud PlanSi uue eelnõu ettevalmistavat protsessi, mille tarbeks on vaja määratleda antud analüüsi kontekstis võimalikud probleemkohad siht- ja juhtotstarbe määratlemisel.

Tellijate tehnilise kirjelduse alusel on praktikas probleemid ilmnunud PlanSi mõju järelhindamises toodud selgituste ja PlanSi väljatöötamiskavatsuse koostamise protsessi käigus toimunud aruteludel ja hilisemas tagasisides. Maa kasutamise sihtotstarvete regulatsioon ning planeeringutest tulenevad maa kasutamise sihtotstarbed on omavaheliste ebaselgete seoste tõttu tekitanud läbivalt õiguslikku segadust. Praktikas puudub ühtne nägemus planeeringutes sätestatud sihtotstarvete rakendamisest ning selle tingimuse õiguslikust tähendusest. On KOVe, kes võimaldavad teatavat kõrvalekaldumist üldplaneeringus määratud juhtotstarbest, samas on KOVe, kes soovivad igasuguse kõrvalekalde kehtestada üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kaudu.¹² Kui meil puudub ühtne süsteem maakasutuse juhtotstarbe sisustamisel, on näiteks keeruline detailplaneeringu alusel hinnata, kuidas detailplaneering üldplaneeringule vastab.

Eelnevale tuginedes vajavad analüüsis käsitlemist järgmised teemad:

- 1) Kuidas ja millal tekib kinnisasjale maa kasutamise otstarvete rakendamisel kitsendus?
- 2) Kui suur on kitsenduse ulatus ja mis saab olukorras, kus sellest kõrvale kaldutakse?
- 3) Kuidas ühtlustada KOVide lõikes süsteeme, et tagada õiguskindlus, sealhulgas isikute õiguste ühetaoline tagamine?

Koostatav analüüs on seotud PlanSi eelnõu koostamisega, mis tähendab, et töö tulemusena valmib alusmaterjal, mis on sisendiks PlanSi alusel kehtestatava määruse koostamiseks. Eesmärk on luua õigusselgust maakasutuse juhtotstarvete ja krundi kasutamise sihtotstarvete määramisel selles osas, kuidas suhestuvad nimetatud terminid terviklikku süsteemi, arvestades katastriüksuse sihtotstarbeid ja ehitise kasutamise otstarbeid.

Analüüsi koostamise raames kaasati ka Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Maa-amet.

¹² Planeerimisseaduse mõju järelhindamine. 2020, lk 164. Internetis: <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/analuus.PlanS-toimetatud.pdf>.

1. UURINGU EESMÄRK, METOODIKA JA PROBLEEMISTIK

1.1. Uuringu eesmärk

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on välja kuulutanud riigihanke, mille eesmärk on kaardistada krundi kasutamise sihtotstarvete ja maakasutuse juhtotstarvete määramisega seotud kitsaskohti ja koostada põhjendatud ettepanekud PlanS alusel kehtestatava määruse eesmärgi ja sisu kohta.

Praktikas on ilmnunud probleeme krundi kasutamise sihtotstarbe ja maakasutuse juhtotstarbe määramisel, kuivõrd õiguslikult on siht- ja juhtotstarvete liigid määramata. See toob kaasa erinevates kohalikes omavalitsustes killustunud rakenduspraktika – meil puudub täna ühtne süsteem, kuidas üldplaneeringus maakasutuse juhtotstarbeid ja detailplaneeringus krundi kasutamise sihtotstarbeid mõista ja määrata. See toob kaasa ebaselge praktika, muuhulgas pärsib planeeringumenetlusi. Võimaliku lahendusena on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium pakkunud PlanS-is volitusnormi sätestamist valdkonna eest vastutavale ministrile üldplaneeringus määratavate juhtotstarvete ja detailplaneeringus määratavate krundi kasutamise sihtotstarvete määratlemise nõuete täpsemaks reguleerimiseks. Käesolev analüüs on sisendiks kõnealuse rakendusakti väljatöötamiseks, et luua õigusselgus maakasutuse juhtotstarvete ja krundi kasutamise sihtotstarvete määramisel ning selles osas, kuidas suhestuvad nimetatud terminid terviklikku süsteemi.

Eesmärgiks on ka kokku võtta PlanS mõju järelhindamises toodud selgitused ja tagasiside ning PlanS väljatöötamiskavatsuses käsitletud ettepanekud, sh PlanS VTK kooskõlastamise käigus analüüsiga seonduvad ettepanekud, kuivõrd PlanS järelhindamine käsitles mh juhtotstarbe muutmisega seotud probleemistikku ning planeeringutest tulenevaid erinevaid piiranguid maa kasutamiseks teatud sihtotstarbel. Lisaks on vajalik kaardistada praktikas enim kasutatavad maakasutuse juhtotstarbed ja krundi kasutamise sihtotstarbed, mis lõppeesmärgina võimaldaksid ajakohastada käesolevaks hetkeks üheksa aastat kehtinud PlanS-i.

1.2. Metoodika

Töö tulemusel vastame Tellija toodud uurimisküsimustele ning selgitame välja muud määruses või sellega seotud õigusaktides olevad õiguslüngad. Meie hinnangul võiks analüüsi tulemus olla ettepanekute vormis dokument, kust on Tellijal võimalik efektiivselt liikuda edasi määruse muudatusettepanekute sõnastamisega.

Analüüsi koostame meeskonnaga koostöös, kuhu kuuluvad lisaks advokaadibüroo Sorainen esindajatele detail- ja üldplaneeringu kogemusega planeerija ning RAKE sotsioloog-analüütik. Laiapõhjaline meeskond võimaldab metoodikas esitatud tegevusi tulemuslikult ja parimal moel rakendada. Analüüs hõlmab asjakohaste materjalide dokumendianalüüsi, rakenduspraktika käsitlemist, intervjuude läbiviimist ning selle põhjal probleemküsimustele lahenduste esitamist.

1.3. Varasemates uuringutes välja toodud probleemküsimused

Tellijal on probleemistiku kaardistamiseks välja toonud mitmeid erinevaid aspekte. Põhiküsimus on, et lähenemine krundi siht- ja juhtotstarbe määramisel väga erinev, mistõttu puudub praktikas ühtsus, järjepidevus ning arusaam sellest, kuidas termineid sisustada. Eelnevast tulenevalt väheneb planeeringute ettenähtavus ning tekib segadus nende siduvuse osas. Samuti puudub ühtne praktika,

millistel tingimustel on planeeringutest võimalik kõrvale kalduda. Kohtupraktika võimaldab üksikutes kaasustes teha mööndusi, kuid lahenditel ei ole olnud mõju laiemale valdkonnaga seotud kohtupraktikale.

Varasemates uuringutes on lisaks Tellija tõstatatud küsimustele leitud:

- Huvitatud isikud tõid välja vajaduse teatud olukordades lihtsustada kehtestatud detailplaneeringus sihtotstarbe muutmist. Olukorda, kus krundi kasutamise sihtotstarbe muutmiseks tuleb algatada uue planeeringu koostamine, ei peeta mõistlikuks. Tihti ei ole küsimus kogu hoone sihtotstarbe muutmises, vaid sihtotstarvete osakaalu muutmises.¹³
- Ühes suunas kitsendusena toimiv otsus (nt juhtotstarbe väga detailne määramine) võib kahandada võimalusi teisel arengusuunal. Üldplaneering eeldab hoolikat kaalumist, kas ja mil määral on põhjust piirata hilisemaid valikuid ja mida see võib endaga kaasa tuua. Oluline on, et üldplaneering ei muutuks arengupiduriks. /-/ Näiteks tasub kaaluda, kas ja kus on vajalik funktsionaalne tzoneerimine maa-ala juhtotstarbe määramise kaudu. /-/ Kindla maakasutuse juhtotstarbe määramine on asjakohane seal, kus see on tingimata vajalik ning mujal tuleks kirjeldada maakasutuse erinevaid võimalusi. Lahenduse muudab paindlikumaks näiteks valdava otstarbe võimalike kaasotstarvete kirjeldamine või maakasutuse põhisuuna kirjeldamine mitmeid kasutusotstarbeid koondava arengualana. Vaidlusi ja tõlgendusi aitab ennetada kaasnevate otstarvete osakaalude määramine ning määramise põhimõtete (osakaalu määramise aluse) kirjeldamine.¹⁴
- Krundi kasutusotstarbe määramine on oluline, kui teha seda eelkõige kvaliteetse elukeskkonna loomise eesmärgist lähtuvalt. Samuti on asjakohane see põhjendatult määramata jätta, kuna linnalises piirkonnas ei ole sageli oluline, kas hoone on ärihoone või elamu, ettevõtluspiirkonnas ei ole oluline, kas hoone on tootmishoone või ärihoone. Sageli ei ole ka avaliku ruumi puhul oluline, kas tegu on transpordimaa või haljasala maaga – tänava, parkla, platsi, haljaku või nende sünteesiga.
- Otstarbed määratakse liiga üldistatult. Kruntide ja hoonete kasutusotstarbed määratakse katastriüksuste sihtotstarvete liigituse eeskujul tegelikku planeeritud kasutust täpsustamata. Sellisena on need ühest küljest liiga üldised, et suunata ruumilahendust ja välistada ebasobivaid lahendusi. Teisest küljest on need liiga piiravad ega võimalda kõrvalfunktsioone./-/ Lisaks leiti, et määratakse mitu otstarvet osakaaludena, mis võimaldab multifunktsionaalseid hooneid ja osakaalude täpsustamist projekteerimistingimuste menetlusega. Osakaalude andmine %-des on aga problemaatiline, kuna täpsema kavandamise käigus võib ilmneda, et ärifunktsiooni elluviimine nt I korrusel ei ole võimalik. On ebaselge, kuidas käituda juhul kui planeeritud ehitusõigus realiseeritakse osaliselt (projekteeritakse väiksem hoone).¹⁵
- PlanS revisjon analüüsi¹⁶ kohaselt piiravad EhS § 12 lg 2 alusel üldplaneeringust tulenevad tingimused, sh maa kasutamise sihtotstarbest kõrvale kalduva ehitustegevuse lubamist. EhS § 12 lg 2 ei järgi kohtupraktikast tulenevaid suuniseid vähesel määral kõrvalekallete

¹³ Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs Lõpparuanne. 2020

¹⁴ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. 2018. Internetis: https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/uldplaneeringu_juhis_final-2.pdf.

¹⁵ Internetis: <https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/Detailplaneeringute-koostamise-terviklik-teoreetiline-praktiline-ulevaade.pdf#page=71&zoom=100,94,390>.

¹⁶ Planeerimisseaduse mõju järelhindamine. 2020. Internetis: <https://planeerimine.ee/wp-content/uploads/analuus.PlanS-toimetatud.pdf>.

lubamiseks. /-/ Planeeringuga tekib kitsendus olukorras, kus varasemat maakasutust või ehitustingimusi ei ole enam võimalik realiseerida. Sellises olukorras tuleb planeeringu koostajal analüüsida, milline on tekkiva kitsenduse ulatus (kogu kinnisasja ulatus või osaline kattuvus). Kui muudatusel on strateegiline vaade (näiteks tulevikus võimaliku pargi asukoht, mis ei pruugi realiseeruda), siis ei peaks antud asukohas piirama maa kasutamist senisel otstarbel. Leevenduseks võib ka ette näha maa vahekasutuse regulatsiooni.

2. ÕIGUSRAAMISTIKU ANALÜÜS

Selguse mõttes kasutatakse analüüsis ühtset terminit „*maa kasutamise sihtotstarve*“, kirjeldamaks maa kasutamisele seatavad piiranguid.

2.1. Maa kasutamise sihtotstarvete põhiseaduslik raamistik

Maa kasutamise sihtotstarvete põhiseaduslik raamistik seondub õigusega menetlusele ja korrale, omandipõhiõiguse, ettevõtlusvabaduse, kodu puutumatus ja vaba eneseteostusega. Põhiõigused tuleb seejuures tasakaalustada KOVi põhiseaduslike garantiidega.

Käesolevas peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke garantiisid, kuivõrd analüüsi ese (maa kasutamise sihtotstarbe määramine) on eelkõige seotud põhiseadusest tuleneva kohaliku omavalitsuse enesekorralduse õigusega. Põhiseaduslik taust on siinkohal sihtotstarbe seadmise eesmärgi mõistmiseks oluline. Krundile otstarbe määramisel tuleb kaaluda meetme kui sellise vajalikkust, sobivust ja mõõdukust, kuna oma olemuselt on tegemist omandipõhiõiguse üsna ulatusliku piiramisega. Kohati võib maa kasutamise otstarbe määramine olla piiranguna ebaproportsionaalne, mistõttu on praktikast tulenev ebaselgus probleem. Seega on põhiseadusliku raamistiku kaardistamise eesmärk välja selgitada, milline on kohaliku omavalitsuse õigus maa kasutamise sihtotstarvete määramisel ja milliste piirangutega peab maaomanik seejuures arvestama. Muuhulgas seonduvad maaomaniku õigused näiteks võimalusega muuta või kalduda kõrvale planeeringus kehtestatud maa kasutamise sihtotstarbest.

Kuivõrd otstarbe määramisel on oluline roll KOVidel, tuleb analüüsida nende põhiseaduslikku garantiid, mis PS § 154 alusel annab KOVile iseseisvalt tegutsemise õiguse, mis omakorda annab garantii riigi vastu. Käesoleva analüüsi kontekstis peab KOV saama:

- Universaalselt kõiki oma pädevusse kuuluvaid küsimusi lahendada ehk ilma erivolituset otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, näiteks peab saama otsustada rajada ravikodu tulenevalt kohalikest vajadustest;
- Omavastutuse alusel iseseisvalt tegutseda ehk teha otsuseid sõltumata keskvõimust, seades kohalikud huvid esikohale, samas toimetada seadusereservatsiooni alusel ehk riigivõimul säilib õigus KOVi tegevusse sekkuda ja elemente konkretiseerida, pidades silmas, et KOVi põhiseaduslik tagatis peab püsima jääma.¹⁷ Näiteks on riigil õigus KOVi tegevusse sekkuda, kui planeeritakse riigikaitsealasi alasid või jäetakse planeerimismenetlus hoopis riigikaitsealastel kaalutlustel läbi viimata.

Seega võib KOVi garantii eesmärgina näha vertikaalse võimude lahususe tagamist, kus KOVi positsioon on selgelt avaliku halduse organisatsioonis määratletud. Siiski tõmbavad KOVi tegutsemisvabadusele piiri omandipõhiõigused, millele omakorda tõmbab piiri avalik huvi - omandit ei tohi kasutada avalike huvide vastaselt. Kust täpselt aga algab avalike huvide vastane omandikasutus, ei nähtu vahetult põhiseadusest. Piiri peab põhiseaduse sätteid ja mõtet silmas pidades tõmbama seadusandja. Kuigi seadusandjal on piirangute seadmisel lai mänguruum, ei või ta jätta kaitseta positsioone, mille tagamise poole on omandiõiguse abil ajast aega püüeldud – omandiõiguse tuuma. Selleks on omandi kasutamine eelkõige omaniku isikliku kasu, mitte kogukonna huvides ning põhimõtteline privaatautonoomia ja vaba käsutusõigus, mille traditsioonilised kasutamise viisid on põllumajanduslik, tööstuslik ning maatükile ehitamine.

¹⁷ PS kommentaarid § 154 lg 1.

Käesoleva analüüsi kontekstis on avalikes huvides näiteks PlanS § 12 lg 2 kohaselt rohealade säilitamine ja selle tasakaalustamine uusehitistega. Näiteks rohevõrgustikus asuvale elamumaale üksikelamu ehitamine tagab omandipõhiõigusest tulenevaid põhimõtteid, aga võib olla vastuolus avalike huvidega, kuna häirib rohevõrgustiku toimimist.

PS § 32 järgi on igaühel õigus kasutada oma omandit vabalt ja puutumatult, järgides seadusest tulenevaid piiranguid ja avalikke huvisid ning arvestades § 5 alusel sellega, et maa on Eesti loodusvarana midagi, mida tuleb säästlikult kasutada. See tähendab, et maaomanikul on seadusest tulenev õigus oma kinnisasja hoonestada ning ehituslikult kasutada. Kui omanik leiab, et tema omandit on eelnevaga vastuolus võõrandatud või puudub võimalus omandi vabaks kasutamiseks, on tal õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Seega ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus avalik-õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest, mis võib omandipõhiõiguseid riivata. Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut.¹⁸ Riigikohus ei ole PS § 32 raames maa sihtotstarvete küsimust spetsiifiliselt kajastanud, küll aga on Urmas Volens oma artiklis¹⁹ kohtupraktikale tuginedes avanud majandusliku sundvõõrandamise teemat, mis on omandiõiguse riive kontekstis asjakohane on. Nimelt tuleb omandi kaotamise eest omanikule õiglast ja kohast hüvitist tasuda,²⁰ ent eraldi teema on omandi kaotamine majanduslikult. Majandusliku sundvõõrandamise korral võib omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks pidada näiteks maa sihtotstarvet muutvat detailplaneeringut, millega muudetakse varasem väärtuslik ehituskrunt omaniku jaoks majanduslikult väärtusetuks avalikuks ruumiks. Kui isikut ei ole omanikupositsioonist küll vormiliselt ilma jäetud, kuid talle jäänud õiguslik positsioon ei võimalda enam rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist, on samuti tegu omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega, mille põhiseaduspärasus tuleb tuvastada põhiseaduse § 32 lõike 1 alusel.²¹

Lisaks PS § 32 kohtupraktikale, uurisime ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikat sellest vaatenurgast, kas maa sihtotstarbe muutmine on kuidagi inimõiguste kohtust läbi käinud, mis annaks omakorda analüüsi lahenduse koostamisele suuniseid. Kokkuvõtvalt on EIK kohtupraktikas omandipõhiõiguseid käsitletud eelkõige keskkonnaõiguse kontekstis, näiteks:

- Keskkonda tuleb avalikust huvist johtuvalt kaitsta. EIK ei ole pidanud EIÕK protokoll 1 artikkel 1 rikkumiseks ettevõtjalt kruusakarjääri tegevusloa ära võtmist lahendis *Fredin vs Rootsi*.²² Kohus leidis, et tegemist oli vara kasutamise üldistes huvides kontrollimisega, kuna piirangul oli seaduslik alus ja see teenis keskkonnahuve, mis on ühiskonnas aina olulisemad. Sarnaselt eelnevale kohtuasjale on lahendis *Pine Valley Developments Ltd jt vs. Iirimaa*²³ teinud kohus samasuguse otsuse, kus küsimuse all oli kaebajate maakasutusõigus, mis piirangute tõttu muutus. Mõlemas eelnevas lahendis on kaebajad olnud arusaamal, et tegu on olnud sundvõõrandamisega, millega kohus aga nõustuda ei saanud. Lisaks on EIK on leidnud, et riigi sekkumine isiku omandisse, eesmärgiga tagada Euroopa Liidu

¹⁸ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused, 2007, lk 3.

¹⁹ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013, lk 478-493.

²⁰ RKTko 09.02.2006, 3-2-1-168-05, p 9.

²¹ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013, lk 478-493.

²² EIK, 12033/86, *Fredin vs. Rootsi*, 18.02.1991.

²³ EIK, 12742/87, *Pine Valley Developments Ltd jt vs. Iirimaa*, 29.11.1991.

keskkonnakaitsenormide täitmine, ei riku automaatselt omandiõigust. Siiski peab selline sekkumine olema selgelt eesmärgistatud ja õigustatud.²⁴ Näiteks tuvastas kohus omandiõiguse rikkumise olukorras, kus kinnisvaraarendust takistati eesmärgiga ala metsastada, kuid riik ei olnud piisavalt põhjalikult hinnanud, kas metsastamine on antud maa-alal üldse teostatav. Sellises olukorras ei olnud maaomanike õigusi piisavalt kaitstud ja neil ei õnnestunud saada ka õiglast hüvitist.²⁵

- Olukorras, kus isik on eksinud keskkonnakaitsereeglite vastu, ei ole omandiõigust rikutud. EIK märkis, et majanduslikke vajadusi ja isegi teatud põhiõigusi nagu omandiõigus ei tuleks seada keskkonnakaitselistest vajadustest kõrgemale.²⁶
- Olemasolevat ehitusõigust ei saa omanikult ära võtta. Kohtuasjas *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. vs Kreeka*²⁷ rõhutas EIK riikide laiaulatuslikku õigust oma territooriumi planeerimisel, tunnistades samas, et piirangud peavad olema proportsionaalsed. Antud juhtumises kehtestas Kreeka riik ehituskeelu merikilpkonnade kaitseks väikesaarele, mille kaebaja oli eelnevalt soetanud koos olemasoleva ehitamisõigusega. EIK leidis, et kuigi piirangud olid üldistes huvides, rikkus Kreeka riik kaebaja varalisi õigusi, jättes kompensatsiooni maksmata ja ignoreerides saare keskkonnareostust turismist.
- Omandiõiguse rikkumine ei pruugi piirduda ainult konkreetse kinnisasjaga, vaid võib hõlmata ka muid varalisi positsioone/õigusi. EIK on tuvastanud omandi ebaproportsionaalse riive olukorras, kus valitsusväline keskkonnakaitseseorganisatsioon pidi ilma kaaluka põhjusega kandma tuumajaama käitava ettevõtte õigusabikulud olukorras, kus keskkonnaorganisatsioon oli vaidlustanud tuumajaama tegevuse.²⁸

Seega võib omandipõhiõiguse riive olla ebaproportsionaalne mitmesugustes olukordades. Valida tuleb piirang, mis tagab seadusandja eesmärgi saavutamise (eeldusel, et see eesmärk on legitiimne), kuid riivab seejuures põhiõigusi vähimal määral.²⁹ Kui on mitu meetet, mis kõik vastavad sobivuse tingimusele, siis peab seadusandja valima niisuguse meetme, mis säästab põhiõigusi kõige rohkem. PS kommentaarid soovivad proportsionaalsuse tagamiseks sätestada erandid, st tagada vajalikkuse kriteeriumi täitmine viisil, et eristatakse nõuete adressaate. Käesoleva analüüsi kontekstis on proportsionaalsuse hindamine kõnealune näiteks kinnisasjade kasutamiseks ja arendamiseks seatavate kitsenduste, sh maa kasutamise piirangute osas. Mõõdukuse hindamisel peab silmas pidama ka Eesti piirkondade suuri erinevusi. Nõuded, mis võivad olla mõõdukad Tallinna kesklinnas ei pruugi seda olla näiteks Võru kesklinnas. Siinkohal on oluline üheselt mõista, mis hetkel on avalike huvide kaitsmine omaniku huvidest olulisem.

Era- ja avalike huvide tõlgendamisel ei ole maa sihtotstarvete küsimust eraldiseisvalt käsitletud. Näiteks taandub era- ja avalike huvide küsimus sellele, kas ärimaale saab püstitada avalikes huvides ehitatavaid hooneid, näiteks hooldekodu. Praktika analüüsist lähtuvalt on isikutel ootus elukeskkonna omaduste suhtes, mis tähendab, et loodetakse teatud häiringutega mitte kokku puutuda. Küll aga on oluline välja tuua, et isikutel ei ole õigust oodata, et elukeskkond ajas ei muutuks.³⁰ Kohtu seisukoht on, et kui kinnistule kehtiva detailplaneeringu järgi on määratud

²⁴ EIK, 44460/16, *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd vs. Iirimaa*, 07.06.2018.

²⁵ EIK, 46372/99, *Papastavrou jt vs. Kreeka*, 18.11.2004.

²⁶ EIK, 21861/03, *Hamer vs. Belgia*, 27.11.2007.

²⁷ EIK, 14216/03, *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. vs. Kreeka*, 29.05.2009.

²⁸ EIK, 31678/17, *National Movement Ekoglasnost vs. Bulgaaria*, 15.12.2020.

²⁹ Samas, § 11, p 33.

³⁰ RKHKo 08.05.2014, 3-3-1-9-14, p 39.

ehitusõigusega haljasala, kuid projekteerimistingimuste alusel võimaldatakse sinna ehitada kogukonnas elamise maja, on tegemist otseselt piirinaabrite ja lähinaabrite huve puudutava tegevusega. Haljasala asemel ehitusõiguse loomine toob kaasa häiringud, mida naabrid ei pidanud võimalikuks.³¹ Eelnevast tekib küsimus, kas kogukonnas elamise maja rajamine elamute keskele on midagi, mida peaks arvestama õigusi rikkuva tegevusena. Kindlasti sõltub häiringu ulatus ka maakonnast, kuhu ehitada planeeritakse. Nähtub, et avalik huvi on hästi kohapõhine – mida see konkreetsel juhtumil tähendab, on KOVi valik. Avaliku huvi piiritlemine on aga seetõttu äärmiselt vajalik, kuivõrd selle pinnalt saab seada vastavaid piiranguid.

Maa kasutamise otstarvete teema puudutab ka eraõiguslikke suhteid. Mida keerulisem ja läbipaistmatum on maa kasutamise sihtotstarvete süsteem, seda ebaselgem on, milles saab kokku leppida eraõiguslikes lepingutes. Kaudselt mõjutab selline süsteem ka omandipõhiõigust. Kohus on leidnud, et kui müügilepingu järgi on ostetud asi kinnistu sihtotstarbega 100% elamumaa, saab ostja lähtuda sellest, et ostetud kinnisasi on mõeldud elamiseks (st tegemist ei olnud eritingimustega, milles pooled peavad kokku leppima). Kinnisasja kasutamine elamiseks eeldab, et sellele oleks võimalik rajada eluase. /-/ Asja kasutamine vastavalt kokkulepitud lepingutingimustele ei või olla ostjale ebamõistlikult koormav. Kui kinnisasja müügilepingu kohaselt pidi saama sellele ehitada, siis ei vasta kinnisasi lepingutingimustele mitte üksnes siis, kui sellele ehitamine ei ole välistatud, vaid ka siis, kui sellele ehitamine eeldab ostjalt ebamõistlikke pingutusi. Kui pädev haldusorgan on teavitanud ostjat sellest, et ehitusloa väljastamine ei oleks selle taotlemise korral organi arvates võimalik, ei saa ostjalt oodata, et ta halduse toimingut koostaks.³² Maa kasutamise sihtotstarve temaatika on eraõiguslikes suhetes olnud seotud ka kaasomandi jagamise küsimusega, kus algselt keelduti kaasomandit jagamast, kuna see ei vastanud detailplaneeringule ning MaaKS § 13 lg-le 4. Riigikohus pidas jagamist siiski võimalikuks. Kui jagamise käigus ei soovita muuta krundi ehitusõigust, sh selle kasutamise sihtotstarvet, siis on olemasolevate katastriüksuste teistkordne jagamine võimalik. Sellisteks toiminguteks on KOV-le antud kaalutusõigus.³³

Kokkuvõttes on KOVil põhiseadusliku garantii alusel tegutsemisvabadus, otsustamiseks iseseisvalt kohalikku elu puudutavaid küsimusi, sealhulgas teostada planeerimisautonoomiat. Tuginedes maaomaniku omandipõhiõiguste kaitsele, tuleb leida piir, kuhu maani KOVi autonoomia ulatub ja millistel hetkedel kaalub avalik huvi omandipõhiõiguste riive üle. Praeguse kohtupraktika ja õiguskirjanduse valguses nähtub, et ühiskonna toimimise vaates aktuaalsed teemad, praegu näiteks keskkonna kaitsmisega seonduv, on midagi, mille säilimiseks on õigus omandipõhiõigust piirata. Seega tuleb igakordselt hinnata, millised on avalike huvide ja omandipõhiõiguste vahetõttu konkreetsete asjaolude pinnal, sest avalik huvi kui selline on faktor, mis on ajas pidevalt muutuv. Küll aga ei tohi KOV oma õigusi kuritarvitada, kuivõrd omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult.

2.2. Maa kasutamise sihtotstarbed ning nende määramise lähtekohad

Praktikas kehtestatakse maakasutusnõuded erinevate õigusinstrumentidega. Nendel instrumentidel on erinev tähendus ja õigusmõju. Juhtotstarbe sisustamisel on kohalikul omavalitsusel lai kaalutusruum, mis lähtub asukohapõhistest vajadustest (PlanS § 76 lg 2). Samas ei pruugita juhtotstarbe määramisel arvestada teiste valdkondade õigusakte, mis reguleerivad samu küsimusi.

³¹ TlnHKm 5.02.2019, 3-18-2079, p 5.2.

³² RKTKo 22.11.2027, 2-15-18582, p-d 15.1 – 15.2.

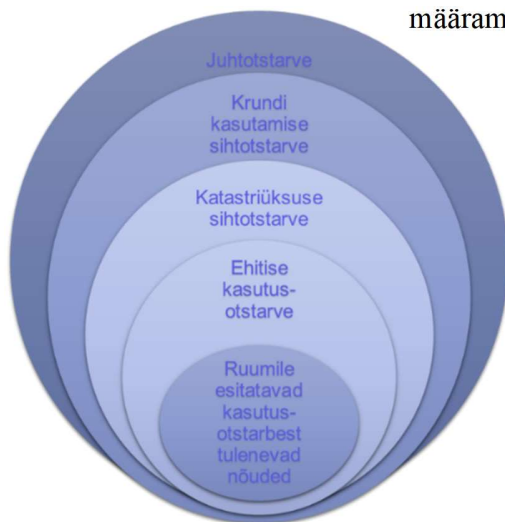
³³ RKHKo 10.01.2022, 3-20-952, p-d 17 – 19.

Tulemus võib olla näiteks väga kitsa juhtotstarbe määramine, mis vastab oma sisult teatud liiki ehitise kasutusotstarbele (nt sadamamaa). Selline lähenemine võib olla õigustatud, kuid samas võib ka olla üleliia piirav hilisemates ehitise elukaare etappides, kus peamise juhtotstarbe kõrval soovitakse lubada ka maa vahe- või kooskasutust (nt sadamas asuv majutushoone). Sealjuures ei pruugi maakasutuspiirangud väljenduda planeerimis- või ehitusõiguslike loamenetluste kontekstis, vaid nt ehituskeeluvööndisse ehitamise võimatuses, kuna luba ehituskeeluvööndisse ehitamiseks antakse konkreetsele (detailplaneeringus lubatud) ehitisele.

Alltoodud joonisel on kujutatud maa kasutamise seonduv peamine terminoloogia. Kuigi õiguslikult võiksid maakasutusnõuded olla omavahel loogilises hierarhilises süsteemis, siis praktikas see nii ei ole. Läbiviidud intervjuust selgus, et juhtotstarbe määramine üldplaneeringus ei tähenda maa-ala automaatset teisel eesmärgil kasutuselevõttu või maakasutuse (katastriüksuse) sihtotstarbe muutust võrreldes senise kasutusega. Maad saab senisel otstarbel kasutada, kuni seda soovitakse. Selle asemel peetakse olulisemaks maa-ala praktilist kasutusfunktsiooni ning teenuste kättesaadavuse eesmärki sõltumata omandivormist. Sellegipoolest ei või kohtu hinnangul üldplaneeringuga ettenähtud juhtotstarbe välistamine detailplaneeringu kehtestamisel toimuda kergekäeliselt, kuivõrd pole mõeldav, et omanik võib kinnisasja ilma igasuguste piiranguteta kasutada.³⁴

Isiku jaoks tekib riive omandi liigist tulenevatest lähtekohtadest – kas loast või keelust. Kui maakasutus on seotud teatud lubade saamisega, võib sihtotstarbe muutmine tähendada lisapiiranguid või uusi kohustusi, mis kitsendavad omaniku õigusi. Keeldude puhul võib riive tekkida, kui sihtotstarbe muutmine seab täiendavaid piiranguid või keelab senise kasutuse, mis mõjutab omaniku vabadust oma maad kasutada. Mõlemal juhul mõjutab sihtotstarbe muutus otseselt isiku õigusi, mis nõuab otsustusprotsessis selgete ja läbipaistvate reeglite järgimist.

Eraldiseisev küsimus on veel, kas juhtotstarbe ning sellele järgnevate maa kasutamise sihtotstarvete määramine on kohustuslik. See tekitab omakorda küsimuse, mis tähendus on juhtotstarbeta maa-alal. Arvestades õigusaktides antud erinevaid suuniseid, siis detailsema astme maa kasutamise otstarvete määramine on kohustuslik, kuid õiguskorras puudub kohustustav norm juhtotstarbe määramiseks.



³⁴ RKHKo 28.02.2023, 3-12-2486/130, p 17.

Joonis 1. *Maakasutusnõuetega seonduv peamine terminoloogia.*

Ülaltoodud joonisele lisanduvad maakonnaplaneeringust tulenev tasakaalustatud ja kestliku asustuse kujundamine, mis suunab rahvastiku paiknemist ja keskuste planeerimist (PlanS § 56 lg 1 p 1). Maakonnaplaneeringu ülesannete lahendamisel antakse juhised üldplaneeringute koostamiseks, kus mh tulenevad edasised suunised maakasutuse juhtotstarbe määratlemiseks.

Praktikas kasutatakse ülaltoodud mõistetele lisaks termineid kõrvalotstarve ja perspektiivne/kavandatav (juht)otstarve või arenguala. Juhtotstarve jaguneb soovituslike leppemärkide juhendi järgi ehitisi iseloomustavate tingimuste kaudu. Samas on ebaselge, millele esitatakse maakasutustingimusi – kas asjale, ehitisele või tegevusele.

2.2.1. Maa kasutamise sihtotstarbe kui termini tähendus ning määramise objekt

Selleks, et leida vastus kehtiva regulatsiooni korrastamiseks, on esmalt vaja mõista sõna „otstarve“ (õiguslikku) tähendust. Tavapärasel keelekasutuses tähendab otstarve millegi tarvilikkust, toimimise sihti või eesmärki. Praktika analüüsis eristati juhtotstarvet ja krundi kasutamise sihtotstarvet viisil, et üks määratleb territooriumi kasutamise valdav otstarvet, mis annab kogu piirkonnale edasised maakasutuse põhisuunad. Krundi kasutamise sihtotstarve antakse aga reeglina katastriüksuse kaupa, juhindudes MaaKatS-st või vastava kohaliku omavalitsuse praktikast.

PlanS § 6 p-d 7 ja 9 selgitavad, et juhtotstarve annab maakasutuse põhisuunad ning krundi kasutamise sihtotstarve näitab ära, millisel otstarbel võib krundi peale detailplaneeringu kehtestamist kasutada. MaaKatS § 2 p 9 kohaselt on katastriüksuse sihtotstarve õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed. EhS erinevates sätetes väljendab otstarve ehitisega seonduvate nõuete kogumit, nt nõudeid eluruumile³⁵. Krundi kasutamise sihtotstarbega, katastriüksuse sihtotstarbega ja ehitise kasutusotstarbega seonduvad normid ei sisalda paindlikkust ette antud funktsioonist kõrvalekaldumiseks.

Kuigi juhtotstarve määratleb ära maakasutuse põhisuunad suuremal territooriumil, väljendatakse neid põhisuundasid graafiliselt kaardilt, kust nähtuvad ka katastriüksused. MaaKatS § 18 lg 1 p 1 kohaselt määratakse ehitiseta katastriüksusele sihtotstarve maa tegeliku kasutuse alusel või detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel üldplaneeringu alusel. Katastriüksuse sihtotstarbe määramine on selgete õiguslike tagajärgedega tegevus, millest sõltub nt maamaksu määr. Üldplaneeringu ja MaaKatS vahel on seega õiguslik seos, mida ei saa praktikas eirata. Üldplaneeringu alusel peab seega olema ettenähtav, milliseid katastriüksuse sihtotstarbeid saab juhtotstarbe alusel määrata. Maa tegeliku kasutuse alusel katastriüksuse sihtotstarbe kehtestamine tõstatab küsimuse, kas määratav katastriüksuse sihtotstarve võib olla vastuolus üldplaneeringuga.

Lisaks on PlanS ja MaaKatS vaheliste seoste mõttes küsimus sihtotstarbeta maa (MaaKatS § 18¹ lg 13) tähendusest. Kui katastriüksusele saab määrata sihtotstarbeta maa määratluse, siis kas sellest võiks lähtuda ka juhtotstarbe või krundi kasutamise sihtotstarbe määramisel. Eraldiseisev küsimus on, kas sihtotstarbeta maa ning juhtotstarbeta maa on õiguslikult sarnase regulatiivse esemega. Arvestades, et PlanS § 76 lg 2 võimaldab kohalikul omavalitsusel kaaluda ehitus- ja maakasutustingimuste määramisel juhtotstarbe kehtestamise vajalikkust, saab vajaduse puudumisel otsustada, et juhtotstarbe puudub. Samas ei ole juhtotstarbe puudumisel välistatud, et

³⁵ Vt nt EhS § 11 lg 2 p 10, kus ehitise ohutusele esitatavad nõuded on seotud ehitise kasutusotstarbega.

katastriüksuse sihtotstarve on siiski konkreetsem, nt elamu- või ärimaa või siiski sihtotstarbeta maa. Sihtotstarbeta maa eripära on, et MaaKatS § 18¹ lg 3 kohaselt ei ole vastaval katastriüksusel ehitusõigust.

Detailplaneeringuga kehtestatav krundi kasutamise sihtotstarve on katastriüksuse sihtotstarbe määramise alus (PlanS § 126 lg 4 p 1 ja lg 6). Praktika analüüsis toodi välja krundi kasutamise sihtotstarvete määramine ehitise kasutusotstarvete järgi on muutumas, kuna see võib tingida ülemäärase detailplaneeringu muutmise vajaduse. Kuigi on ka kohalikke omavalitsusi, kes lähtuvad MaaKatS-s toodud loetelust.

Maa kasutamise sihtotstarbed ei ole aga eraldiseisev süsteem, vaid neid tingimusi kombineeritakse praktikas erinevate lisatingimustega. Näiteks sisustatakse juhtotstarvet elumumaa väikeelamu, korterelamu ning hooajalise kasutusega elumute jne kehtestatud lisatingimuste või erinevate häiringute leevendamise või vältimise kaudu. Praktikas on ka juhtumeid, kus isikud nõuavad teatud juhtotstarbe määramist, et saada selle kaudu leevendust piirkonnas esinevatele häiringutele. Samas ei pruugi juhtotstarbe määramise nõudmine olla kõige õigem viis, et vastavat tulemust saavutada.

Lisaks kasutatakse praktikas terminit segahoonestusala, mis on tegelikkuses erinevate juhtotstarvete kombinatsioon. Kuna segahoonestus võib tähendada väga erinevate funktsioonide üheaegset lubamist, tuleb õiguslikult kaaluda, kas sellise juhtotstarbe sätestamise lubamine on mõistlik. Võrdlusena saab tuua, et kuigi praktikas räägitakse multifunktsionaalsetest hoonetest, ei ole tegu eraldiseisva ehitise kasutamise otstarbega, vaid see hõlmab endas erinevate soovitud kasutusotstarvete osakaalu. Ehitise kasutusotstarvete loetelu on hierarhiline süsteem, kus multifunktsionaalsus asetuks hierarhia tippu, st hõlmaks erinevaid mitteelamuid. Sellisel kujul oleks aega ehitise kasutusotstarve ning sellega seonduvad nõuded (sh nõuded ruumidele) õiguslikult hoomamatud. Samasugusest loogikast lähtumist võiks kaaluda ka planeeringute puhul.

Analüüsides juhtotstarbeid, katastriüksuse sihtotstarbeid ning krundi kasutamise sihtotstarbeid, ilmneb, et nõuded esitatakse läbisegi ehitisele (maa oluline osa) ja kinnisasjale (maale). Nt MaaKatS § 18¹ lg 2 lubab ärimaad kasutada hulgikaubandusehitiste, toitlustusehitiste, teenindusehitistena jne. Maa kasutamisega seonduv otstarve ei peaks aga määratlema sellele ehitatavaid ehitise liike. Lisaks ei ole nt hulgikaubandusehitis nimetatud ehitise kasutusotstarvete loetelus³⁶ (KAOL), mis tekitab küsimuse, mis eesmärgil maad ikkagi võib kasutada.

Kinnisasjadele kehtestatud nõuded kehtivad üldisena konkreetsel maa-alal. Nt on sellised üldised nõuded keskkonnatingimused ja piirangud häiringutele, sh müra või vibratsioon. Juhtotstarbed, katastriüksuse sihtotstarbed ning krundi kasutamise sihtotstarbed peaksid seega olema konkreetse maa-ala üldised kasutustingimused. Praktikas esitatakse kasutustingimusi läbisegi ehitistele ja nende kasutusotstarvetele esitatavate tingimustega. Konkreetsele ehitisele esitatavad tingimused ei peaks aga piirama laiemat maa-ala kasutamist.

2.2.2. Maa kasutamise sihtotstarbed erinevates õigusaktides

Maa kasutamise sihtotstarvete terminoloogia seonduv teiste õigusaktidega. On õigusakte, mis tuginevad üldplaneeringus määratletud juhtotstarvetele (nt atmosfääriõhu kaitse seadus **AÕKS**), aga on ka õigusakte, mis määratlevad eraldiseisvaid maa kasutamise sihtotstarbeid teatud maa-alal

³⁶ Majandus- ja taristuministri 02.06.2015 määrus nr 51 Ehitise kasutamise otstarvete loetelu.

osutatava teenuse kaudu (nt sadam). Analüüsi koostajad märgivad, et käesolevas uuringus analüüsime KOVIDes kasutatavaid termineid eelkõige PlanSi kontekstis. Toome analüüsis välja seosed teiste õigusaktidega, kuid nende sisuline analüüs tuleks läbi viia eraldiseisvalt. Kuna KOV-d peavad planeeringute koostamisel arvestama erinevate õigusaktidega, siis uurime põgusalt probleemkohti PlanS süsteemi ja eriõigusaktide vahel. Seoste mõistmine erinevate õigusaktide vahel on oluline, kuna ühtlustatud loetelude tekitamisel võivad muudatused mõjutada eriõigusaktide regulatsiooni. Vt ka KOV praktika analüüsi ptk 3.1 ning analüüsi Lisa 2 praktikas enim kasutatud maa kasutamise sihtotstarvete kohta.

Riigi Teatajast nähtub, et juhtotstarvet käsitleb neli ning sihtotstarbeid oluliselt rohkem õigusakte. Peamised seadused neist on MaaKatS, PlanS, ruumiandmete seadus (RAS), EhS, samas ka mitmed eriseadused. Kuivõrd loetelu on päris pikk, on ka sihtotstarvete käsitus neis mõnevõrra erinev.

PlanS maa kasutamise sihtotstarvete rakendamisega haakub kõige enam MaaKatS, milles toodud loetelule tuginevad mitmed uuringusse kaasatud KOV-d. MaaKatS § 18¹ selgitustest ilmneb, et sihtotstarbest sõltub, mil viisil katastriüksuse omanik saab ja võib maad kasutada ja kuivõrd sihtotstarbe määramine puudutab muuhulgas ka isiku õigusi, peavad seetõttu sihtotstarvete liigid olema reguleeritud seaduse tasandil.³⁷ Selline reguleerimine kannab laiemalt eesmärki, et meid ümbritsev keskkond oleks hea kõigile, kuivõrd vajalikud ressursid on piiratud, aga huvigruppide huvid erinevad.³⁸ Seaduse tasemel reguleerimise küsimus on seotud ka käesoleva analüüsi järelduste tegemisega.

PlanS ei loetle planeeringutes kasutatavaid juhtotstarbeid ega krundi kasutamise sihtotstarbeid ning annab selles osas KOV-le kaalutusõiguse. Tihtipeale võetakse aga detailplaneeringutes aluseks MaaKatS §-st 18¹ tulenev katastriüksuse sihtotstarvete loetelu, mis on algselt sätestatud eelkõige maamaksu kogumise eesmärgil. Sihtotstarvete nõuded määravad, kuidas maad ja ehitisi võib kasutada, täpsustades eri piirkondade või kruntide lubatud otstarvet (näiteks elamu-, äri- või tootmismaa). Nõuded aitavad tagada piirkondliku planeeringu järjepidevuse, hoides ära sobimatut või üksteist häirivat kasutust, näiteks tootmisettevõtte rajamist elurajooni kõrvale. Samuti toetavad need keskkonnakaitse, tervishoiu ja ühiskondlike huvide kaitset, säilitades loodusalasid ja kindlustades oluliste teenuste, sh koolide ja tervishoiuasutuste kättesaadavuse.

Detailplaneeringu krundi ehitusõigus on oluline detailplaneeringu tingimus, sest annab üksikisikule ehitusõiguse, st piiritleb, mida ja millisel kujul kuhugi võib ehitada. See ei pruugi aga minna kokku üld- või detailplaneeringus määratud krundi kasutamise sihtotstarbe või juhtotstarbega, lisaks võib planeeringutes olla määratud kavandatav sihtotstarve, mis tähendab tulevikus määratavat maa kasutamise sihtotstarvet.³⁹ Samas tuuakse kohalike omavalitsuste praktika analüüsis välja, et detailplaneeringu krundi kasutamise sihtotstarbe regulatsiooni praktikas ei kasutata ning selline lähenemine võib olla vananenud (vt ptk 3.1.4).

Et mõista, kuidas praktikas sihtotstarbeid määratletakse, uurisime ka, kuidas on MaaKatS § 2 rakendamisel Riigikohus katastriüksuse sihtotstarvet tõlgendanud:

³⁷ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse SE 598 II ME-d.

³⁸ Planeerimiseseaduse muutmise eelnõu. Veebis kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/94826db2-d190-486b-9f2c-3dd7ba994b3d#Ivy10BFF> (09.09.2024).

³⁹ Revisjon lk 164.

- Katastriüksuse sihtotstarve on õigusaktidega lubatud ja nendes sätestatud korras määratud katastriüksuse kasutamise otstarve või otstarbed;⁴⁰
- Üldjuhul määrab katastriüksusele sihtotstarbe linna- või vallavalitsus, lähtudes MaaKatS §-s 18 sätestatud põhimõtetest;⁴¹
- Ehitisteta katastriüksusele määratakse sihtotstarve maa tegeliku kasutuse alusel või detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel üldplaneeringu alusel.⁴²
- Kinnistusraamatu kanne loob eelduse kande õigsuse kohta, kuid ainuüksi kinnistusregistriosa esimesse jakku kantud kinnistu sihtotstarbest ei saa järeldada, kas maatükile saab ehitada või mitte.⁴³

Nähtub, et kohtupraktika kohaselt tuleb sihtotstarbe määramisel arvestada kohalikke planeeringuotsuseid ja tegelikku maakasutust. Seega omab suuremat tähtsust tegelik olukord, mitte kinnistusraamatusse kantud info, mida tuleks näha pigem informatiivsena kui õigust loovana.

Siiski on kohus nentunud, et kuigi võimalike maakasutuse sihtotstarvete loetelu on MaaKatS §-s 18¹ välja toodud, ei tähenda see, et üldplaneeringuga määratav maakasutuse juhtotstarve saab olla vaid üks või mitu §-s 18¹ toodud loetelus olevatest valikutest. Kohus selgitas, et lähtuda saab MaaKatS ja PlanS regulatsioonide kohaselt (MaaKatS § 2 p 9, § 18, § 18¹ ja § 18² ning PlanS § 6 p 7 ja 9, § 75 lg 1 p 18 ja lg 4, § 126 lg 4 p 1 ja lg 5), mille järgi eristatakse selgelt katastriüksuse sihtotstarvet ja maa-ala maakasutuse juhtotstarvet. Katastriüksuse sihtotstarve määratakse üldjuhul, andes täpsed ehitusõigused antud krundile. Maakasutuse juhtotstarve aga tähistab üldplaneeringus määratud maa-ala kasutamise peamist suunda ning kujundab piirkonna tulevase arengusuuna, ilma et see otseselt sätestaks iga üksiku maaüksuse kasutusviisi. Üldplaneeringu juhtotstarve võimaldab siiski mõningaid kõrvalekaldeid, tingimusel et peamine kasutus jääb vastavusse juhtotstarbega ning ei muuda planeeringu põhilahendust.⁴⁴

Teistes seadustes on käsitletud nii perspektiivset juhtotstarvet kui ka kasutusotstarbe sätestamist. Perspektiivse juhtotstarbe mõistet kasutab nt kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus⁴⁵ § 24 lg 3 p 1, kus kinnisasja vahetamisel vahetatakse ühesuguse sihtotstarbega katastriüksusi, kuid erandina võib vahetada erineva sihtotstarbega katastriüksusi, kui vahetusmaa maa-ala üldplaneeringus kavandatud perspektiivne maakasutuse juhtotstarve vastab vahetatava katastriüksuse sihtotstarbele. Üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarve on oluline ka nt mürakategooriate määratlemiseks virgestusrajatise, haridusasutuse, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandeametuse ning elamu, roheala, keskuse, ühiskondliku hoone, tootmise ja liikluse maa-aladel. EhS § 50 lg 3 kohaselt määratakse kasutusloaga ehitise kasutamise otstarve või muudetakse seda. Kasutusloaga (ka kasutusteatisega) sätestatakse kasutusotstarve iga ehitise kohta eraldi. Ehitise kasutusotstarbed seonduvad praktikas määruse tasemel kehtestatud õigusaktidega, kus esitatakse nõuded ruumide kasutamisele. Vastavaid määrusi on Eesti õiguskorras kümneid. Näiteks on sätestatud nõuded eluruumile, majutusettevõttele, laste- ja hoolekandeametustele jne. Erinõuetest tulenevalt võivad näiteks ärimaa juhtotstarbega maal asuda erineva kasutusotstarbega ehitised, sh büroo, kohvik ja hotell.

⁴⁰ RKHKo 21.10.2021, 3-20-286/43, p 15.3; RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2/11, p 25.

⁴¹ RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2/11, p 25.

⁴² RKHKo 21.10.2021, 3-20-286/43, p 15.3; RKPJKo 26.05.2020, 5-20-2/11, p 25.

⁴³ RKTko 22.11.2017, 2-15-18582/47, p 15.2.

⁴⁴ TlnHKo 08.07.2024, 3-23-1390 p 9.

⁴⁵ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS). - RT I, 06.07.2023, 17.

Käesoleva analüüsi probleemküsimus hõlmab ruumiandmeid, mistõttu on asjakohane INSPIRE direktiiv, mis loob õigusliku raamistiku ruumiandmete infrastruktuuri loomiseks ja haldamiseks, hõlmates vajalikke tehnoloogilisi, organisatsioonilisi ja andmevahetuse aspekte. INSPIRE direktiivi põhimõtted on üle võetud RASiga, millest antud kontekstis on oluline kohaldada direktiivist tulenevaid põhimõtteid – andmete ühekordne kogumine, nende ühildatavus, kättesaadavus ja teabele ligipääsetavus.⁴⁶ Eelnev ilmestab hästi, et kuivõrd praktikas on ebaselgust palju, on küsitav, kui edukalt suudame direktiivi põhimõtteid järgida. Sätestamata seaduste vahel ühtset süsteemi ja arusaama mõistetest arusaamisel, on pea võimatu rääkida andmete kõige tõhusamal viisil haldamisest ja kombineerimisest, mis ühtlasi sobituks kohalike planeeringute ja sihtotstarvete määratlemise eripäradega. Ruumiandmete võimalikult laiapõhjaliseks töötlemiseks oleks aga vajalik järgida ühtset mõistekasutust, mis on kasutatav erinevates valdkondades. Ka praktika analüüsis ilmnas, et juhtotstarbed on võimalik suures pildis nimekirjana ühtlustada, kuid nende sisustamine ja rakendamine kohalikes omavalitsustes on väga erinev. Nt elamumaa juhtotstarve üldplaneeringus sisaldab väga eriilmelisi asukohaspetsiifilisi lisatingimusi, mida on raske ühtsete ruumiandmetena käsitleda (vrdl nt korterite arv). Asukohaspetsiifiliste lisatingimusteta ei ole aga juhtotstarbed omavahel võrreldavad.

Omandikitsendusi, mis üldplaneeringu alusel seatakse, on käsitlenud ka Õiguskantsler. Eelnevat just selles vaates, kuidas PS § 3 lg-s 1 kasutatud väljend „seaduse alusel“ annab õiguse piirata omandipõhiõigust ka seaduses oleva volitusnormi alusel kehtestatud ja seadusega kooskõlas oleva määruse või haldusaktiga ehk näiteks üldplaneeringuga. Õiguskantsler on välja toonud, et üldplaneeringus saab käsitleda vaid neid teemasid, mida seadus ette näeb. Vajaduse korral võib üldplaneeringus kehtestada piiranguid, kuid seda tehes tuleb järgida kõiki asjakohaseid õiguspõhimõtteid ja õigusakte. Kitsenduste kehtestamine üldplaneeringu alusel ei välista siiski kinnisasja omandamist avalikes huvides vastavalt seadusele ega ka õigust nõuda kahju hüvitamist riigivastutuse seaduse alusel.⁴⁷ Seisukoht kinnitab seaduses sätestatu täpsuse olulisust. Kuivõrd siht- ja juhtotstarvete määramine on käsitletav kitsendusena, on praegu nii seaduse kui ka praktika tasandil valitsev ebaselgus suur probleem.

Erinevate õigusaktide analüüsis selgus, et:

- Mõistekasutus eri õigusaktide maa kasutamise sihtotstarvete osas ei ole süsteemne ja järjepidev. Nt maamaksu vabastuste puhul räägitakse segamini üldkasutatava maa sihtotstarbest, riigi omandis olevatest ehitistest aga samas munitsipaalmaast, kaitsealadest jms terminitest⁴⁸. See tekitab küsimuse, kas maksuvabastuse saamiseks tuleb planeeringutes vastavat mõistekasutust järgida. Ruumiandmete võimalikult laiapõhjaliseks töötlemiseks oleks aga vajalik järgida ühtset mõistekasutust, mis oleks arusaadav, süsteemne ja kasutatav erinevates valdkondades;
- Uue süsteemi loomisel peaks järkjärguliselt parandama eriõigusakte. Esmalt on vajalik sätestada, mille kohta kehtestatakse maa kasutamise sihtotstarve – kas kinnisasja, ehitise või tegevusele. Ehitise kasutusotstarvete loetelus määratud ehitise kasutusotstarbed tulevad

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ, 14. märts 2007, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE) (ELT L 108, 25.4.2007, lk 1–14). Veebis kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02007L0002-20190626>.

⁴⁷ Õiguskantsleri seisukoht 07.12.2018. Omandikitsendused üldplaneeringu alusel. Veebis kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/omandikitsendused-%C3%BCldplaneeringu-alusel> (25.10.2024).

⁴⁸ Maamaksuseadus (MMS) § 4. - RT I, 30.06.2024, 2.

ehitise elukaarel ette alles planeeringute elluviimisel, st ehitusloa taotluses (EhS § 40 lg 2 p 4). Ehitise kasutusotstarve pannakse aga õiguslikus mõttes paika kasutusloaga.

- Uue süsteemi loomisel on ka oluline, mis on süsteemi üld- ja ühisosa. Nt kas PlanS sätestab üldised reeglid maa kasutamise sihtotstarvete määramiseks ning eriõigusaktides peab üldreeglitest (üldosast) lähtuma. Samuti on küsimus, mis on süsteemi ühised reeglid. Nt kas maa kasutamise sihtotstarvete muutmine käib samade reeglite alusel. On õigusakte, mis ei viita PlanS-le kui valdkondlikule üldosale, vaid lähtuvad hoopis MaaKatS mõistetest. Nt kehtestatakse, et maapõue seisundit mõjutavaks tegevuseks ei ole vajalik luba, kui rajatakse puurkaev, piirdeaed, tehnovõrk püsiva hoonestusega alal või elamumaa sihtotstarbega katastriüksusel.⁴⁹ Nt on keelatud kinnisasja jagada, kui jagamise tulemusena muutub võimatuks kinnisasja kasutamine vastavalt sihtotstarbele või kui ei ole võimalik moodustada katastriüksust⁵⁰. Samas on ebaselge, kas mõeldakse juhtotstarvet, krundi kasutamise sihtotstarvet, katastriüksuse sihtotstarvet või sihtotstarvet üldises tähenduses;

Kokkuvõttes on maa kasutamise sihtotstarvete regulatsiooni mõju laiem kui planeerimis- ja ehitusõiguse reguleerimis- ja kohaldamisala. Joonisel 1 käsitletud termineid kasutatakse laialdaselt erinevates õigusaktides, kus need omavad ka mõnevõrra erinevat sisulist tähendust. Kuna erinevates õigusaktides kasutatakse sarnaseid termineid, mis omavad sealjuures erinevat tähendust, võib see tekitada segadust ja õiguskindluse puudumist. Tulemuseks võib olla olukord, kus samale mõistele antakse eri seadustes erinev sisu, mis võib omakorda põhjustada tõlgendamisprobleeme ja õigusvaidlusi. See võib muuta maaomanike ja ametiasutuste jaoks keeruliseks arusaamise, millised nõuded või piirangud konkreetsele maale kehtivad, ning raskendada ühtsete ja selgete regulatsioonide kehtestamist maa kasutamiseks.

2.3. Seosed eri tasandite maa kasutamise sihtotstarvete vahel

PlanS ei eristata ei liigi põhjal ega ülesannete järgi siduvaid ja mittesiduvaid tingimusi. Planeeringuid iseloomustab kohakesksus, mistõttu ei ole võimalik seaduses üheselt öelda, et teatava ülesande lahendamine toob alati kaasa omandipõhiõiguse kitsendamise. Riigikohus on seoses maakasutus- ja ehitustingimuste vaidlustamise võimalusega leidnud, et üldplaneeringust võivad tuleneda omandipõhiõiguse piirangud ning jaatanud sõnaselgelt detailplaneeringuga omandi õiguse riivamise võimalikkust. Samasugusel järelalusel detailplaneeringu osas on ka õiguskirjandus. Kuigi maakonnaplaneeringud võivad olla kohati kehtestatud kinnisasja täpsusega, on nendest tulenevaid omandipõhiõiguse kitsendusi pigem eitatud.⁵¹

2.4. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmine, täpsustamine või täiendamine

2.4.1. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmise, täpsustamise või täiendamise üldised lähtekohad

Enne maa kasutamise sihtotstarvete muutmise analüüsimist, on tähtis mõista, mis üldse on õiguslikult muutmine ja kuidas sellega suhestuvad haldusmenetluse põhimõtted. Õiguslikult tähendab muutmine, et projekti olulises osas toimub muudatus, mis võib kaasa tuua teiste isikute õiguste püsiva riive või on see seotud kaalukate avalike huvidega. Ka Õiguskantsler on olulise

⁴⁹ Maapõueseadus (MaaPS) § 15 lg 8 p 7. - RT I, 21.12.2023, 2.

⁵⁰ Maakorraldusseadus (MaaKS) § 13 lg 4.

⁵¹ M. Toom. Detailplaneeringu õiguslik siduvus ehitusloa ja kasutusloa andmisel. Magistritöö 2018, lk 21.

muudatuse mõistet analüüsinud, leides, et kui muudatus ei too kaasa teiste isikute õiguste püsivat negatiivset õiguste riivet või ei puutu asjasse kaalukad avalikud huvid, ei ole tegemist olulise muudatusega.⁵²

HMS § 54 kohaselt peab planeering kui haldusakt olema kooskõlas selle andmise hetkel kehtiva õigusega. Haldusakt on täitevvõimu antud õiguslik otsus, mis reguleerib konkreetse isiku õigusi või kohustusi, näiteks projekteerimistingimuste andmine või detailplaneeringu kehtestamine. Planeeringute muutmine tähendab vajaduse korral nende algsete regulatsioonide ja tingimuste kohandamist vastavalt muutunud olukorrale, milleks võivad olla nii ajakohastatud ruumiloome nõuded kui ka planeeringu elluviimise kvaliteedi tagamine. Planeering kui halduse üksikakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõpuni, õiguste realiseerimiseni või kohustuste täitmiseni. Kehtiv planeering annab õiguse nõuda selle tingimustest kinnipidamist, kaitstes seeläbi õiguskindlust ja isikute õiguspärast ootust.

Küll aga tekib haldusakti kehtivuse ajal tihti olukordi, mis nõuavad muudatustele reageerimist. Muudatuste tegemine on vajalik peamiselt juhul, kui planeeringulahendused ajas vananevad ja muutuvad arengutempo ning kvaliteedinõuete tõttu ebasobivaks. Näiteks võimaldab EhS teatud ulatuses teha väheolulisi muudatusi projekteerimistingimustega, mis ei muuda planeeringu põhilahendust. Muutmise vajadus võib tuleneda ka üldistest kvaliteedikriteeriumitest, mis loovad paindlikkust ja võimaldavad vastavust uutele ruumiloome põhimõtetele. Muutmise menetlus on siiski keeruline ja ressursimahukas, kuna see hõlmab kõiki tavapäraseid menetlusetappe. Seetõttu on soovitatav kaaluda erinevaid haldusõiguslikke meetmeid, et saavutada suurem paindlikkus ja tagada planeeringulahenduste asjakohasus ning kvaliteet ka aja jooksul.

Nagu eelnevalt mainitud, omab muutmise seisukohalt olulist rolli avaliku huvi määratlemine. Planeerimismenetlust sätestavast PlanSist aga avaliku huvi mõistet ei leia. Seega tuleb pöörduda HMSi poole, mis kannab endas rolli tagada planeerimismenetlustes hea halduse tava. Nii reguleerib PlanS planeerimise protsesse, pakkudes kindlat raamistikku detailplaneeringute ja teiste ruumiliste otsuste tegemiseks, mille kõrval on HMS laiem seadusandlik akt, mis käsitleb üldiselt haldusmenetluste läbiviimist, sealhulgas haldusotsuste tegemist, mis pole seotud ainult ruumilise planeerimisega. HMS sätete kohaldamine planeerimismenetluses on vajalik, kuna PlanS ei hõlma kõiki menetluslikke nüansse, mida HMS võimaldab reguleerida - HMS-i sätted tulevad mängu eelkõige juhul, kui PlanSis puudub selge regulatsioon või on vajadus üldmenetluslike nõuete järgi. Nii PlanS kui ka HMS rõhutavad avalikkuse kaasamist ja läbipaistvust menetlustes, kuid PlanS keskendub spetsiifiliselt ruumilisele planeerimisele, samas kui HMS loob laiema raamistiku erinevatele haldusotsustele.⁵³ Seega, ulatuses, kus PlanS ei anna erinormi, tuleb menetluses kohaldada HMSi sätteid.

Haldusmenetlusele on omane kaalutusõiguse teostamine. Haldusorganil on kaalutusõiguse alusel õigus otsustada, kas ja kuidas haldusakti muuta või kehtetuks tunnistada, võttes seejuures arvesse konkreetsest olukorrast tulenevaid asjaolusid. Antud analüüsi kontekstis on selleks PlanSis sätestatud ülesanded, mille vahel saab KOV kaaluda. Kui muutmine võib kahjustada õiguspärast ootust, peab haldusorgan hoolikalt kaaluma proportsionaalsuse printsiipi ja tagajärgi isiku jaoks, kelle õigusi või kohustusi see puudutab.⁵⁴ HMS § 66 lg 2 näeb ette, et haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatavalt kehtetuks, kui see on lubatud

⁵² Soovitused ehitusteatise menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas. Õiguskantsleri 27.10.2020 seisukoht nr 7-5/201626/2005775.

⁵³ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica VII/2006.

⁵⁴ Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004. Lk 286-288, 345-347.

seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis. Seega teostab haldusorgan alternatiivsetel alustel kaalutusotsuse, määramaks, kas haldusakti saab muuta või mitte. Küll aga on praktikas KOVe, kes võimaldavad teatavat kõrvalekaldumist üldplaneeringus määratud juhtotstarbest kuni suures ulatuses muudatuste tegemiseni, kuid samas on ka KOVe, kes soovivad igasuguse kõrvalekalde kehtestada üldplaneeringut muutva detailplaneeringu kaudu. Üldisem probleem on, et täna puuduvad normid, mis määraksid kindlaks kas, kuidas ja millistel tasemetel saab erinevate maa kasutamise otstarvete vahel liikuda ning kas 100% teatud juht- ja sihtotstarbe osas on siiski lubatud väheolulised kõrvalekalded. Nähtub, et muutmise alused on seega alternatiivsed. Planeering annab selleks alused, millele hakkavad järgemisi lisanduma seaduslikud alused.

Praktikas on tekitanud arusaamatusi, kuidas läheneda ühe haldusakti muutmisele teisega (täpsemalt ptk 3.4.2) ning kuidas teha sama täpsustamise korral. Detailplaneeringut täiendavate projekteerimistingimuste puhul on küsimus, kas projekteerimistingimused muudavad detailplaneeringut sisuliselt või tegu on ühekordsete detailplaneeringu lahendust kohendavate tingimustega. Kuna projekteerimistingimusi käsitletakse ehitusloa eelhaldusaktina, siis on võimalik õiguslik käsitlus, kus projekteerimistingimused ammenduvad analoogselt ehitusloaga ehitise valmimisel ja sellele kasutusloa andmisel. See tähendaks ühtlasi, et detailplaneeringu kehtestatud lahendust ei muudeta. Seega jääks detailplaneeringu lahendus kehtima ja seda oleks algsel kujul võimalik korduvalt realiseerida. Sellest tuleneb, et projekteerimistingimustega on võimalik korduvalt täpsustada detailplaneeringus sätestatud sama tingimust vastavalt ehitusloa andmisest tulenevale vajadusele.

Kui aga detailplaneeringud on kehtestatud väga täpsete maakasutustingimustega, ei pruugi täpsustamine enam võimalik olla, sest lahendus on näiteks ehitise kasutamises sihtotstarbe täpsuses selline, kus enam täpsemaid kategooriaid lisada ei ole võimalik. Niivõrd täpsete tingimuste seadmiseks peavad esinema mõjuvad õiguslikud põhjendused, mis oma olemuselt võivad olla detailplaneeringu põhilahenduse osad. Näiteks naaberõiguste kaitsest tulenevalt ei pruugi alati täpsustamine olla võimalik ning tuleb asuda detailplaneeringut muutma. Praktikas on tõstatunud küsimus, kas projekteerimistingimuste alusel kavandatu elluviimiseks oleks võimalik sõlmida haldusleping, sarnaselt PlanS §-s 131 toodud võimalusele, kus detailplaneeringu menetlemisel saab sõlmida halduslepingu planeeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks.

Näiteks võib projekteerimistingimuste elluviimine osutada vajalikuks olukorras, kus on kasutatud PlanS § 125 alusel kaalutusotsust, loobudes detailplaneeringust ja asendades selle projekteerimistingimustega vastavalt EhS §-le 26. Ühelt poolt võib argumenteerida, et PlanS § 125 lg 5 rakendamisel, kus toimub ehitamine juba välja kujunenud keskkonnas, puudub vajadus avalikult kasutatavate teede või tehnorajatiste täiendavaks väljaehitamiseks. Teiselt poolt võivad tekkida olukorrad, kus uue hoone püstitamise olemasoleva hoonestuse vahele tekitab olulist mõju olemasolevatele teedele või tehnorajatistele. Sellisel juhul võiks kohaliku omavalitsuse ja arendaja koostöös olla asjakohane leida õiguspärane lahendus.

Oluline on õiguslikult panna paika täpsustamise tähendus – täpsustamine on planeeringus varasemalt käsitletud teema või selle teema lahendusele selgemate tingimuste andmine, mitte uue teema lahendamine. Projekteerimistingimusi võiks seega käsitleda eraldiseisva ühekordse haldusaktina, mitte planeeringut muutva dokumendina.⁵⁵ Samas on praktikas tõusetunud küsimus

⁵⁵ Vt ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud analüüs „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“, lk 87.

planeeringute paindumatuse ning kohanemisvõime puudumise osas. See tähendab, et aktiivsema arengutempoga asukohtades vananevad planeeringulahendused peale kehtestamist üsna kiiresti. Planeeringulahenduste vananemine tõstatab aga küsimuse nende muutmisest. Planeeringute muutmine on sätestatud PlanS §-s 73, 93 ja 142. Kuigi muutmise menetlus erineb kaasatavate ringi mõttes tavapärasest menetlusest, tuleb siiski läbida kõik seaduses sätestatud menetlusetapid, mistõttu peetakse menetlust koormavaks ja ressursimahukaks.

Kui haldusakti muutmiseks tekib vajadus, on oluline teada, kellel on selleks nõudeõigus ning millistel tingimustel toimub haldusakti uuendamine. Haldusakti muutmise algatab kas haldusorgan ise või isiku taotlusel, kes leiab, et haldusakt on tema suhtes õigusvastane. Haldusorgan on kohustatud menetlust alustama, kui see on avalikes huvides või kolmandate isikute õiguste kaitseks. Kui haldusorgan on menetluse juba lõpetanud, on selle uuendamine keeruline ja piiratud, kuna menetlusosaliste õiguspärane ootus nõuab lõpetatud menetluse lõplikkust. Menetluse kergekäeline uuendamine kahjustaks usaldust menetluse tulemuse püsivuse ja siduvuse suhtes ning seaks ohtu menetluse tõhususe nõude, mille eesmärk on hoida haldusmenetlus selge ja lõplikuna. Seetõttu sätestab HMS § 44 lg 1 ammendavad juhud, mil menetlust saab uuendada, et tagada õiguslik kindlus ja vältida tarbetuid menetluslikke kordusi. HMS § 44 lg 1 näeb ette neli juhtumit, kus haldusorgan võib menetluse menetlusosalise taotlusel uuesti avada, näiteks kui haldusakti aluseks olnud asjaolu või õigusnorm langeb ära või kui ilmnevad uued tõendid, mis ei olnud menetluse ajal kättesaadavad. Samuti võimaldab seadus menetluse uuendamist, kui kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusakt anti pettuse, ähvarduse või muu õigusvastase mõjutamise tulemusena, või kui on tühistatud kohtuotsus, millel haldusakt põhines.⁵⁶

Analüüsi raames on haldusakti siduvusel oluline tähendus planeeringus määratud tingimuste rakendamisel ja sellel, kas neid võib muuta. HMS § 54 sätestab üldpõhimõtte, mille kohaselt peab planeering kui haldusakt olema vastavuses selle andmise hetkel kehtiva õigusega, sealjuures hilisemad õigusnormid ei mõjuta haldusakti kehtivust. Planeeringute kehtivuse kaitse on vajalik, et tagada õiguskindlus – planeeringuid ei käsitleta loamenetluses eelhaldusaktidena ning need ei määra siduvalt, näiteks, ehitusloa tingimusi. See tähendab, et isikul peab olema võimalus rakendada planeeringus sätestatud ja saada vajalikud load ka hiljem kehtima hakanud nõuetest sõltumata. Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on rõhutatud planeeringute pikaajalisuse ja stabiilsuse tähtsust, sest planeeringutingimused on kokku lepitud põhjalikus, avalikkust kaasavas protsessis – haldusakti õigusjõudu ei tohi murda.⁵⁷ Planeeringulahenduse siduvus toetab kolmandate isikute õiguste ja avalike huvide kaitset, tagades, et kord kehtestatud lahendus püsib stabiilsena.⁵⁸ Kinnistuomaniku muutunud huvide või muude uute asjaoludega arvestamine peab toimuma uue detailplaneeringu kehtestamise vormis.⁵⁹

Tähele tuleb panna, et haldusakti muutmise puudutab haldusaktis kehtestatud tingimusi, mitte selle põhjendusi. Seega, kui konkreetset andmekogu reguleerivas õigusaktis pole andmete selgelt antud õiguslikku tähendust, jäävad need andmed informatiivseks. Näiteks EHRis sisalduvatel andmetel on üldjuhul informatiivne ja statistiline tähendus, kuid teatud juhtudel, nt ehitus- ja kasutuslubade või ettekirjutuste puhul, on neil EhSi alusel ka õiguslik tähendus. Andmekogude

⁵⁶ Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 32, 242-243.

⁵⁷ RKHKm 17.05.2017, 3-3-1-88-16, p 14.

⁵⁸ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 20.

⁵⁹ TlnRnKo 27.01.2005, 2-3/217/05, p 15; TlnRnKo 24.08.2005, 2-3/944/05, p 8; TlnRnKo 06.09.2005, 2-3/650/05, p 11.

andmetele antakse õiguslik tähendus ainult seadusega, mistõttu pole informatiivsust vaja õigusaktis eraldi deklareerida.

Kohtupraktika pinnalt, mis käsitleb projekteerimistingimusi, detailplaneeringuid ja maakonnaplaneeringuid, saab välja tuua, mida on peetud planeerimislahenduse olemuslikuks muutmiseks ja mida mitte:

- Maatulundusmaale rohevõrgustikus asuvale alale projekteerimistingimuste andmine parkla rajamiseks muudab detailplaneeringu olemuslikku lahendust, kuivõrd see toob kaasa piiranguvööndi vähendamise;⁶⁰
- Kolmandate isikute kinnistule sõidutee asukoha muutmine ei ole detailplaneeringu olemuslik muutmine, sest krundisisese sissesõidutee asukoha muutmine on kinnisasjalt väljasõidu reeglite muutmine, mitte kogu planeeringuala puudutava juurdepääsutee ümberkorraldamine,⁶¹ samas detailplaneeringuga kindlaks määratud juurdepääsuteede uute juurdepääsude lisamine on planeeringulahenduse olemuslik muutmine;⁶²
- Kui projekteerimistingimused võimaldavad detailplaneeringus ette nähtuga võrreldes kuni 10% võrra kõrgema hoone püstitamist, ei ole tegemist olemusliku muutmisega, sest antud juhul tehtud täpsustused ei muutnud üldplaneeringut;⁶³
- Siiski ei saa kohtupraktika kohaselt asuda seisukohale, et seadusandja eesmärgiks oli olemusliku muudatusega välistada olukorrad, kus projekteerimistingimustega võidakse muuta üldplaneeringut;⁶⁴
- Detailplaneeringujärgse sihtotstarbe muutmisel on tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega;⁶⁵
- Kui ehituskeeluvööndi nihutamisel ehituskeeluvöönd väheneb, on tegemist olemusliku muudatusega;⁶⁶
- Siinkohal on oluline, et väiksemad kõrvalekalded ei tohiks kohtu hinnangul viia kasutusloa andmisest keeldumiseni, kui need ei riiva avalikke huve ega kellegi õigusi. Sellistel juhtudel on pädeval asutusel kaalutlusruum otsuste tegemisel, hinnates muudatuste olulisust ja nende mõju;⁶⁷
- Tee eelprojekt mängib olulist rolli tee asukoha kavandamisel, olles tee projekteerimise esmane etapp. Samas ei ole eelprojekt regulatiivse toimega otsustus, vaid omaniku visioon kavandatavast teest. Siduvaks muutub projekt alles siis, kui selle alusel väljastatakse ehitusluba. TeeS § 19 lg 6 kohaselt saab uue tee rajamine ja projekteerimine toimuda vaid kehtestatud üld- või maakonnaplaneeringu alusel. Kolleegium nõustub, et trassi lõpliku õigusliku määramise eelduseks on teemaplaneeringu algatamine ning vajadusel üldplaneeringu muutmine.⁶⁸

⁶⁰ TlnHKo 24.04.2024, nr 3-23-1092, p 9.

⁶¹ TlnHKo 22.08.2022, nr 3-22-829, p 11.

⁶² TlnHKo 26.04.2021, nr 3-21-1825, p 27.

⁶³ TlnHKo 03.12.2021, nr 3-21-1646, p 10.

⁶⁴ TlnHKo 30.04.2020, nr 3-20-158, p 30.

⁶⁵ TrtHKo 22.06.2021, nr 3-20-2182, p 17.

⁶⁶ TlnRnKo 23.11.2022, nr 3-21-2644, p 7.

⁶⁷ RKHKm 04.10.2017, 3-17-505, p 9.

⁶⁸ RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11, p 15.

Seega saab järeldada, et olemusliku muudatusega on tegu juhul, kui see toob kaasa suuremahulisi muudatusi. Kui tegu on mitteolulise muudatusega, siis võiks lubada planeeringulahenduse kohandamist näiteks projekteerimistingimustega või ehitusloa staadiumis. Sellisel juhul peavad kõrvalekalded olema selgitatud vastava haldusakti seletuskirjas ning need peavad lähtuma HMSi nõuetest. Projekteerimistingimustega saab KOV anda märku, et planeeringulahendus on vananenud ning anda uued tingimused planeeringu elluviimiseks. Isikul peab olema võimalik kaasa rääkida tingimuste proportsionaalsuse osas. Eelnevale tuginedes saab väita, et õiguskorras on näiteid, kus maakasutustingimustest on võimalik hilisemates menetlustes kõrvale kalduda ning selle mitte lubamine oleks ebamõistlik. Samas on õigusaktides esitatud lahendused ebasüsteemsed ning need leiavad kajastamist peamiselt kohtuvaidlustes. Projekteerimistingimustega antud võimalus täpsustada hoone kasutamise otstarvet ei ühti detailplaneeringu krundi sihtotstarbega, kuna viimane peaks olema oma olemuselt üldisem tingimus. Lisaks on täpsustamise vajadus oluliselt laiem ja praktikas ka põhjendatud (nt tööstuse, ettevõtluse vms sihtotstarvete osakaalu muutmine). Planeeringumenetluste efektiivsuse vaates on siinkohal oluline ka andmepõhine lähenemine. Planeeringute muutmine ei tohiks lõppastmes olla käsitöö – suunduda tuleb selles suunas, et andmed on masinloetavad.

2.4.2. Maa kasutamise sihtotstarvete muutmise, täpsustamise ja täiendamise seosed erinevate planeeringuliikide vahel

Maa kasutamise sihtotstarbe muutmise, täpsustamise ja täiendamise seosed erinevate planeeringuliikide vahel on õiguskorras mitmel erineval viisil reguleeritud. EhSis ja PlanSis on mitmesuguseid õiguslikke võimalusi, kuidas ning millistel tingimustel saab ühe haldusakti abil muuta varasemat, hierarhias kõrgemal olevat. Näiteks võib üldplaneeringu raames teha ettepaneku maakonnaplaneeringu muutmiseks, detailplaneeringu abil saab muuta üldplaneeringut või kasutusloa andmisel võib kaaluda ehitustegevust erinevalt ehitusloast. Vt täpsemalt planeeringuliikude ja lubade muutmisevõimaluste kohta analüüsi Lisa 1.

Nähtub, et planeeringute muutmise ja täpsustamise õiguslikud alused ning nende rakendamine on PlanSi raames ebaselged ja vastuolulised. Ühelt poolt puudub ühtne ja järjepidev süsteem erinevate planeeringuliikide muutmise ja täpsustamise regulatsiooniks, teiselt poolt ei ole süsteemne ka nii-öelda alt üles muutmise või täpsustamise teematika. Õiguslikult on ebaselge, mis on planeeringu muutmise ja täpsustamise erisus. Näiteks on osasid planeeringuliike lubatud muuta teemaplaneeringu koostamise kaudu, samas kui teemaplaneering on planeeringus varem lahendatud teema detailsem versioon.

Olemasolevate haldusaktide (planeeringute ja lubade) täpsustamise vajadus on omapärane ehitus- ja planeerimisõiguse valdkonnale. Muudes haldusõiguse valdkondades suunatakse isik haldusakti muutma, näiteks uuenenud asjaolude tõttu. Selle vajaduse on tõenäoliselt tinginud kohmakate ja ressursimahukate menetluste läbiviimine. Eraldiseisev küsimus on, kas täpsustamine arvestab piisavalt kolmandate isikute õiguste ja avalike huvidega.

Ebaselge on, mil määral erinevad seaduslikud alused muutmiseks olukorras, kus soovitakse muuta liigilt kõrgema astme planeeringut. Nt näeb PlanS § 142 ette alused üldplaneeringu muutmiseks detailplaneeringuga, mis on nt kõrguspiirangu muutmine. Samas on seadusandja jätnud sätestamata, kuidas käituda olukorras, kui PlanS § 142 lg-s 1 kehtestatud aluseid ei esine. Üldreegel on, et detailplaneeringu koostamisel tuleb lähtuda üldplaneeringust. Jääb selgusetuks, kas nii-öelda väheoluliste tingimuste muutmise lünk õiguskorras tähendab, et detailplaneeringuga ei või üldplaneeringust kõrvale kalduda või vastupidi, kuivõrd praktikas aktsepteeritakse väheolulisi

kõrvalekaldeid ning neid menetletakse detailplaneeringu koostamisel. Õiguslikud reaktsioonid vastavale olukorrale on erinevad, nt nõutakse igasuguste üldplaneeringust erinevate lahenduste eraldi väljatoomist koostatavas detailplaneeringus.

Riigi tasandi planeeringute muutmine ja täpsustamine on õiguslikult jäik. Ühest küljest käsitletakse riigi tasandi planeeringuid pikaajaliste strateegiliste dokumentidena, mis ei oma isikute õiguste vaates siduvat tähendust. Samas lähtutakse olulisel määral nendes kehtestatud piirangutest, nt rohevõrgustiku paiknemine. KOVID näevad praktikas vajadust inimeste jaoks planeeringute tingimusi leevendada. On eraldi küsimus, mil määral on KOVil võimalik tingimustest kõrvale kalduda, nt täiendava analüüsi tulemusel riigi tasandi planeeringutest tulenevatest suunistest olukorras, kus ka üksikisikutel puudub nõudeõigus peale kaebetähtaja möödumist riigi tasandi planeeringute muutmiseks. Kui KOV üritaks oma garantiid kasutades enda eest seista, puudub selleks tänasel päeval menetlus. Seega on arutelu koht, kas PlanS § 73 peaks olema ümber kirjutatud viisil, mille järgi KOV peaks saama lihtsamini maakonnaplaneeringuid muuta.

Samuti puudub kindel praktika olukorra kohta, kus soovitakse anda üldplaneeringust kõrvale kalduvaid projekteerimistingimusi. Ei ole üheselt mõistetav, kas sellisel juhul tuleb analoogia korral lähtuda samuti PlanS §-st 142. Kuna projekteerimistingimused asendavad hajaasustuses detailplaneeringut, siis tekib õiguslikult jäik olukord, kus üldplaneeringus kehtestatud lahendust ei saa üldse vastavalt oludele kohendada. Õiguseksperdid on näitena välja toonud olukorra mobiilside rajamise osas, mille puhul planeeringute koostamine ei ole nõutav, kuid mõju kolmandatele isikutele võib olla märkimisväärne. Planeeringute ja maa kasutamise sihtotstarbe (juhtotstarbe) vahelise seose loob EhS § 12 lõige 2, kuid pelgalt masti ehituseks planeeringu koostamine on tavaliselt ebaproportsionaalne. Planeeringute rakendamise seisukohast ei tohiks üksikute rajatiste ehitamine jääda takistuseks ainult maa kasutamise sihtotstarbega vastuolu tõttu. Samas nõuab selliste rajatiste rajamine ehitusloa andmise etapis põhjalikku kaalutlusõiguse teostamist. Riigikohus on rõhutanud, et ehitusloa andmisel või kohtumenetluses esitatud põhjendused peavad võimaldama tuvastada, et puudusid alternatiivsed asukohad, mis oleksid vähem riivanud maaomanike õigusi. Kui selliseid põhjendusi ei ole esitatud, ei saa kollegium veenduda ehitusloa sisulises õiguspärasuses.⁶⁹

Kokkuvõttes puuduvad kõrgema astmete planeeringute muutmise erisätted, samas ei saa väita, et nende elluviimisel ei tekiks täpsustamise või aja- ja asjakohasuse küsimusi. Kui muutmiseks ja täpsustamiseks sätteid ei ole, koormab see üleliia menetlust. Samuti puudub järjepidevus või seaduspära selles osas, miks ühte haldusakti saab muuta ja täpsustada ning teist ei saa.

⁶⁹ RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 11.

3. RAKENDUSPRAKTIKA ANALÜÜS

3.1. KOV rakenduspraktika

Rakenduspraktika analüüsi jaoks koguti intervjuude käigus infot viie väljavalitud omavalitsuse üldplaneeringu koostamise ja rakendamise kohta:

1. Saue Vallavalitsus
2. Pärnu Linnavalitsus
3. Elva Vallavalitsus
4. Tartu Linnavalitsus
5. Türi Vallavalitsus

Maakasutuse juhtotstarvete määramine on üheks üldplaneeringu peamiseks ülesandeks. KOV territooriumi osadele määratud juhtotstarbed moodustavad üldplaneeringu ruumilise lahenduse selgroo, „juhtotstarve on üldplaneeringu kogu filosoofia, ...ilma juhtotstarbeta üldplaneeringut ei ole olemas“.⁷⁰

Strateegilisel tasandil suunavad maakasutuse juhtotstarbed kohalikku elu, selle ruumilist olemust – seda, „kuidas me territooriumi kasutame“ ja millist „ruumi kujundame tulevikuks“. Pragmaatilises vaates annavad maakasutuse juhtotstarbed võimaluse suunata asustuse arengut ja tagada teenuste kättesaadavus:

Kuigi ka sellest on räägitud, et unustame juhtotstarbed, käsitleme ainult ruumitihedust ja kõrgust, ja läbi selle ruumi kasutamise olemust. Aga otstarbed on ikkagi väga-väga pragmaatiliselt öeldes vajalikud. Läbi otstarbe sa määrad elurajoonis teenused ja hariduse ja kultuuri. Kui ma võtan X elurajooni anno 1995, siis seal jooksid ringi hulkuvad koerad, seal oli võsa ja 10 barakki. Ja praegu on seal elurajoon ja selle sees on lasteaed, selle sees poe ehitamise võimalus, mis ootab Y puiestee läbimurret. See tähendab seda, et kui sa neid alasid ei oleks reserveerinud lasteaiale või koolile või poele, siis need oleksid juba elamumaad kõik, lausaline elamute vaip.

Elamualade juhtotstarvete eristamise läbi - läbi elamutüübi ja sellega seotud hoonestuse tiheduse - mõjutavad juhtotstarbed ka elamise laadi (nt linlik või äärelinlik). Üksikisiku (ja ka ettevõtte vms organisatsiooni) vaates annavad üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarbed „mingi kindluse inimestele selles, mis nende kodu ümber toimub“.

Sellisenä rakendatuna toimivad juhtotstarbed üheaegselt nii maakasutuse võimaldajana kui ka keelajana. Juhul kui üldplaneeringus ei ole määratud teisti, siis võimaldatakse juhtotstarbe kohast maakasutust ja keelatakse maakasutus kõigil muudel otstarvetel:

...paratamatult need juhtotstarbe võimalused või ka maakasutustingimused on tegelikult reaalsuses eraomandi piirangud. Piirangud, mis on planeerimisseaduse alusel üldplaneeringule üheks ülesandeks antud. Seega, juhtotstarbe seadmine on üldplaneeringuga seadusega lubatud piirangute seadmine.

Täpsemalt on juhtotstarbe võimaldav ja keelav sisu avatud juhtotstarbe definitsioonis (vt allpool).

⁷⁰ Tsitaadid pärinevad KOV planeerimisspetsialistidega ja nende konsultantidega läbi viidud (rühma)intervjuude vastustest.

Üldplaneeringus määratud juhtotstarbed saavad oma konkreetsema sisu nõ madalamal tasemel maakasutust ja ehitustegevust suunavates dokumentides – detailplaneeringute krundi kasutamise sihtotstarvetes, projekteerimistingimustes, ehitise kasutamise otstarvetes ehitus- ja kasutuslubades, kinnistu kasutamise sihtotstarvetes (vt allpool). Peamiseks väljakutseks asustuse ja teenuste ruumilise arengu suunamisel üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarvete abil on üldplaneeringu kui pika vaatega strateegiadokumendi muutumatus kehtivuse perioodil ruumilise arengu vajaduste muutlikkuse kontekstis. See puudutab nii võimalike juhtotstarvete valikuid kui ka muutusi arusaamas, milline on hea ja/või realistlik ruumiline areng. Kõiki tulevikus vaja minevaid juhtotstarbeid pole alati võimalik üldplaneeringu koostamise hetkel ette näha. Muutunud on ja kindlasti muutub ka tulevikus see, millistes asukohtades KOV territoriaalsed kogukonnad soovivad erinevaid ruumikasutusi, aga ka see kuidas läbi põimituna või (juhtotstarvete alusel) eraldatuna nad soovivad ruumilisi praktikaid tulevikus näha.

Sageli on üldplaneeringus esitatud maakasutuse juhtotstarbe formaalne definitsioon, mis KOV üksuste puhul varieerub. Näiteks Elva valla üldplaneeringus on kokku võetud juhtotstarvete tähendus valla ruumilise arengu suunajana seoses muude tingimustega:

*Üldplaneering määrab üldised ehitus- ja kasutuspõhimõtted ning täpsed tingimused maakasutuse juhtotstarvete kohta. Oluline on tähele panna, et järgnevalt esitatud üldpõhimõtted kehtivad koos maakasutuse juhtotstarbe kohaste tingimustega, Maakasutuse juhtotstarve **on territooriumi kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidise maakasutuse põhisuunad**. Juhtotstarbe määramine üldplaneeringus ei tähenda maa-ala automaatset teisel eesmärgil kasutuselevõttu või maakasutuse (katastriüksuse) sihtotstarbe muutust võrreldes senise kasutusega. Maad saab senisel otstarbel kasutada, kuni seda soovitakse. (Elva valla üldplaneering)*

Tartu linna üldplaneeringus on rõhutatud juhtotstarvete tähendust planeerimistegevuse praktikas, seoses detailplaneeringute jms koostamisega:

*Üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarve **on aluseks detailplaneeringute koostamisele, projekteerimistingimuste, üldiste ehitustingimuste, sh arhitektuurinõuete, ehitus- ja kasutuslubade väljastamisel kasutusotstarvete määramisele ning krundi otstarbe muutmisele juhul, kui muutmise ei kaasne ehitustegevust**.*

Juhtotstarbed suunavad maakasutust ja ehitustegevust koos muude üldplaneeringu tingimustega, sealhulgas asustusüksuste (nt Tartu linn), asumitele (nt Elva vald), arengualade (Tartu linn, Pärnu linn), jms territooriumi osadele (nt ka miljööväärtslikud alad) määratud täpsustatud maakasutuse ja ehitustingimustega.

3.1.1. Juhtotstarvete määramise alused rakenduspraktikas

Maa-aladele juhtotstarbe määramine ÜP koostamisel on eelkõige KOV ruumilise arengu visiooni ja eraomanike huvide ühildamise tulemus. Oluliseks lähtekohaks on varasemate üldplaneeringute maakasutuse juhtotstarvete kaardid. Üldjuhul iseloomustab maa-alade juhtotstarbeid ajaline püsivus – olulise põhjuseta olemasolevate juhtotstarvete radikaalset muutmist uue üldplaneeringu koostamisel ette ei võeta.

Erandjuhtumiks – tõsi, seoses haldusreformiga, viimasel kümnendil väga levinud erandiks - on KOV üksuste ühinemisel paratamatult vajalikuks osutunud juhtotstarvete ühtlustamise vajadus ühinenud KOV üksuste uutes üldplaneeringutes. Samuti mõtestati peale reformi uuesti ka senisest

ulatuslikuma ja mitmekesisema haldusterritooriumi ruumilise arengu visioonid ning enamasti loobuti väikevaldade nõu eelmise perioodi üldplaneeringute arengulisest optimismist. Näiteks Türi valla uues üldplaneeringus vähendati olulisel määral linnaümbruse ja väikekeskuste (alevike) uute elamu-, äri- ja tootmise maa-alade ulatust. Tagasihoidliku kinnisvaraarenduse ja madala nõudluse tingimustes on selline ehitusõiguse vähendamine suhteliselt valutut. Kõrge elamu-, äri-, ja tootmismaa nõudlusega piirkondades on juhtotstarbe muutmise oluliselt keerukam.

Juhtotstarvete määramise alguspunktiks on nõu alusmaterjalidest tulenevad otstarbed:

Aluseks eelnevad strateegilised dokumendid (maakonnaplaneering, eelmine üldplaneering), erinevad sisendid ametkondadest (muinsuskaitse, keskkonnaamet, põllumajandus- ja toiduamet jm).

Oluline roll on ka ühiskondlikul huvil, mida sõnastavad KOV planeerimisspetsialistid koostöös konsultandiga ning väljendavad kohalikud volikogud. KOV on ühiskondliku huvi subjekt:

...mitte ametnikud, vaid volikogu. Kui me peame demokraatiat parimaks võimalikuks ühiskonna toimimise vormiks, siis on need meie austatud volinikud, kes on jumala saadikud.

Idealis peaks üldplaneering kaitsma ühiskondlikku huvi, mis ei ole samaväärne avaliku huviga, vaid sellest laiem:

...ma ei kasutaks siin sõna avalik huvi. Avalik huvi, see on kõigi huvi. Mina ütleksin, et see on ühiskondlik huvi. See tagab õiguse elamisele, töötamisele, liikumisele, puhkamisele, haridusele, kultuurile, diivanispordile ka. Ühesõnaga seal on ühiskondlik huvi, mitte avalik huvi - majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline. Avalik huvi tihtipeale ei tähenda majanduslikku huvi. Aga ühiskondlik huvi tähendab ka töökohtade teket ja säilitamist, ja raha teenimist.

Praktikas rakendatakse seda ühiskondlikku huvi muutuste saavutamiseks küllalt väikese territooriumi osa kohta:

...näiteks, kui me ikkagi mingit tootmist tahame välja puksida linnast, siis me seame ehitamise, hoonete laiendamise keelu. Kas see tuleb läbi juhtotstarbe või see tuleb arhitektuuri tabeli tingimuse, aga tuleb. Näiteks raudtee lahkumine Väike kaare ja Lehola, Tartu Milli ümbruses. Seal on meil seatud tingimused, uusi tootmishooneid ei tohi ehitada ega olemasolevaid laiendada peale ja kõrvale. Et jõuda strateegilisi eesmärgi, sinna teha äri- ja büroohooned.

[Keelud] sõltuvad kohast. Neid kohti on väga vähe, kus me oleme väga ranged ehituslikud piirangud pannud. Ainult seal, kus meil on selge taotlus, et tehas läheks ära. Seal Lubja-Staadioni nurga peal, see vana postkast. Seal sisuliselt me oleme pannud mitte väga tugevalt, aga ikkagi me oleme piirangu peale pannud, et soosida seda. Kusjuures omanik ise on selle ideega välja tulnud, et soosida sealt tehase äraminekut ja korterite tulekut. Tehas haiseb plastmassi järele, sealt tuleb keemiat.

Hoolimata KOV suurest plaanist, ruumilistest eesmärkidest ja kaitstavast ühiskondlikust huvist on peamiseks teguriks, millest sõltub see, kas juhtotstarvet saab (peetakse otstarbekaks) muuta planeerimisprotsessis, kinnistu omaniku soov ja/või nõusolek.

Avalikustamise käigus [omanikud] avaldavad oma arvamust, mis ei pruugi üldse eskiisi mõtet edasi kanda. Esialgne eskiis on mingi visioon, linna visioon. Siis tulevad omanikud ja hakkavad kaasamise käigus kaasa rääkima.

Meie kaasamine oli ju niimoodi, et meil oli meeletult neid avalikke koosolekuid ja üldplaneeringu avalikustamist. Aruteludest läks kõikidele tartlastele postkasti teavitust. See tähendab, et kõigil oli võimalus teada saada, et üldplaneering on jõudnud sinna, kus ta on jõudnud ja nüüd on võimalus seal kaasa rääkida. Muidugi seda kahjuks või õnneks kasutasid ka paljud ära ja arvasidki. Aga mina ei kujuta ette, kuidas kõikidele kinnistutele, kus sa näed ette otstarbe muutmist, saadaksid kirja.

Lõpptulemus sõltub nii argumendi veenvusest kui ka kompromissivõimest:

Olemasolevat olukorda muuta on peaaegu võimatu. Kui me tahaks, et riik ei peaks enam põldu elamute kõrval, siis see oli ka väga raske võitlus. Terve maaeluministerium oli siin, maskid ees: Kuidas te ikkagi julgete, meie viljavarud ja kõik on tähtis, julgeoleku küsimus?

Selles mõttes ongi väga keeruline, et neid huve kaaluda. Kõneosavus ja kompromissitamine annab tulemuse. Kõigepealt põhjendame, et siin on potentsiaal areneda kiiremini, kui mujal. Haage ja Ilmatsalu, kus me tahtsime olemasoleva asustuse kasvamist, et tekiks elujõuline kogukond, poed, seltsid ja värgid, et seal rohkem rahvast oleks, seal anti juurde. Aga siis meil oli näiteks Vorbuse. ...see jõeorg ja siis küngas raudtee ja maantee vahel. Panime elamumaaks. Aga selle võtsime lõpuks maha. Et see on täiesti kontekstist väljas uusasum. Ja neid oli veel selliseid.

Mõnikord KOV ühiskondlik huvi ja eraomaniku huvid kattuvad, mõnikord mitte:

Õiguslikus mõttes on juhtotstarbeid rakendada keeruline kui all ei ole tühi põld. ... Praegu on seal näiteks tühjad garaažid või vanad garaažid. Ja me tahaks, et sinna tuleks hoopis äripiirkond. Omanikud ei tule mõttega kaasa ja jääbki realiseerimata. Hästi keeruline on kuidas juhtotstarvetega päriselt saaks suunata ruumilist arengut?muidugi omaniku tahtest sõltub väga palju, aga mul on kaks näidet - üks on Tarmeko tehase sõbra tänava ääres, millele pandi peale tootmismaa jätkumise piirang ja ka Rebase tänava piirkond, kus on nüüd need valged majad. Ja tootmine enam ei laienenud ja kasutus muutus. Ja teine on Fortuuna kvartal, kus me seadsime ehitamise piirangu nendele vanadele puitmajadele. Uut ehitusõigust ei saanud, Sa said ainult selle ehitusõiguse, mis nüüd on realiseerunud. Seal on 20 aastat aega võtnud. Aga see elurajoon on kerkinud hoopis teise mudeliga, kui seal oleks tavapäraselt jätkunud. Et see on, see on nüüd see avaliku huvi vabaduse ja selle kõige vahelise tasakaalu otsimine. ...

Viljandi maantee COOP kauplus on meie näidisjuhtum. Küsimus ei ole mitte õiguslikkuses, vaid kas me tahame, et seal säiliks teeninduskeskuse, sellise mikroskoopilise teeninduskeskuse, võimalus või mitte. Aga tegelikult, kuna tekkis Maarjamõisa COOP, siis me eriti ei põe, see vahemaa on väga väikene ja pood on ju parem. Aga on piirkondi, kus oleme kaupluse ära kaotanud, ei ole suutnud takistada.

Linnaaianduse maa-ala juhtotstarbe loomise ja määramise peamiseks põhjuseks on kodanike ja nende ühenduste aktiivselt ja häälekalt väljendatud huvid:

...ma mäletan, et eriti kuum oli linnaaianduse teema. Kõik need linnaaianduse inimesed tahtsid ehitusõigust, et sibulapeenraid panna viiekorruseliste majade katustele. Selline liikumine oli ja siis me lasime igale poole linnaaiandust [määrata].

Maaomanike huvide kaalumise on kompromisside kunst, sest huvid võivad olla vastuolus ühiskondlike huvidega või siis omavahel:

...kaasamine on väga oluline, avalikustamine. Kõige hullem on see, et sa saadki täpselt vastuolulise sisendi - naaber ütleb mina tahan siia seda, omanik ütleb, et mina ei taha siia seda. Ja sina siis kaalud kahte vaadet. Koostamisel kaks aastat kulutati selle peale.

Pealegi, omanike huvid võivad muutuda:

Aktuaalsena on Õpetaja 5 juhtum, mis on küll suhteliselt õhukene praktika. See ei ole päris hea praktika. Olemasolev otstarve on ühiskondlike hoonete maa, Maarja koguduse jaoks. Ja me määrasime eelmise planeeringuga ta ärimaaks neilt nõu küsimata. Ma ei mäleta, miks ausalt, ma ei mäleta ja nüüd me määrasime tagasi ühiskondlike hoonete jaoks. Et just selles hirmus, et mis õigusega määrasime ta ärimaaks. Ja nüüd muidugi tahavad nad seal äri teha.

See Õpetaja 5 ei ole nüüd mingisugune reeglipärane käitumine ja see on tegelikult apsakate rida, seda ei ole mõtet siin afišeerida on ju. No juhtus.

Kaasamisprotsesside mõju juhtotstarvete määramisel on KOV üksuste lõikes väga erinev. Üldprintsipiina on rohkem sisendit ja ka vaidlusi, kompromisside otsimist suuremates kiirema arenguga KOV üksustes, samas kui vähese maa nõudlusega KOV üksustes on juhtotstarbeid „lihtsam“ määrata ja muuta:

...ettepanekuid tuli, kui keegi nägi, et tal oli kaardi peal midagi teist värvi. Aga ta lihtsalt põhjendas ära, et mul ju ei ole seal ammu seda plaani või et ei taha. Ja nii see läks. Üksikud ettepanekud oli, liiga vähe.

Nende erinevate huvide raames kujundavad KOV üksused, võimalusel koostöös konsultantidega, tervikliku lahenduse maakasutuse juhtotstarvete jaotusest territooriumil. Lahenduse välja töötamisel on oluline roll ametnike ja konsultantide üldisel ruumipädevusel:

Lähtusime juhtotstarvete määramisel oma tarkusest ja kogemusest. Ülikoolis töötavatele inimestele meeldib rohkem viitamine, aga meil oli selline tunnetuslik lähenemine. Et kui olid väga kindlad asjad, siis saad seda määratleda kitsamalt. Sa küsisid, et miks mõned juhtotstarbed on ülemise tasandi omad, mõned alumise tasandi omad? Et kui olid mõned kohad, kus me tundsim, et saab määrata seda sellest kitsamast, siis me läksime sinna alumisele tasandile. ... Ühel hetkel meil oli ka ridaelamumaa ja me otsustasime sellest loobuda. Et meil ei ole vaja minna sellele alumisele tasemele. Me arutasime, mis see endaga kaasa toob, kas me saame nii täpselt määrata ja leidsime, et ei - et me ei taha seda nii täpselt määrata. Me lähme ülemisele tasandile tagasi, aga me kirjutame tekstis ridaelamu jaoks siis omaette tingimused ja need läksid ka tabelisse, et lahendasime nii.

Me tükk aega jaurasime ridaelamu osas. Seda ma küll mäletan, sest ma ei oska ise ka neid paigutada ühte ja teistpidi. Töörühmas arutasime palju. Avalikkusel on suhteliselt suva olnud.

Maakasutuse juhtotstarbed on aluseks DP krundi kasutuse sihtotstarvete määramisel, DP kohustuse puudumisel ka maakasutuse täpsustamiseks projekteerimistingimustes. Lähtekohaks sellele, kuidas juhtotstarbeid praktikas kasutatakse, on viis, kuidas need on üldplaneeringus defineeritud. Uuringusse hõlmatud 5 KOV üksuse üldplaneeringute analüüs näitab, et Eestis puudub ühtne lähenemine juhtotstarvete ja neid toetatavate otstarvete defineerimisele. Juhtotstarbed võivad olla defineeritud: (a) teiste detailsemate juhtotstarvete alusel, (b) sihtotstarvete alusel, (c) ehitiste kasutamise otstarbe alusel või (d) lubatud ja keelatud tegevuste kirjelduse abil. Üheski vaadeldud KOV üksusest ei ole üldplaneeringu tasandil juhtotstarbeid süstemaatiliselt defineeritud läbi

juhtotstarbele vastavate/sobivate DP krundi kasutuse sihtotstarve loendite. Kaheldakse sellise tööriista vajalikkuses: „see [juhtotstarvete ja sihtotstarvete seos] ei peagi minu arust rangena tabeli kujul kusagil olema“.

Seoste määramise aluseks planeerimispraktikas on juhtotstarvete definitsioonid, milles sisalduvad ka DP sihtotstarbe määramist (kooskõla hindamist) lihtsustavad ühised temaatilised terminid (nt haridus, puhkamine, sport, tankla, jne), mida on täiendatud või täpsustatud kohalikest ruumilise arengu vajadustest lähtudes, näiteks:

Ärihoone maa-ala on kaubandus-, teenindus-, toitlustus-, büroo- või majutushoone ja ärieesmärgil kasutatava meelelahutus-, haridus-, sotsiaalhoolekande-, teadus-, tervishoiu-, puhke- või spordihoone, kesklinna sobiva tootmisettevõtte, näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ettevõtte hoone maa-ala (Tartu linna üldplaneering).

Haljasala ja parkmetsa maa-ala on peamiselt puhkamisele ja virgestusele suunatud looduslik haljasala, park, poollooduslik metsala või muu vastav maa-ala, mis täidab eelkõige vabaõhu puhkeala funktsiooni (Türi valla üldplaneering).

Ärimaa on ärihoonete (kaubandus-, teenindus- ja büroohooned) ehitamiseks ettenähtud maa (Saue valla üldplaneering).

Äri ja teenindusettevõtte maa-ala on kaubandus-, teenindus- ja toitlustushoone, büroo-, panga- ja kontorihoone, majutushoone, tankla, turu jms maa-ala (Elva valla üldplaneering)

Elva valla üldplaneeringus ja Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus on juhtotstarbed seotud otse ehitiste kasutamise otstarvetega. Pärnu linna puhul puudutab see üksnes juhtotstarbeid. Igale juhtotstarbele vastab lühike loetelu kasutusotstarvetest (st ehitise kasutamise otstarvetest), näiteks:

Pereelamu maa-ala (EP); Kasutusotstarve: Üksikelamu, kaksikelamu, suvila

Korruselamumaa (EK); Kasutusotstarve: Kortereelamu, ridaelamu

Elva valla üldplaneeringu juhtotstarvete ja ehitise kasutamise otstarvete tabel hõlmab nii juhtotstarbe „teemale“ vastavaid kasutusi (nt elamu maa-ala ja elamud) kui ka otstarbeid, mis eeldatavalt on toetavad otstarbed. Nii on näiteks kortereelamu maa-ala ehitiste kasutamise otstarvete mõttes ka spordihoonete, reoveepuhastite, hoolekande asutuste jne. maa-ala. Üldplaneeringu seletuskiri ei anna ühest vastust, kuidas juhtotstarbeid ja ehitiste kasutamise otstarbeid siduvaid tabeleid tõlgendada üldise juhtotstarvete ja toetavate otstarvete jaotuse põhimõttega, mille alusel:

Detailplaneering ja maakasutustoimingud loetakse üldplaneeringu kohaseks, kui need vastavad vähemalt 60% ulatuses üldplaneeringus esitatud maakasutuse põhimõtetele ruumiliselt tervikliku piirkonna ulatuses. Ruumiliselt terviklikuks piirkonnaks loetakse antud üldplaneeringu mõistes põhijoonisel kujutatud kindlat maakasutuslikku tähendust omava tähistatud värviga katkematult kaetud ala [millele on juhtotstarve määratud].

Eraldi küsimus on, kas selle 60% arvestamisel tuleks lähtuda kitsamast juhtotstarbe temaatilisest määratlusest (elamu maa-ala kui elamute ehitamiseks ja eluruumide kasutuseks mõeldud maa-ala) või juhtotstarbe avarast definitsioonist läbi erinevate lubatud ehitiste kasutamise otstarvete. Ning kuidas üldplaneeringus määratletud 60% lävend õiguslikult suhestub üldisema PlanS seletuskirja 51% lävendiga. Konsultandi kavatsuseks oli, et ülimalik on vastavustabel ning 60% arvestuses lähtutakse kitsamast juhtotstarbe definitsioonist.

Elva on karmimate reeglitega selles mõttes, et ei rakendanud üldnõuet. Osades üldplaneeringutes on see lause olnud kirjas, et juhtotstarbe kohaseks planeeringuks loetakse planeeringud, kus enamasti on juhtotstarbekohane. Et ühesõnaga, kui sul on üle 51 protsendi, siis on ÜP kohane. Elva tabelis on protsendid pandud paika [ja rangemalt]. Nüüd juristid võivad muidugi öelda, et vahet ei ole.

Ma ei tea, kas mõni neist võib esitada sellise konstruktsiooni, et enamasti sellest maast ütleme siis 51 % näiteks elamumaa juhtotstarve maa-alast peab olema DPdes määratud elamumaana. Aga sellest 51-st võib veel olla 30 protsenti lubatud mingit muud asja. Vastavalt toetavale otstarbele. Et võib olla ka keegi jurist, võib sulle teoreetiliselt tuua sellise olukorra selle tabeli põhjal. Et kokku ainult 40 protsenti või 30 protsenti peab olema elamumaa. See oleks väga huvitav. Meie eesmärk oli tegelikult see, et üle 30 protsendi ei saaks olla seal muud.

[Kas see tabel domineerib võrreldes selle üldise 51 protsendi reegluga?]

Võiks nii olla, aga käime riigikohtus ära, viis aastat, ja saame teada.

Juhtotstarvete otsene sidumine ehitise kasutamise otstarvetega leiab põhjenduse kohaliku planeerimispraktika olemusest, kuna „nii on arusaadavam“. See seondub DP krundi kasutuse sihtotstarbe üldise teisejärgulisusega planeerimispraktikas – DP planeeritakse hooneid ja nende kasutust, mitte maakasutust. Krundi kasutuse sihtotstarve määramine toimub nõ. tagasivaatena planeerimisspetsialistide poolt. Kodanike ja ehitusspetsialistide jaoks on primaarne juhtotstarbe ja ehitiste kasutamise otstarbe seos:

Selle tabeli, kus on juhtotstarve ja siis on ehitise kasutamise otstarbed, tegi meile konsultant. Et võib-olla see ehitise kasutamise otstarve on inimesele natuke arusaadavam. Et ta ei saa krundi kasutamise otstarbest võib-olla aru, see jääb nagu häguseks, ja siis sa tood näiteid nende ehitiste näol. See loogika töötab päris hästi. Mulle meeldib, et see on meil hetkel niimoodi seal tabelis. Et sa võtadki asutuse või mis iganes hoone, et kuhu ta siis nagu liigitub juhtotstarbe järgi. Krundi sihtotstarbe vaheetapp jäetakse vahele. See tuleb [KOV planeerijal] sisustada endal.

Oleks saanud teha kas sedasi, et juhtotstarbed on seotud sihtotstarvetega, aga see tabel lihtsalt oleks poole suurem tulnud ja võib-olla ka tavakodanikule hoomamatum selle võrra, et ta tuleb veel suurem. Segasem inimese jaoks. Meie ju tegelikult saame aru, et me selle etappi vahele jätame. Tegelikult KOV on ainuke, kes teeb selle jada ju lõpuni läbi juhtotstarbe sidumise krundi kasutamise sihtotstarbega, katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbeni, kui annab lõpuks loa välja. Eks me ikka ise anname aru, mida me peame tegema. Aga tõesti, võib-olla inimeste jaoks ei ole seda vaheetappi seal [ÜPs] nii selgelt toodud.

Konsultant osundab intervjuus ka üldplaneeringu juhtotstarvete rakendamise eripäradega maalistes piirkondades, kus üldplaneeringu oluline roll on pakkuda kaalutlemise alust projekteerimistingimustele:

.. tahtsin seda tabelit kommenteerida, et miks me jõudsim just hoone kasutamise otstarvete juurde. Me kunagi mõtlesime ja panime kõik need asjad kõrvuti - katastriüksuse sihtotstarbe, krundi kasutamise sihtotstarbed ja siis püüdsime leida sellist lihtsat viisi, kuidas visualiseerida seda, et see oleks kõigile arusaadav. Ja miks me jõudsim nende hooneteni on just see, et maalistes omavalitsustes on tiheasustusega alal küll detaili kohustus, aga seal on ka siis erandi võimalus väljastada ühele hoonele teiste vahel projekteerimistingimusi. Sel juhul peab üldplaneeringus olema piisavad suunised, piisavad ehitustingimused. Ja minu vaatest selline tabel täitis seda eesmärki. Siit on võimalik ka projekteerimistingimuste aluseks olevaid tingimusi välja lugeda. Sest

kui me lähme projekteerimistingimustesse, siis meil ei ole vaja seda krundi kasutamise otstarvet kuskil tegelikult defineerida. Et see võimaldab laiemalt suunata hoone kasutamise otstarvet. See võimaldab inimesele ette kujutada seda pilti. Aga kui on tulnud mõnes omavalitsuses ka ettepanekuid, et kindlasti te peate andma katastriüksuse määramiseks tabeli, kuidas omavalitsus hakkab katastriüksusi määrama... See katastriüksuse otstarve tegelikult ju ruumis ei defineeri kuidagi seda, mis sinna tegelikult tuleb. See ei võimalda mingisugust ehituslikku seost tekitada. See võib-olla siis on see põhjendus, miks me oleme läinud enda planeeringutes seda teed.

... vaatasime tegelikult ka ehitiste kasutamise otstarbeid. Ja tegelikult nende otstarbed on küllalt laiad, et me olime sunnitud tegema ikkagi mingisuguseid üldistusi. Ja ega me niimoodi idealistlikult seda paika ei saanud. Me püüdsime alguses, ideaalplaani oli see, et me seome ära üldplaneeringu juhtotstarbed, katastriüksuste sihtotstarbed, ja ehitiste otstarbed, aga sellist asja ei suutnud teha. Või kui me oleksime sellise asja teinud, siis oleks seal tõenäoliselt palju vigu sisse jäänud, nii et me ei hakanud isegi omavalitsustele seda välja pakkuma.

Ka teistes KOV üksustes võib kohata sarnast lähenemist. Lihtsustatult kaalutletakse, kas ehitise kasutus on kooskõlas ÜP juhtotstarbega ning kui jah, siis leitakse ka sobiv krundi kasutuse sihtotstarve, millega ehitise ehitamine ja kasutusele võtmine kooskõlas.

Juhtotstarvete sidumisel ehitiste otstarvetega tekivad omad nüansid. Näiteks on ehitiste kasutamise otstarvete järgi tootmis- ja laohooned (logistika) erinevates gruppides. Kuid Saue vald lahendas selle teema nii, et tootmis- ja laohooned paigutati ühte gruppi. Ärimaal paiknevad hulgikaubandus, sh *stockhouse*, kuid logistika paikneb tootmise all.

Intervjuudes toodi ka välja, et maakatastri sihtotstarbed ei haaku kõigi ÜP juhtotstarvetega. Näiteks kuidas teha vahet, kas tegu on sotsiaalmaa või ärimaaga? Näitena toodi era- ja avalik lasteaed või hooldekodu, omavalitsuse haldusalas olev spordiväljak vs erahuvides rajatud spordirajatis jm. Seda teemat on erinevad omavalitsused erinevalt lahendanud (vt ka ülal). Saue vald näiteks lähtub sellest, et sotsiaalmaana läheb arvesse vaid maa, millelt ei taotleta kasumit. Kui tegemist on eraisikuga, siis see on kasumit taotlev ja sotsiaalmaad seal olla ei saa. Tallinna linnal on samas veidi teine põhimõte. [vajab täpsustamist]

Üldplaneeringute mitmeti mõistetavus ja kohatine vastuolulisus ei sega oluliselt juhtotstarvetele vastavate DP krundi kasutamise sihtotstarvete määramist DP menetlemise protsessis. Heaks abiliseks, millele praktilises töös tugineda, on 2013. aasta juhendmaterjal, kus vastavustabel juhtotstarvete ja krundi kasutamise otstarvete vahel on esitatud. DP krundi kasutuse sihtotstarve täpsustab juhtotstarvet, kusjuures näiteks Tartus kasutatakse lihtsat reeglit - mida kesklinna poole, seda täpsem sihtotstarve üldjuhul määratakse.

Siiski, esineb arendajate poolset survet tõlgendada juhtotstarbeid DP krundi kasutamise sihtotstarvete ja ehitiste kasutamise otstarvete määramisel ühiskondlikule huvile vastanduvana. Esineb juhtumeid, kui juhtotstarvet „üritatakse tõlgendada oma kasuks, näiteks väikeelamumaale soovitakse kortermaja. Soovitakse „kaubelda“, kuigi ÜP ei võimalda tegevust.

Probleemi tuumaks võib pidada maakasutuse juhtotstarbe mõiste enda ebamäärasust, seda esmajoonel selle suunava mõju ulatuse osas juhtotstarbe maa-alal. PlanS seletuskirjas (kuid mitte seaduses endas) on juhtotstarbele vastavuse lävend seatud 51%-le maa-ala maakasutusest. Osades KOV üksustes on üldplaneeringus määratletud muu lävend vastavusele – näiteks Elva vallas 60%. Olukorra muudab veelgi komplitseeritumaks toetavate otstarvete kasutus osade, kuid mitte kõigi juhtotstarvete juures. Tõstatub mitmeid küsimusi:

- Milline on toetavate otstarvete tähendus üldise juhtotstarbele vastavuse kriteeriumi kontekstis?
- Kas toetavate otstarvete määramisel võib juhtotstarbest kõrvale kaldumine toimuda üksnes määratletud toetavate otstarvete osas?
- Kas juhul kui toetavaid otstarbeid ei ole määratud võib juhtotstarbest kõrvale kalduda nõ vabamalt?
- Kuidas toetavate otstarvete lubatud osakaalud seostuvad üldise juhtotstarbe lävendiga?
- Kas toetatud otstarvete lubatud osakaalud „tühistavad“ üldisemad lävendid?

Eraldi väljakutseks on toetavate otstarvete osakaalude arvutamise keerukus. KOV üksused kasutavad väga erinevaid lähenemisi. Juhtotstarbe maa-ala põhisele maa pindala osakaalude arvutamise kõrval on teiseks levinud lahenduseks arvutada osakaalusid krundipõhiselt, krundile ehitatavate ja kasutatavate hoonete brutopinna alusel (kasutusotstarbe alusel). Pärnu linnal oli algselt toetava otstarbe lubatud osakaal piirkondlikult määratud, kuid ÜP rakendamise käigus selgus, et seda on piirkondlikult keeruline arvutada ning sellest lähenemisest loobuti:

Piirkondliku kõrvalotstarbe puhul tekkis ka see probleem, et see ei saanud olla üle 51%. Me ei tea neid andmeid, mis piirkonnas tegelikult toimub ning selle % määramine oli tegelikult väga juhuslik ja loominguine.

Juhtotstarvete maa-aladel toetava otstarbe lävendi tõlgendamist ja rakendamist raskendab ka see, et juhtotstarbeid on üldplaneeringutes määratud väga erineva ulatusega maa-aladele, alustades üksikust krundist ning lõpetades suurte elamurajoonide või tööstusparkidega. KOV üksustel puudub teadmine, milline on maa-alade, millele on üldplaneeringus määratud juhtotstarve, tegelik maakasutus otstarvete alusel ja seega ka täpne alus hindamiseks, kas uus DP oma krundi kasutuse sihtotstarbega jääb lävendi raamesse või mitte.

Meil puudub tegelikult ülevaade ning tervikpilt kui palju mingil hetkel on valdava juhtotstarbe sees muid otstarbeid ja see näitaja on ka ajas väga kiiresti muutuv. Näiteks ühel päeval inimene kasutab mingit kohta elukohana, järgmisel päeval ta rendib selle majutusena välja ja ülejärgmisel hetkel hakkab seal väikeettevõtlusega tegelema. Seda infot on keeruline hallata ning järelevalve selles osas samuti puudub. Kui ta soovib kohviku või kodurestorani seal avada, siis ju ei väljastata talle selle kohta eraldi luba. Ta võib endale kuuluvat pinda suhteliselt vabalt kasutada.

Me ei kontrolli seda, mida inimene teeb või mida ta soovib. Seni kuni tal täiendavat ehitusõigust vaja ei ole, see teema meieni ei jõua. Inimene võib oma kinnistut või hoonet kasutada ka muul eesmärgil, kuid meie seda ei tea ega saa suunata, seni kuni ehitusõiguse osas muudatust vaja pole. On mitmeid näiteid, kus otstarve on üks, nt elamu, kuid katastris on sihtotstarve büroo- ja administratiivhoonete maa ning EHR-is on hoone veel kolmandat tüüpi, need kõik ei pruugi omavahel kokku minna.

Samuti paneb juhtotstarbe maa-ala põhine arvestus omanikud-arendajad ebavõrdsesse seisu, kuna „hilinenute“ maakasutuse valikuvõimalused kitsenevad lävendi piirile jõudes. Loomulikult on KOV üksusel kaalutlemise ruum juhtotstarbest erinevaid otstarbeid mitte lubada ka siis, kui lävend ei ole veel täidetud. Juhtotstarbe maa-ala põhine lähenemise elluviimine on keerukas huvide ühildamise protsess:

...meil on just aparaaditehase puhul see teema üleval, kus lubatud on kuni 20 protsenti kortereid seal. Ja nüüd on niimoodi, et üks hoone tahaks 40 protsenti saada, teine 10. Üks on 100 protsenti

ärimaa. Ja nüüd me oleme palunud arendajal, kes seal toimetab, et ta teeks sellise kalkulatsiooni tabeli. Ja siis me selles tabelis püüame jälgida, et see 20 kogumina tuleks välja. See on juba selge interpretatsioon, aga me siiski lugesime selle võimaluse välja. Et mängumaad ikkagi mingil moel on.

DP huvitatu isiku esindaja vaade on enamasti siiski omandi- ja krundipõhine ning nagu näitab antud juhtum, ei taheta vabast interpretatiivsest lähenemisest kuulda, vaid soovitakse lähtuda üldplaneeringus kirja pandust:

Üldplaneeringus on kirjutatud: “Tootmishoonetega kruntide ehitusõiguse muutmisel üldplaneeringu kohase otstarbega hoonestuskruntideks on hoonete mahus lubatud kuni 20% kortereid, osakaal määratakse linna igakordse kaalutusotsusega.”

Selgelt on kirjutatud, et kruntide ehitusõiguse määramisel. Ei kirjutata protsendist kvartali kohta! Analüüsi esitasin kahe krundi kohta ja esitasin ka lahenduse, kuidas servituudiga asi lahendada.

Teie kirjutate: “Nimetatu tähendab, et elamufunktsiooni 20% osakaal arhitektuuriüksuse maakasutuse ulatuses ei garanteeri tingimusteta võimalust seda rakendada kõigis rekonstrueeritavates, laiendatavates või kavandatavates hoonetes, vaid on igakordse kaalutusotsuse lähtetase”. Ma tõin välja ühe planeeritava krundi piires ja sellega piirneva servituudiettepanekuga krundi piires. Ma ei toonud välja kogu ala piires. Mina tõlgendan, et kui üldplaneeringus on määratud selline ehitustingimus krundile, siis ei saa olla, et keegi kvartali kuskil otsas on ehitanud ilma siduvate õiguslike lepeteta 100% elamu ja kogu kvartali jaoks selle protsendi ära realiseerinud.

Te küsite mult praegu analüüsi kogu ala kohta, kus on veidi alla 30 katastriüksuse. See küsimine pole kooskõlas üldplaneeringuga, mis räägib krundipõhisest lähenemisest. Selline analüüs annab esimesele analüüsi tegijale tulemuse, et kortereid on nii vähe, et kui ka krunt ehitada 100% korteriteks, kas siis pole üldplaneeringu kohase piiriga mingit probleemi. Lisaks ei anna see mingit õiguslikku sidumist. Mulle on arusaamatu, milleks on vajalik selline analüüs, kui üldplaneeringus on selged nõuded esitatud? Kui kaalutluse aluseks soovitakse võtta ümbritsevat ala, siis sellisel juhul pole üldplaneeringuga ette nähtud suuna muutmine võimalikki, sest lähtume ümbritsevast alast.

Taaskord oleme olukorras, kus peaksime kirjade saatmise asemel rääkima. Ma sooviksin sellest asjast sisuliselt rääkida, kellega peaks seda tegema?

Osakaalude (õiguslikku) tõlgendamist ei lihtsusta ka üldplaneeringus esitatud juhtotstarvete ja toetavate otstarvete definitsioonide hägustumine. Nii on Tartu linna üldplaneeringus korterelamu maa-ala toetavaks otstarbeks „piirkonda teenindav kaubandus-, toitlustus-, teenindus-, spordihoone, haridus-, kultuuri-, kogunemis-, lasteasutuse ja puhkerajatise maa-ala, linnaaianduse maa-ala“. Samal ajal sisalduvad needsamad otstarbed ka juhtotstarbe definitsioonis:

Korterelamu maa-ala on kolme ja enama korteriga, ühise sissepääsu ja trepikojaga elamu, ühiselamu, kodusarnase hoolekandeesutuse kuni 10-le isikule püsivamat laadi elamiseks mõeldud hoone ja muu elamuid teenindava maakasutuse juhtotstarbega (piirkonda teenindav kaubandus-, toitlustus-, teenindus-, spordi-, haridus-, kultuuri-, kogunemishoone, garaaži ja puhkerajatiste) maa-ala.

Juhtotstarvete ja neid toetavate otstarvete selline defineerimine tekitab rida küsimusi:

- Millele sellisel juhul rakendub toetava otstarbe suurim osakaal (määratud krundi hoonestuse brutopinnast kuni 25% ulatuses)?

- Kas elamuid teenindav maakasutus tuleb 25% sisse arvestada või puudutab see üksnes piirkonda teenindavaid hooneid ja rajatisi?
- Kuidas eristada elamuid teenindavaid ja piirkonda teenindavaid hooneid ja rajatisi?

Eraldi küsimuseks on see, kas toetavate otstarvete loendist puudumine tähendab üheselt seda, et vastav otstarve on juhtotstarbe maa-alal välistatud, või on ka need kaalutusotsuste objektiks. Selgemat lahendust pakub siin Elva valla üldplaneering, kus lisaks toetavatele otstarvetele (ehitise kasutamise otstarvete mõttes) on vastavustabelis ristidega (x) markeeritud ka otstarbed, mis on iga juhtotstarbe puhul keelatud.

Juhtotstarvete keskne roll üldplaneeringus tõstatab küsimuse, millisel juhul on juhtotstarvetest kõrvale kaldumine oluline ja/ehk millisel juhul peaks sellega kaasnema üldplaneeringut muutev DP. Olukorras, kus maakasutuse juhtotstarbed ei ole riiklike üldaktide tasandil üheselt seotud DP krundi kasutuse sihtotstarvetega ning sellised definitsioonid puuduvad ka üldplaneeringutes, ei ole sellele küsimusele vastata lihtne.

Juhtotstarvete definitsioonide ebaühtluse ja ebamäärasuse probleeme võimendavad toetavate otstarvete määratlemise ja määramise põhimõtete kohatine vastuolulisus. Nii nagu ülal kirjutatud muudab toetavate otstarvete lubatud (või ka kohustuslike) osakaalude tõlgendamise keerulisemaks üldisemate põhimõtete samaaegne olemasolu. Need üldisemad põhimõtted määratlevad samuti, mida tähendab juhtotstarbe ja millisel juhul on tegemist juhtotstarbest „kinni pidamisega“. PlanS seletuskirjas on juhtotstarbest "kinni pidamise" kriteerium maksimaalselt madal, et üleüldse oleks põhjust rääkida juhtotstarbest – piisab kui juhtotstarbe alusel kasutatakse maa-ala vähemalt 51% määratud otstarbel. Elva valla üldplaneeringus on see piir tõstetud aga näiteks natuke kõrgemale – 60%-ni.

KOV praktikas ei peeta ÜP lahendusest oluliseks kõrvale kaldumiseks toetavate otstarvete kasutust. Samuti esineb juhtumeid, kus ÜP üldisele eesmärgile või muudele argumentidele tuginedes KOV asub seisukohale, et juhtotstarbe tingimuste mittetäitmisel ei ole tegemist olulise kõrvale kaldumisega üldplaneeringust. Heaks näiteks on Tartu linna Holmi kvartali DP, täpsemalt selle lähteseisukohtades kirjutatu. Kvartalile on määratud mitu juhtotstarvet, sh „osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala“, mis on üldplaneeringus määratud alljärgnevalt:

Osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala on ala kuhu on lubatud kuni 40% ulatuses hoonestuse brutopinnast planeerida korterelamu otstarvet, mis võib paikneda nii eraldi hoonetena kui ärihoonete mahus. Maa-alale ei ole lubatud kavandada majutushooneid.

Osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-alale jääb ka Narva mnt 2 krunt. DP lähteseisukohtades on aga kirjutatud:

Krundi kasutamise lubatud sihtotstarbed on kontori- ja büroohoone maa, kaubandus- toitlustus- ja teenindushoone maa, korterelamumaa, riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse maa-ala, puhke- ja spordirajatise maa, haljasalamaa, tee- ja tänavamaa. Narva mnt 2 krundil lisaks majutushoone maa.

Seega on DP lähteseisukohtades otseselt eiratud üldplaneeringu juhtotstarbe tingimusi, kuid sellest hoolimata ei menetleta DPd üldplaneeringut muutvana. Selline erand on lähteseisukohtade koostamise protsessis tähelepanu pälvinud ka DP huvitatud isikute esindajate poolt, kelle arvates nii ei tohi teha. Probleemi nähakse ÜP vastava juhtotstarbe ülemääraselt kitsendavas määratluses:

Krundi kasutamise lubatud sihtotstarbed on kontori- ja büroohoone maa, kaubandus- toidlustus- ja teenindushoone maa, majutushoonete maa, korterelamumaa, riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse maa-ala, puhke- ja spordirajatise maa, haljasalamaa, tee- ja tänavamaa. Narva mnt 2 krundil lisaks majutushoone maa. Seega ainuvõimalik on loobuda ÜP täiesti asjakohatust Holmil majutusasutuste rajamise keelust.)

KOV põhjendab juhtotstarbe tingimuse eiramist linna üldisemate ruumilise arengu eesmärkidega:

Tartu linn on seisukohal, et kesklinnas on oluline soosida elanike arvu kasvu, väikeettevõtluse laienemist ja linnaruumi, sh Emajõe, aktiivset kasutamist. Linn leiab ka, et krundi Narva mnt 2 osas on detailplaneeringuga on võimalik kaaluda üldplaneeringuga määratud juhtotstarvete täpsustamist ilma, et see oleks käsitletav üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä. Oluline on kesklinna elavdamine koos sidusa rohe- ja puhkealade võrgustiku loomisega. Seda eesmärki toetavad nii Tartu linna arengustrateegia 2030, Tartu linna arengukava 2018-2026 kui üldplaneering.

Linna üldplaneeringus on sõnastatud ka selline kesklinna arendamist toetav põhimõte, mis on suunatud kesklinnast väljaspool kavandatavate suuremate arenduste „kontrolli all hoidmisele“.

Arvestades soovi kujundada Tartu kesklinnast ärikeskus ja targa majanduse töökohtade koondumiskoht, kaalutakse väljaspool kesklinna suuremahulise bürookinnisvara arendamise soovi korral taotlust iga kord eraldi, hinnates ka sotsiaal-majanduslikke mõjusid.

Tartu linna praktikas on mõjusid varasemalt hinnatud seoses Lõunakeskuse laienemisega 10-15 aastat tagasi. Põhimõtet rakendatakse siiski valikuliselt. Näiteks ei nõutud sellist mõjuanalüüsi Tartu linna mõistes väga suure äärelinliku arenduse – Tallinnasse väljasõidul asuva Rohelise pargi – DP algatamise (2024. aasta suvel) eelselt. Mõjuanalüüs puudub ka ala 2007. aastal kehtestatud ja hetkel kehtiva DP seletuskirjas ning samuti puuduvad selles viited, et selline analüüs oleks tehtud DP algatamise eelselt. Küll sisaldub nõue hinnata DP „elluviimisega kaasnevaid majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalseid ja looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid“ uue DP lähteseisukohtades. Võib eeldada, et suuremahulise bürookinnisvara arendamist äärelinnas selle mõjuanalüüsi tulemused olulisel määral mõjutada ei suuda.

3.1.2. Maa-ala maakasutuse juhtotstarbe määramise alus ja juhtotstarbed

Maakasutuse juhtotstarvete liigid ei ole riiklike üldaktidega määratud ega defineeritud. Juhtotstarvete soovituslikke loendeid sisaldavad 2013. aastal koostatud juhendmaterjal „Ruumilise planeerimise leppemärgid“ ning Rahandusministeeriumi poolt 2018. aastal koostatud ja uuendatav nõustik „Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks“.

KOV üksused lähtuvad üldplaneeringu juhtotstarvete valikul ja defineerimisel nendest juhendmaterjalidest, aga samuti kehtivatest üldplaneeringutest ja maakonnaplaneeringutest. Üldjuhul on tegemist KOV planeerimisspetsialistide ja konsultantide (juhul kui neid üldplaneeringu koostamisel kasutatakse) koosloomega.

Leidub KOV üksusi, kes ei pea juhendi kasutamist vajalikuks. Neil on piisavalt selge nägemus ja eelneva praktika põhjal kogemus sellest, milliseid juhtotstarbeid nad oma üldplaneeringus vajavad ja määrata soovivad. Sellised KOV üksused lahendavad kerkivad probleemkohad pigem ise, kuna see annab võimaluse arvestada kohalikest oludest tulenevaid asukohapõhiseid aspekte ning oma ruumilise planeerimise otsustusõigust rakendada:

Eripäraseid olukordi on nii palju, et juhised siin ei aita, pigem jäävad ajale jalgu. Ma ei ole oma ÜPd koostades tundnud puudust, et oleksid mingid suunised, millest lähtuda.

Juhtotstarvete juhendit meie hinnangul vaja ei ole, kuna iga KOV peab saama ise määrata, millist JO neil vaja on, sest erisused asukohapõhiselt jäävad. Ei kujuta ette, et riik suudaks ette näha, millised nüansid meil asukohapõhiselt esinevad. JO nimetused on samuti erinevad, see ilmselt on paratamatu.

Teiste KOV üksuste jaoks on juhendid oluliseks lähtekohaks juhtotstarvete määramisel:

Meie osaliselt oleme lähtunud soovituslikust juhendist, kuid seal loetletud kõiki JO meil vaja ei läinud. Pigem oli see inspiratsiooniks. Hetkel on soovituslikud juhised piisavad, meie jaoks midagi puudu ei jäänud.

Sõltumata sellest, kas ja kuivõrd näevad KOV üksused juhendeid maakasutuse juhtotstarvete määramise alusena, esineb üldplaneeringutes määratud juhtotstarvete loendites suur ühisosa juhendites soovitud juhtotstarvetega ja seeläbi ka suur omavaheline ühisosa. See ei tähenda aga oluliste erisuste puudumist. Samuti suurendab erisusi ja seega ka võimalikke probleeme juhtotstarvete sidumisel madalama tasandi klassifikaatoritega, tõsiasi, et juhtotstarbed võivad olla erineval viisil defineeritud.

Juhendmaterjal „Ruumilise planeerimise leppemärgid“ pakub võimaluse määrata juhtotstarve kahel detailsuse tasandil. KOV üksused rakendavad mõlemat tasandit nõ vaheldumisi, tehes oma valikud sõltuvalt KOV eripärast. Näiteks sisaldub Türi ja Elva valla üldplaneeringutes ning Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus eraldi „jäätmekäitluse maa-ala“, samas kui Tartu linna üldplaneeringus kuulub see üldisema „tehnoehitise maa-ala“ juhtotstarbe alla. Türi valla üldplaneeringus on eraldi juhtotstarbena määratud „turbatööstuse maa-ala“, samas kui üldjuhul kasutatakse üldisemat „mäetööstuse maa-ala“ juhtotstarvet, sh ka neis valdades, kus turbatööstuses maad kasutatakse.

Üksikutel juhtudel on üldplaneeringute juhtotstarbe määramisel olnud aluseks ka juhendis DP krundi kasutuse sihtotstarbena määratletud otstarve. Selliseks näiteks on „kõrgharidusasutuse maa-ala“ (sisuliselt hõlmab ka avalik-õiguslike teadusasutuste maa-ala) Tartu linna üldplaneeringus, mis vastab juhendi DP krundi kasutuse sihtotstarbele „teadus- ja kõrgharidusasutuse maa“.

Kõrghariduse maa on meil täiesti taotluslikult üldplaneeringus eraldi välja toodud. Ei tohi ära unustada, et me tegime omal ajal kõrghariduse teemaplaneeringu, kus langetati strateegiline otsus, et humanitaaria ja sotsiaalia, juriidika, pehmed teadused jäävad kesklinna ajaloolistesse hoonetesse. Ja need, kes vajavad tuumareaktoreid ja muundatud rotte, need on siis põllu peal. Ja siis Tartus tekiks kaks kämpust. Vastasel juhul oleks see kõik vaikselt Maarjamõisasse minema tõmmata, sest kõik tahavad uut hoonet ja parkimist.

Haridusasutuse maa-alana mõistetakse Tartu linna üldplaneeringus aga üksnes üld-, kutse-, huvi- ja alushariduse maa-ala. Samasena on Tartu linna üldplaneeringusse võetud juhtotstarbena kasutusele ka „jalg- ja rattaeelistusega tänava maa-ala“, mida juhendi alusel ei peeta vajalikuks juhtotstarbe mõttes eristada. Küll on aga kirjeldatud seal vastav DP krundi kasutamise sihtotstarve (kergliiklusmaa).

Levinumad on praktikad, kus juhendites mittesisalduvaid juhtotstarbeid määratletakse neid juhtotstarbeid täpsustavana või täiendavana. Täpsustamise vajadus ilmneb kõige sagedamini

seoses elamu maa-ala ning ärihoone (juhendis äri- ja teenindusettevõtte) maa-alaga ning nende funktsioonide ristumisel. Nii on Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus eristatud kesklinnas (Pärnus) kolme tüüpi elamu maa-alasid – pereelamumaa, väikeelamumaa ja korruselamumaa. Nende juhtotstarvete ehitus- ja kasutusõigus on osaliselt kattuv:

- Pereelamumaa loob õiguse üksikelamu, kuni kahe korteriga elamu ja kaksikelamu ehitamiseks ja kasutuseks.
- Väikeelamumaal on lisaks üksikelamule ja kaksikelamule lubatud ridaelamu, väike korterelamu ja ärikorterid.
- Korruselamumaal on lubatud kolme- ja enamakorruseline korterelamu, erandina ridaelamu, ärikorter.

Osavaldade tiheasustusaladel ja hajaasustusala kompaktselt asustatud aladel on leitud piisav kahe juhtotstarbe määramine, kusjuures juhtotstarvete definitsioonid on vähesel määral erinevad kesklinnades rakendatavates definitsioonidest:

- Pereelamu maa-ala - Üksikelamu, kaksikelamu, suvila;
- Korruselamumaa - Kortereelamu, ridaelamu.

Tartu linna ja Elva valla üldplaneeringutes eristatakse läbivalt kahte elamu maa-ala juhtotstarvet, kuid neid defineeritakse nõ üleminekuvööndis natuke erinevalt.

Tartu linnas hõlmab väikeelamu maa-ala ridaelamud ning erandina kolme ja enama korteriga elamuid:

Väikeelamu maa-ala on üksikelamu, kahe korteriga elamu, ridaelamu maa ja muu elamuid teenindava maakasutuse juhtotstarbega (nt mänguväljakud, kohalikud väikepoed, lastehoid, kodusarnased hoolekandeesutused kuni 10-le isikule, garaažid jne) maa-ala. Väikeelamu maa-alal on lubatud erandina kolme ja enama korteriga elamu ehitamine juhul, kui hoone sobitub piirkonna hoonestuslaadiga ning täidetud on üldplaneeringuga määratud nõuded parkimise ja haljastuse kohta.

Elva vallas hõlmab väikeelamu maa-ala ridaelamuid üksnes erandina:

Väikeelamumaa on üksikelamu, kaksikelamu, erandjuhtumil linnaehitusliku sobivuse korral kaalutusotsuse alusel otsustades ka ridaelamu ja elamute vahelise välisruumi ning muu elamuid teenindava maakasutuse juhtotstarbega (mänguväljakud, kohalikud väikepoed, lastehoid jne) maa-ala.

Tartu linna korterelamu maa-ala hõlmab põhiotstarbena ka ühiselamuid ja teatud tüüpi hoolekandeesutusi:

Kortereelamu maa-ala on kolme ja enama korteriga, ühise sissepääsu ja trepikojaga elamu, ühiselamu, kodusarnase hoolekandeesutuse kuni 10-le isikule püsivamat laadi elamiseks mõeldud hoone ja muu elamuid teenindava maakasutuse juhtotstarbega (piirkonda teenindav kaubandus-, toitlustus-, teenindus-, spordi-, haridus-, kultuuri-, kogunemishoone, garaaži ja puhkerajatiste maa-ala.

Elva vallas on ridaelamute ehitamine ja eluhoonena kasutamiseks ette nähtud korterelamu maa-alal ning hoolekandeesutuste ehitamine ja pidamine elamu maa-alal on ehitise kasutamise otstarvete alusel (vt allpool) üldse keelatud:

Korterelamumaa on kolme ja enama korteriga, ühise sissepääsu ja trepikojaga (trepikodasid võib olla mitu) elamu, ridaelamu ja elamute vahelise välisruumi ning muu elamuid teenindava maakasutuse juhtotstarbega (mänguväljakud, kohalikud väikepoed, lastehoid jne) maa-ala.

Intervjuus selgitasid Tartu linna planeerimisspetsialistid ka eristuse tunnetuslikku alust:

Me oleme jaganud elamumaa juhtotstarbed elamisviisi alusel. Et kust algab see, kus naaber ei tunne naabrit, ei ütle tere. Väikeelamumaa on see, kus me eeldame, et inimesed ütlevad üksteisele tere. Annelinnas on inkognito elamisviis. Aga see on väga ilukirjanduslik lähenemine, ...

Samuti leiab põhjenduse teatud tüüpi hoolekandeesutuste määratlus elamutena:

Läbi määruste filtri me õigusteenistusega leidsime selle piiri [hoolekandeesutused kuni 10-le isikule]. Et kust ta ei muutu hooldekoduks, kus ta veel säilitab sellise elamise iseloomu. Ühesõnaga seal oli rida määrusi, mis me läbi vaatasime.

Tartu linnas on (lisaks väikeelamu maa-alale ja korterelamu maa-alale) eraldi määratud elamu maa-ala ja ärihoone maa-ala funktsioone kombineerivad juhtotstarbed, mis on defineeritud väga spetsiifiliselt:

- Osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala - ala, kus hoone esimesel korrusel on kohustuslik kavandada piirkonda teenindava kaubandus-, toitlustus-, teenindus-, spordihoone, haridus-, kultuuri-, kogunemis- või lasteasutuse ruumid, järgmised korrused on mõeldud eluruumideks, lubatud ei ole majutusasutused ja bürood.
- Osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala - ärihoone maa-ala, millest kuni 40% ulatuses võib olla korterelamu maa-ala ja ühiselamu maa-ala. Maa-alale on lubatud kuni 40% ulatuses hoonestuse brutopinnast planeerida korterelamu otstarvet, mis võib paikneda nii eraldi hoonetena kui ärihoonete mahus juhul, kui arhitektuuriüksuse tingimustes ei ole sätestatud teisiti. Maa-alale ei ole lubatud kavandada majutushooneid. Muus osas kehtivad ärihoone maa-ala kohta toodud üldtingimused.

Samas on näiteks vähese elamuarendusega Türi vallas olnud piisav lihtsalt elamu maa-ala määratlemine ilma eristuse väikeelamu maa-alaks ja korterelamu maa-alaks.

Juhendites sisalduva „keskuse maa-ala“ täiendusena kasutatakse (üldjuhul maalises asustuses) segahoonestuse maa-ala juhtotstarvet, mille definitsioon on keskuse maa-ala omale lähedane. Iga KOV üksus defineerib segahoonestusala oma kogukondlikest huvidest, ruumilise arengu eesmärkidest ja asustuse spetsiifikast lähtudes.

Näiteks Elva valla ÜP on segahoonestuse maa-alal lubatavate otstarvete osas suhteliselt avar:

Segahoonestuse maa-ala on elamu, ameti- ja valitsusasutuse, kaubandus- ja teenindusasutuse, büroo, kultuuri- ja spordiasutuse, vaba aja veetmise ning muu suuremasse keskusesse sobiva maakasutuse juhtotstarbega maa-ala.

Türi valla ÜPs on antud oluliselt piiratum valik lubatud otstarbeid, sh väiketootmine tingimuslikult:

Segaotstarbega maa-ala juhtotstarve võimaldab maad kasutada ühe otstarbega või erinevais kombinatsioonides järgmiste kasutustega: elamu maa-ala, äri maa-ala ja/või puhke- ja virgestustegevuse maa-ala. Valla kaalutusotsusel on lubatud ka väiketootmine.

Mõlemates üldplaneeringutes rõhutatakse häiringute vältimise eesmärki:

Välistatud on olulise negatiivse keskkonnamõjuga kasutusotstarbed (Türi valla üldplaneering).

Segahoonestuse maa-alale ei ole lubatud püstitada negatiivseid häiringuid põhjustavaid ehitisi (st olulised häiringud ulatuvad maa-alast väljapoole) – alal tuleb tagada elamumaa nõuetele vastavad võimalikud häiringute normtasemed (Elva valla üldplaneering).

Ka segahoonestusala määratlemise ja defineerimise põhjendus – tagada maakasutuse paindlikkus ja mitmekesisus - on sarnane:

Maa-ala, mis võimaldab erinevaid kasutamise otstarbeid ja kus täpsem maa-ala kasutusvajadus selgub tulevikus vastavalt arengusoovidele ja –vajadustele (Türi valla üldplaneering).

Juhtotstarbe määramise eesmärk on tagada mitmekesisemad võimalused maa-ala arendamiseks ja erinevateks hoone kasutamise otstarveteks. Edasisel planeerimisel või projekteerimistingimuste andmisel tuleb siiski täpsemalt hinnata konkreetseid arengusoove ja nende mõjusid keskkonnas (Elva valla üldplaneering).

Segahoonestuse maa-ala juhtotstarve oluliseks eesmärgiks on vältida ülemäärast halduskoormust ning luua just väiksema maa nõudlusega piirkondades paremaid tingimusi arendajatele:

Segahoonestusala vajadus, nagu ma ka enne ütlesin, tuleb siis, kui meil on tühjad kohad, ja me ei tea, mis täpselt tuleb. See segahoonestus välistab meil tootmismaa, müratasemed. See võimaldab laiapõhjalise maakasutuse. Et vältida bürokraatiat, mis tekib siis kui me paneme väga täpselt paika mis kuhu tuleb, mida keegi hakkab tegema – et tekib vajadus ÜP muutva DP järele. Et käib tohtu põhjendamine, miks siia ikka teistsugune asi teha. See juhtotstarve natukene lähtub keskuse maa-ala juhtotstarbest, aga Kongutas kirjutada keskuse maa-ala tundub imelik. Siis me kohandasimegi keskuse maa põhimõtet sellistesse kohtadesse, mida me ise keskuseks ei nimeta. ... Autoritaarne planeerimine oleks see, kui me paneme, nii nagu, ma ei tea, enne teist maailmasõda pandi väga täpselt paika, et siin on see otstarve. Täna Eestis, turumajanduses, vabas ettevõtluses, ma ei tea, kas inimesed jäävad maale või mitte. Me ei suuda neid asju niimoodi teha.

Paindlikkust ja mitmekesisust tiheasustusaladest väljas markeeritakse juhendites mittesisalduva „maalise asustuse maa-ala“ või „maalise asustuse ala“ juhtotstarbega. Definitsiooni alusel ei olegi tegemist juhtotstarbega, vaid pigem aladega, millel juhtotstarbe puudub:

Maalise asustuse ala on väljapoole tiheasustusalasid, suuremaid tootmise-, ettevõtluse-, mäetööstuse- ja avaliku huviga maa-alasid jääv ala, millel tulenevalt asustustihedusest ja

planeeringu eesmärkidest ei ole otstarbekas detailsema maakasutuse juhtotstarbe määramine (Elva valla üldplaneering)

Maalise asustuse maa-ala on väljapoole Tartu linna asustusüksust ja tiheasustusalasid, suuremaid tootmisalasid, säilitatavaid metsalasid ning puhke- ja virgestusalasid sh. puhkemetsi jääv maa-ala, millel tulenevalt asustustihedusest ja planeeringu eesmärkidest ei ole otstarbekas detailsema maakasutuse juhtotstarbe määramine (Tartu linna üldplaneering).

Türi ja Saue valla üldplaneeringutes näiteks maalise asustuse maa-ala kui selline puudubki. Hajaasustuses on üldjuhul tegemist maatulundusmaaga, kuhu võib nn puhtale lehele uusi erinevaid tegevusi asukohapõhiselt kaaluda ja kus väga palju ehitustegevust suunata ei soovita. Seal kehtivad hajaasustusega alade maakasutus- ning ehitustingimused. Eesmärk on võimaldada paindlikke maakasutusi ning tingimused määratakse mitte JO kaudu, vaid võimaliku perspektiivse arendussoovi kaudu. See tähendab, et ei panda paika, kas ala on sobiv elamuehituseks või tööstusalaks, vaid pigem, et kui sinna soovitakse tootmist kavandada, siis tuleb lähtuda ÜPs paika pandud tingimustest tootmisalale. Suuremad elamualad hajaasustuses on üldjuhul keelatud ning lubatud on vaid üksikute elamute rajamine etteantud tingimustel.

Võrrelduna juhendites sisalduvaga on viimastel aastatel koostatud üldplaneeringutes lisandunud ka mitmeid uusi juhtotstarbeid, nt:

- Aianduse maa-ala (Pärnu linn), linnaaianduse maa-ala (Tartu linn)

Põllumajanduse tootmishoone maa-ala (Tartu linn). Spetsiifilise juhtotstarbena võib käsitleda ka arengualasid. Sellisena on need määratletud Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus teiste juhtotstarvete kõrval:

Arengualad on linnaruumi osad, mis eristuvad ruumiliselt ja funktsionaalselt ümbritsevast keskkonnast ning mille puhul on võimalikud mitmesugused linnaehituslikud ja funktsionaalsed lahendused. Lähtuvalt arenguvõimaluste paljususest ei ole peetud otstarbekaks määrata üldplaneeringuga konkreetset juhtfunktsiooni, vaid erinevate võimalike juhtfunktsioonide raames on antud tingimused aladele ruumilise ja funktsionaalse lahenduse kavandamiseks senise funktsiooni muutumisel.

Arengualade määramise eesmärk on leida piirkondadele uued terviklikud linnaruumilised lahendused ja tagada alade laiapõhjaline ja tasakaalustatud arendus.

Tartu linna üldplaneeringus on (linnalised) arengualad aga juhtotstarbeid täiendavad, st et arengualale on määratud nii juhtotstarbe kui ka arenguala staatus. Sarnaselt Pärnu linna üldplaneeringu eelnõule rõhutatakse vajadust leida alale terviklik lahendus:

Linna arenguala – maa-ala, mille ruumilise arengu suundumuste, liikuvuskava, rohevõrgustik jms terviklikuks lahendamiseks tuleb kaaluda planeeringuvõistluse või selle alusel koostatavate planeeringute läbiviimise vajadust.

Seejuures on arenguala (õiguslik, kaalutusotsust suunav) tähendus - sh see, kuidas see on seotud juhtotstarbega ning kas eeldatakse, et uus terviklik lahendus võib muuta alade maakasutust ilma, et selleks tuleks koostada ÜPd muutev DP - jäetud üldplaneeringu seletuskirjas selgitamata. Varasemas praktikas on üldplaneeringus arengualadele antud ka arengu eelistatud suund, sh

juhtotstarvete mõttes, kuid uues Tartu linna üldplaneeringus on sellest loobutud. Sellisena puudub arenguala määratlusel ka vahetu maakasutust ja ehitustegevust suunav jõud.

Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus on arengualad juhtotstarvete ja muude tingimuste poolt üheselt määratletud. Sellise lähenemise puhul on probleemiks ÜP staatilisus:

ÜPs need alad jäävad ikkagi arengualaks ja kaudselt jääb see võimalus, et tulevikus võib seda DPga paika pandud visiooni ringi pöörata. Ja omaette küsimus on see, et kui DP pole lõpuni ellu viidud, siis kuidas sa seda nt ÜPsse kannaksid?

Juhtotstarvete üldist ühtset praktilis-funktsionaalset loogikat lõhub või häirib äriliste ja ühiskondlike funktsioonide eristus mõnedes tegevusvaldkondades. Nii on näiteks Tartu linna üldplaneeringus hariduse maa-ala määratud üksnes avaliku sektori haridusasutustele:

Haridusasutuse maa-ala on riigi või munitsipaalomandis oleva koolieelse lasteasutuse hoone ja põhikooli või kutseõppeasutuse või gümnaasiumi õppehoone maa-ala.

Erinevad juhtotstarbed kehtivad ka büroohonete, kultuuri-, sotsiaal-, teaduse-, tervishoiuhoonete ehitamiseks ja kasutamiseks sobivate maa-alade kohta. Ärieesmärgil kasutatavate hoonete puhul on selleks „ärihoone maa-ala“. Juhul kui tegevusel puudub kasumi saamise eesmärk, siis sobib selleks „ühiskondliku hoone maa-ala“. Äriliste ja ühiskondlike funktsioonide eristus ei puuduta elamu maa-ala ja tootmise maa-ala, mis võimaldavad nii kasumi saamise eesmärgiga kui ka sellise eesmärgita tegevusi.

Lähenemine on olnud hoolega läbi kaalutud ning kaalumise tulemusel on lahendus seotud maakatastri juhtotstarvetega:

Me arutasime haridusosakonnaga seda teemat ülipõhjalikult, et milline see mudel leida, et tagada linnakoolide ja lasteaedade asukohtade säilimine. Isegi perspektiivsed. Perspektiivsete asukohtade määramine oli raske, sest ahvatlus oli müüa [maa] ära, kuna raha on vähe või mis iganes. Ja [arutasime], mida teha erasfääri sotsiaal-kultuuri- ja spordiasutustega. Ja siis me määrasime nad ikkagi ärimaaks. Et sul ei ole garantiid, et Näituse tänaval need tennisesaalid, mis seal on, on ka 10 aasta pärast. ...juhtotstarve sisuliselt määrab, kus saab äri teha. Kui ära ei tasu, siis paned pillid kokku.

Me võtsime maakatastri juhtotstarvete tõlgenduse. Seal on kirjeldatud tulutoovat hariduskultuuri- ja spordiasutuste maad. Sealt me tuletasime. Meil näiteks Katoliku Kool Oru tänaval on ärimaal. Kellele ta tulu teenib? Jumalale? Selles mõttes ongi keeruline. Aga kuna me olime võtnud selle platvormi, et kõik erakoolid on äri, siis nii on.

Hea näide on Park Hotell Vallikraavi tänavas, välismaalaste erakool. Mitte keegi ei saa garanteerida, et see ka 20 aasta pärast on kool. Selles mõttes, et ta on ikkagi äri. Ta on äriettevõtte. Ta tuleb ja läheb. Aga need, mis on märgitud haridusasutuse maaks, sealt ei saagi ära minna. Ehk need on ikkagi eelkõige munitsipaalomandis või hoonestusõigusega või millega iganes, neid konstruktsioone on palju. Need kohad peavad jääma. Aga ettevõtte, isegi kui see on jumalaga seotud ettevõtte, tegutsemine ei ole garanteeritud. Oru kool võib ära minna. Me ei saa seda keelata. Aga oma koolid, mis me tahame säilitada, et meil oleks selleks haridusasutuste maad.

Seega suunab Tartu linna üldplaneering mõnevõrra erinevalt äriühingute maakasutust ning avaliku sektori ja iseäranis KOV enda maakasutust. Eraettevõtete maakasutus püütakse jätta võimalikult paindlikuks. Seda olulisemat rolli nähakse üldplaneeringul KOV enda teenuste võrgustiku hoidmisel ja arendamisel.

Miks me tahtsime haridusasutuste maad määrata? Et sõltumata poliitilistest tuultest, haridusasutuse maad oleksid lukus. Ma toon sulle näiteks Raja 24 õunaaia. Nüüd on see kinni: haridusasutuste maa. Igasuguseid mõtteid on sellega olnud. On käidud rääkimas, et lasteaeda ei ole sinna vaja. Kui see oleks jäänud ebamääraseks, siis oleks ikkagi tekkinud võimalus teha midagi muud. Need otstarbel, mis me juurde tõime, need olid selgelt selleks, et kaitsta teatud linna strateegilisi huve. Justnimelt neid ühiskondlikke, hariduse ja kultuuri ja kõrghariduse huve, et tõmbetuuled ei viiks neid minema.

Teenuste ruumilise kättesaadavuse vaatepunktist saab argumenteerida ka vastupidise käsitluse poolt. KOV üksusel on oma omandi üle ka muid suunamishoobasid kui seda on ÜP. Eraomandis maa kasutuse puhul on aga ÜP üks vähestest hoobadest, kuidas üldse teenuste paiknemist mõjutada.

Praktika näitab, et maakasutuse suunamine tegevuse kasumitaotlusest lähtudes võib anda ka üsna ootamatuid tulemusi linnaruumis. Nii on Tartu linna Lõunakeskuse tagahoovi ärimaale ehitatud ja seal tegutseb erakool. Tõlgendusruumi on ka selles, kuidas defineerida kasumi saamise eesmärki maakasutuses – kas maa-alal tegutseva juriidilise isiku vormi (nt äriettevõtted vs muud, sh mittetulundusühingud ja sihtasutused) või mingil muul alusel.

Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus on juhtotstarvete tähendus kasumile orienteeritud või mitteorienteeritud kasutusotstarvete mõttes jäetud otseselt defineerimata. Küll on teatud kasutused – nimelt spordi-, haridus- ja meelelahutusasutused (aga mitte kultuuriasutused) -lubatud nii äri- ja teeninduse maa-alal kui ka ühiskondliku hoone maa-alal.

Elva valla üldplaneeringus selline tegevusvaldkondi ärilisuse alusel lahtutav juhtotstarvete jaotus aga puudub. Tegevusvaldkonnad ja neid võimaldavad hooned-asutused on juhtotstarvete vahel ära jaotatud:

Ühiskondliku hoone maa-ala on valitsus-, haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande-, kultuuri- ja spordiasutuse maa-ala.

Äri ja teenindusettevõtte maa-ala on kaubandus-, teenindus- ja toitlustushoone, büroo-, panga- ja kontorihoone, majutushoone, tankla, turu jms maa-ala.

Olulisemaks peetakse maa-ala praktilist kasutusfunktsiooni ning teenuste kättesaadavuse eesmärki sõltumata omandivormist:

Minu arust kõige suurem põhiasi, mis tekitab probleemi Maa-ameti ja teistega on see, et planeerimise leppemärgid ei olnud seotud katastriüksuste sihtotstarbega. Et tähtis oli see, et siia kohta tuleks ujula. Et see, kas ujula on edaspidi ärimaa või ühiskondlike hoonete maa on vähem oluline. See on hakanud sõltuma sellest, kas on tegemist eraomanikuga või mitte. Aura oli näiteks ühiskondlike ehitiste maa, aga see, mis oli sõpruse puiesteel, see spordiklubi, kus oli ka ujula, see oli ärimaa. Sõltuvus puhtalt sellest, kes seal seda asja majandab. Aga kui me vaatame planeerimise mõtet, siis väga pean õigeks seda Ranniku filosoofiat. Et kui meil on

vaja kuskile kohta määrata, et siin peaks olema spordiga tegelemise ala, siis me peaksimegi seda maad hoidma selle jaoks, et siin on see spordiga tegelemise ala. Mitte siis ei ole see, et me kirjutame siia kas ärimaa või ühiskondlike ehitiste maa.

Kokkuvõttes leitakse, et juhtotstarvete eristamine ja määramine on väga oluline ruumilise planeerimise osa, kuid alati peab jääma ka kaalutusruumi:

Juhtotstarvete liigitamine on ülioluline. See tähendab seda, et millise lehviku sa avad, kui paindlik see on. See küsimus jääb igavesest ajast igavesti, kui paindlik see lehvik on. Me iga päev põrkume oma ometigi laiali seatud lehviku sees piiridega. Iga päev me püüame leida erandeid ja läbi libiseda mingites situatsioonides. See on siis ruumiplaneeri küsimus - kui palju seal korrapärast ja korrapäratust on. Et sa liiga ära ei reguleeriks.

Samuti on asjakohane teha olulist vahet juhtotstarvete määramisel linnalistes ja maalistes piirkondades:

Aga linnad on need, kus on erinevad kihid, ..., siin ei ole kogukonda tervikuna. Siin peab kuskil olema veel üks regulatsioon, kohaliku omavalitsuse oma. Ma olen niimoodi mõelnud, et mida sa vanausuliste külas planeerid? Laagris? Tähtvere vallas, me läksime ütlema, et talu, kus on 25000 ruutu ja sa võid teha neli kõrvalhoonet. Kuule, talupidaja teeb 10 ka, kui on vaja. Me läksime sinna oma linnamentaliteediga. Aga kui tal on 20000 ruutu, et tal ei ole naabrit?

Juhtotstarvete määramise teeb keeruliseks ruumilise arengu vajaduste ettemääramatus. Kõiki perspektiivis vajaminevaid juhtotstarbeid pole alati võimalik ÜP koostamise hetkel ette näha. Vajadused ja võimalused ajas muutuvad ning seda mõjutavad ka uued tehnoloogiad. Seetõttu peab arvestama, et erisusi tuleb alati mängu ning hea on olla nendeks valmis. ÜP juhtotstarbed on üldiselt piisavalt üldised ja nende osas väga palju erisusi polegi alati vaja aga probleemid tekivad pigem järgmistes rakendamise etappides, nt kui vajalikku sihtotstarvet, mis juhtotstarbega sobiks pole. Keeruliseks on osutunud ka muutuvate oludega alad, näiteks riigikaitsemaa JO muutmise vajadus tekib hetkel kui riik selle ära müüb ning eraomanikul on alati mingi uus plaan, mis senise JOga ei haaku. Teatud piirkondades esineb ka olukordi, kuhu võib väga erinevat tüüpi arenguid kavandada, seda v-o väga keeruline ÜPga paika panna, mis on just õige arengusuund, mingile piirkonnale. Sellistel juhtudel kasutatakse lahendusena arenguala juhtotstarvet:

X mõisa piirkond on selline, kuhu riik hetkel kaalub lõhkeainetehase rajamist aga kui seda sinna ei tule, siis meie näeksime, et sellest võiks tulla puhkeala. Meil on see ÜPs arenguala ja see illustreerib hästi, kuidas ühes asukohas on tegelikult võimalik erinevat tüüpi otstarbeid tulevikus ette näha.

Selline näide tekitab küsimuse, kas teatud asukohtades ikkagi peaks ette nägema mitut juhtotstarvet.

Juhtotstarvete kasutamise vaatest on oluline juhtotstarbe definitsiooni selgus. Kui juhtotstarbe termin on seletuskirjas lahti kirjutatud, sisustatud, siis ei ole probleemi (nt. kortermaja on kui on vähemalt 3 korterit ja ühine trepikoda). Planeerimispraktikas võib tekkida aga olukord, kus juhtotstarve ei kirjelda piisavalt täpselt tingimusi, kuna planeeringu koostamise etapis ei suudetud kõiki elujuhtumeid ette näha ja lahti kirjutada. Näiteks on segahoonestuse maa-ala tõlgendamisel kriitiline, kuidas mõistetakse juhtotstarbe definitsioonis esitatud kasutusotstarvete loendit – kuivõrd on tegemist avara lubatähga teha kõike kirjeldatud ja kuivõrd oluliseks peetakse just

segahoonestuse kujunemist maa-alal. Ja mida teha juhul kui segahoonestus on ruumipoliitiliseks eesmärgiks, millele kaalutlemisel tugineda, kui omanik või omanikud soovivad segahoonestuse maa-alale ainult elamuala.

Samas võib probleemseks osutada ka ÜPde juhtotstarvete detailsus ühendatuna ÜPde pikaajalise fikseeritusega. ÜPd lähevad kohati liiga detailseks, kuid siis aja jooksul tekivad olukorrad, kus neid täpseid tingimusi on vaja tegelikult täpsustada ja uuendada. Seetõttu on leitud, et ÜPd peaksid olema palju kiiremini uuendatavad, sh teemaplaneeringutega:

Lisaks ÜPle võiksid olla ka vahepealsed teemaplaneeringud, mis reguleerivad ehitustingimusi, kuna vajadused nende järgi on ajas väga kiiresti muutuvad. Täna kehtivad ÜPd on aegunud, ootame uut ÜP-d, et kehtestada DPsid ja anda välja PTsid. Meil on vaja mingites teemades rohkem paindlikkust, sest olud muutuvad väga kiiresti. ÜP pole tihti planeerimine, vaid olukorra kaardistamine ja selle pinnalt võimaluste andmine.

Segadust võivad tekitada lahendused, kus juhtotstarbeid defineeritakse erinevalt võrdluses muude maakasutust ja ehitustegevust raamistavate klassifikaatoritega. Nii on Tartu linna ÜPs ridaelamu väikeelamu maa-alale sobiv, samas EhS alusel kehtestatud ehitise kasutuse otstarvete mõttes on ridaelamu puhul tegemist kolme või enama korteriga elamuga, mitte väikeelamuga.

Osades omavalitsustes on teatud otstarvete definitsioonide osas tekkinud vaidlus- ja küsitavuskohad. Näiteks määratlus, et mis on äri, mis teenindus ja mis tootmine. Mis hetkest on tegu väike-ettevõtlusega ja millal on see juba suurtootmine? Müra ja tuleohutuse nõuded saab paika panna aga kuidas otstarvet määratleda? Kas tankla on äri, teenindus või tootmine?

DPs meil on määratletud tanklad kokkuleppena ärimaana. Head lahendust sellele pole, mis tähendab, et ÜPs me tihti vaidleme vajalike tingimuste üle.

Kuigi eesmärgipäraselt on juhtotstarvetega seotud ning muud tingimused (nt asumite, asustusüksuste kohta määratud, vt allpool) omavahel kooskõlas, siis planeerimispraktika jooksul võivad ilmnedu vastuolud. Planeerijad eksivad, tingimused ei pruugi olla absoluutses (tava)loogilises kooskõlas (nt Tartu linna 1 korruse äripinna ja max 25% ärifunktsiooni võimaldamine on 2 korruselise väiksema kesklinna maja puhul probleemne).

3.1.3. Toetavate otstarvete tähendus juhtotstarvete tähenduse kujundamisel

Maakasutuse paindlikkuse võimaldamiseks rakendatakse ÜPdes juhtotstarvete täiendusena ka toetavaid otstarbeid, koos vastavate osakaaludega „maa-ala“ pindalast. Juhtotstarvet toetavate otstarvete määramises nähakse olulist instrumenti maakasutuse paindlikkuse tagamisel, samas säilitades teatud hoovad ruumilise arengu suunamisel ja kaalutusotsuste põhjendamisel:

...juhtotstarve on paindlikum kui sihtotstarve, kuigi sihtotstarbel peaks olema ka mingisugune oma paindlikkus. Aga kui me lubasime seal mingeid muid tegevusi, kui meil oli see tabel, kus oli protsentidega toodud, et elamul maal võid 30 protsendi ulatuses teha mingisugust muud asja. See on selleks, et anda omavalitsusele hiljem loomingulist vabadust sihtotstarvete osas. Sa ei suudagi seda kunagi lõpuni ära reguleerida.

Ja kui sa seda intrigeerivalt küsisid, et tööstusmaa on toidukohtade rajamiseks sobiv maa, siis selle mõte oligi see, et tegelikult seal ongi söögikohad on olemas, ja võib ka ööklubisid rajada. Aga on teada see, et seal on tegelikult tootmismaa – ja vastavad müratasemed ja muud asjad. ...[kui on

suurem tootmismaa] siis on ju väga tore, kui tehakse teisi otstarbeid juurde. 60 protsenti põhiotstarbest peaks olema see tootmise osa. Elu pakub alati selliseid huvitavaid lahendusi et sa küll kavandad ära selle tootmise sinna. Aga kui päriselu tuleb peale, siis hakkad nuputama, et kuidas saaks ka muud. Tegelikult selline paindlikkus on mõistlik. Aga samas, et kui keegi tahaks sinna korterelamu vahele teha, vaat see oleks probleem - lihtsalt nende otstarvete kasutus läheb niivõrd vastuollu. Aga selline mõtteliselt ühiskondlikult kasutatav asi mingi protsendi ulatuses on ju tegelikult okei. Kui sa võtad selle suurema ala ja pildi endale ette.

Toetavad otstarbed loovad võimaluse leevendada ruumilise arengu visiooni mõningast jäikust, mis ei arvesta alati asukoha spetsiifilistest eeldustega otstarvet nõ kanda:

[seoses „osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala“ esimese ärikorruse nõudega] ...see on meie soov ja tahe, aga see kahjuks ei realiseeru alati. Me oleme läbi kahe planeeringu pannud Narva mäele selle tingimuse. Aga seal oli üks daamide riiete pood, nüüd ta läks loojakarja. Seal ei ole mitte ühtegi inimest, see koht ei ole enam see. ... Seetõttu ei tohi raiuda neid asju kivisse. Kui me paneme kolm-neli otstarvet, siis me saame kaaluda. Proovime leida toetavaid otstarbeid, kasutusotstarbeid muuta otsustega. Seetõttu need [toetavad otstarbed] on väga head, mida kasutada.

Toetavate otstarvete määramise praktika erineb KOV üksuste lõikes suuresti. Tartu linna üldplaneeringus on toetavad otstarbed määratud teiste maakasutuse juhtotstarvetena („maa-ala“), sihtotstarvetena („maa“) ja üksikutel juhtudel ka detailsete maa-alale sobivate hoonete karakteristikute kirjeldustena. Toetav otstarve on määratud 14 juhtotstarbele ning puudub või on mittemääratud 18 juhtotstarbele.

Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus on toetavad otstarbed määratud 10 juhtotstarbele 22st. Toetavate otstarvete defineerimisel kasutatakse juhtotstarvete nimetusi (nt tootmise-, puhke-, spordi-, kogunemis- ja kultuurirajatise maa-ala), hoonete ja rajatiste nimetusi (nt puhke-, spordi-, kogunemis- ja kultuurirajatis) ning tegevusi (nt kaubandus, toitlustus, teenindus, majutus kuni 20 % ulatuses hoonestuse netopinnast). Üldplaneeringu eelnõus on kirjeldatud ka põhimõtted, mille alusel toetavaid juhtotstarbeid määrata. Sõnastatud erijuhud ehk tingimused, millal võib kõrvalekaldeid lubada:

Elva valla üldplaneeringus on toetavad otstarbed määratud iga juhtotstarbe juurde ning see on tehtud läbivalt ehitiste kasutamise otstarvete alusel. Juhtotstarvete ja ehitise kasutamise otstarvete terviklikus risttabelis on näidatud nii lubatud kui ka keelatud toetavad otstarbed. Türi ja Saue valla üldplaneeringutes ei ole maakasutuse juhtotstarvetele toetavaid otstarbeid määratud.

Juhtotstarvet toetava otstarbe lubatud osakaal võib olla määratud protsendilise täpsusega, kuid võib olla jäetud ka määramata. Tartu linna üldplaneeringus on toetava otstarbe suurim lubatud osakaal maa-kasutusest määratud 6 juhtotstarbe juures, kusjuures osakaalud varieeruvad suurtes piirides, kuni poole maakasutuseni välja: 10%, 15%, 40%, 49%, 50%. Lisaks sellele on 3 elamu maa-ala juhtotstarbe puhul toetava otstarbe lubatud osakaal määratud hoonestuse brutopinnast (ja mitte maa-ala pindalast) ning krundi siseselt: 25% või 50%. 5 juhtotstarbe puhul ei ole toetava otstarbe lubatud osakaalu üldse määratud.

Ka Pärnu linna üldplaneeringu eelnõus on osade juhtotstarvete puhul toetava otstarbe lubatud osakaal protsendiliselt määratud, osade puhul mitte. Seejuures on jäetud veel täiendavat ruumi kaalutusotsusele:

Kalmistu maa-ala; Juhtotstarvet toetavaks otstarbeks on leinatalitusega seotud kaubandus ja teeninduse maa-ala.

Väikesadama maa-ala; Juhtotstarvet toetav otstarve: Kaubandus-, teenindus-, toitlustus-, majutus-, kontori- ja büroohoone maa, tankla maa. Toetava otstarve osakaal krundil on lubatud kuni 30%. Erandina on võimalik rakendada suuremat juhtotstarbe osakaalu kohaliku omavalitsuse kaalutusotsusel.

Mõnede juhtotstarvete juures on toetava otstarbe lubamine seotud täiendava „vabastusega“ DP koostamise kohustusest:

- Äri- teeninduse maa-ala - Kinnistul asuva olemasoleva põhihoone või abihoone suletud netopinnast kuni 30% ulatuses on toetava juhtotstarve kavandamine lubatud detailplaneeringut koostamata.
- Ühiskondliku hoone maa-ala - Kaubandus, toitlustus, teenindus, majutus kuni 20 % ulatuses hoonestuse netopinnast on lubatud detailplaneeringut koostamata.
- Elamu maa-ala - Kinnistul asuva olemasoleva põhihoone või abihoone suletud netopinnast kuni 30% [keskuses] või 45% [osavaldades] ulatuses on toetava juhtotstarve kavandamine lubatud detailplaneeringut koostamata.

Elva valla üldplaneeringus on toetavate otstarvete lubatud osakaaludena määratletud eelkõige elamu maa-ala juhtotstarbega seotud toetavad otstarbed – valdavalt 33%, teatud juhtudel 10%. Kui võrd toetavad otstarbed on defineeritud ehitise kasutuse otstarvete alusel, siis võib eeldada, et osakaalu protsendid kehtivad hoonestuse brutopinna kohta. Üldplaneeringu seletuskiri seda otsesõnu ei ütle ning küsimus, mille lubatud osakaalusid tabelis kirjeldatakse, võib saada ja ongi juba saanud planeerimisvaidluse teemaks.

Oluliselt erinev lähenemine toetavatele otstarvetele on kasutusel Saue vallas, kus elamu maa- aladele on määratud avalike otstarvete kasutuses oleva maa-ala kohustuslik miinimumosakaal. Elamualast vähemalt 20% peab jääma avalikule ruumile (avalike ja erateenuste osutamise alad, haljasalad, pargid, mänguväljakud, kergliiklusteed, avatud õuealad jms). Täpsem otstarve otsustatakse detailplaneeringu raames asukohapõhiselt, kuid üldine põhimõte tuleneb ÜPst. Osakaalu arvutamisel lähtutakse DP planeeritavast alast:

20% avaliku ruumi nõue on miinimum, kuid on olukordi, kus mõnikord on vajalik ka suuremat osakaalu, kuid see pannakse paika juhtumispõhiselt ning ÜPsse seda põhimõtet sisse kirjutada pole võimalik. Kui 20% avalikku ruumi ei suudeta kavandatava alaga luua, siis vajalikku arendust teha ei saa.

Sisulises mõttes toimib sarnasel moel ka Tartu linna üldplaneeringus määratletud ja detailselt defineeritud „osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala“, kus on nõutud esimesel korrusel ruumikasutust toetavates otstarvetes:

Osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala on ala, kus hoone esimesel korrusel on kohustuslik kavandada piirkonda teenindava kaubandus-, toitlustus-, teenindus-, spordihoone, haridus-, kultuuri-, kogunemis- või lasteasutuse ruumid, järgmised korrused on mõeldud eluruumideks, lubatud ei ole majutusasutused ja bürood.

Tartu linna üldplaneeringu „osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala“ ja „osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala“ kujutavad endast uut tüüpi selgelt defineeritud mitmeotstarbelisi juhtotstarbed, millega toetavad otstarbed hõlmatakse otseselt juhtotstarbe definitsiooni ning selle

definiitsiooni raames määratakse ära ka toetavate otstarvete kohustuslik rakendamine ja/või lubatud osakaalud:

Osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala on ärihoone maa-ala, millest kuni 40% ulatuses võib olla korterelamu maa-ala ja ühiselamu maa-ala. Maa-alale on lubatud kuni 40% ulatuses hoonestuse brutopinnast planeerida korterelamu otstarvet, mis võib paikneda nii eraldi hoonetena kui ärihoonete mahus juhul, kui arhitektuuriüksuse tingimustes ei ole sätestatud teisiti. Maa-alale ei ole lubatud kavandada majutushooneid. Muus osas kehtivad ärihoone maa-ala kohta toodud üldtingimused.

Toetava otstarbe kohustuslikkuse kriteeriumi ja lubatud osakaalu kriteeriumi üheaegsel rakendamisel suunatakse ruumikasutus väga kitsastesse piiridesse. Nii kehtib „osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala“ puhul lisaks esimese korruse kohustusliku teenindusotstarbe kriteeriumile ka sama teenindusotstarbe mahupiirang – „krundi hoonestuse brutopinnast kuni 25% ulatuses“. Kui nõ klassikalise 4-5 korruselise (Tartu) kesklinna maja puhul on kahe tingimuse kombineerimine ruumilises mõttes suhteliselt lihtsalt teostatav, siis väiksema ehitisealuse pinna ja üksnes 1-2 korruseliste hoonete puhul (ja selliseid „osalise äriotstarbega korterelamu maa-alal“ leidub – nt Lossi 24) on mõlema tingimuse üheaegne täitmine väga komplitseeritud.

See, millised toetavad otstarbed on milliste juhtotstarvete puhul lubatud, on kokku lepitud ja määratud tunnetuslikult:

...loogika on, et kui ta on seotud selle juhtfunktsiooniga kas klientide mõttes või teenindamise mõttes või töötajate mõttes, siis ta toetab. ... [toetavate otstarvete määramine] tekitas küsimusi ja see kujunes üldplaneeringu koostamise protsessis. ...põhimõtteliselt need osakaalud on ikkagi suure tööühmatöö tulemus.

Kooskõlas varieeruva praktikaga leiavad KOV planeerimisametnikud ja konsultandid, et toetava otstarbe osas peaks omavalitsusel endal olema suur vabadus otsustada selle määramise põhimõtete ja osakaalu üle.

Konkreetsete juhtotstarvetega seotud toetavate otstarvete kõrval võib üldplaneeringutes olla määratletud ka üldisem tingimus, mis lubab teatud laadi toetavaid otstarbeid teenindava taristu rajamiseks „kõikjal“:

Piirkonda jäävate, kuid seda teenindavate teede, tänavate, liiklusrajatiste ja tehnorajatiste/hoonete maa-ala sihtotstarve on samuti juhtotstarvet toetav otstarve ning selle määramine või säilitamine ei ole maakasutuse juhtotstarbe muutmine (Tartu linna üldplaneering)

Inimeste elu- ja tootmistegevust toetava tehnilise infrastruktuuri (v.a päikesepargi, biogaasi tootmiseehitis) rajamine on lubatud maakasutuse juhtotstarbest sõltumata vastavalt vajadusele. Rajatiste likvideerimisel on lubatud maa-alade kasutusele võtmine muul, lähipiirkonda sobival otstarbel (Türi valla üldplaneering).

Samuti on KOV üksused altimad lubama toetavate otstarvetena ühiskondlike ehitiste maad, väikeettevõtlust elamumaa sees, puhkealasid. Eriti oluliseks peetakse ettevõtlusele tegutsemisvõimaluste loomist ning ollakse selle nimel valmis kompromissideks ÜP võimaluste raames ja kohati neid ka ületades:

Ettevõtlusega, st poed ja ärid seotud DPde taotlusi me pole tagasi lükanud, sest oleme seisukohal, et hea, et meil üldse on ärisid ja ettevõtlust. Me pigem toetame seda tegevust ja püüame leida võimalused sobitamiseks. Pärnu ei ole kahanev aga me pole ka piisavalt tihedad. Pigem anname

nõusoleku kui soovitakse ettevõtlust arendada ning teeme planeeringu käigus mööndusi ruumilahenduses kui et keeldume kohe alguses.

3.1.4. Krundi kasutamise sihtotstarbe määramise alused rakenduspraktikas

PlanS § 126 loetleb DP ülesannete seas krundi ehitusõiguse määramise, sh krundi kasutamise sihtotstarbe või sihtotstarvete määramise. Sama paragrahvi lõige 5 defineerib ka krundi kasutamise sihtotstarve:

Krundi kasutamise sihtotstarve määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada.

Maakasutuse (krundi kasutamise sihtotstarbe) defineerimine ehitusõiguse osana on tavakeele tasandil segadust tekitav ning see segadus kandub ka planeerimispraktikasse. Tõstatub küsimus, mis mõttes on krundi kasutamise sihtotstarve krundi kui maa-ala (sh hoonestatud maa-ala koos ehitise kasutamise otstarvetega) kasutamise õigus ja mis mõttes ehitusõigus kitsamas tähenduses – kui õigus ehitada hoone või rajatis?

Praktikas koostatakse ja kehtestatakse DP mingi hoone või rajatise ehitamiseks ning DPga antakse selleks ehitamise õigus. Samuti on DP huvitatud isiku vaatest oluline, et protsessi tulemusel tekiks ehitatud ehitiste kasutamise õigus - sobivad ehitiste kasutuse otstarbed ja katastriüksuse sihtotstarbed, mida KOV PlanSist tulenevalt krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab.

Osade planeeringute puhul, osad omavalitsused soovivad, et määrake kohe ära, et maakorraldaja ei peaks hiljem mõtlema, mis ta teeb. Määrake kohe DP ära, missugune tuleb siia katastriüksuse sihtotstarve.

Seaduse kohaselt tuleb määrata planeerimisseaduse kohane sihtotstarve, aga selguse mõttes üksikute planeeringute puhul, kus inimesed üldse midagi aru ei saa, mis siis tuleb, siis me oleme öelnud, planeerija palun pane see katastriüksuse sihtotstarve ka ära. Me oleme väga harvadel juhtudel seda teinud. Aga üldiselt mitte.

Krundi kasutamise sihtotstarve ise on DP huvitatud isiku jaoks üldjuhul teisejärguline. Veelgi enam, ka KOV planeerimis- ja ehitusspetsialistide töös võib DP krundi kasutamise sihtotstarve „ära ununeda“:

...me tegime test küsimuse: küsisime ehitusspetsialisti käest, et kui sul tulevad projekteerimistingimuste taotlused sisse, et mida sina vaatad, mis asjad need on? Ta vaatab katastriüksuse sihtotstarvet, ta vaatab üldplaneeringut, ta saab vastused sealt. Kui ma küsisin, kas sa krundi kasutamise otstarbe peale ka mõtled? Ei, milleks. Selle funktsiooni ta jätab vahele, tal ei ole seda vaja. Selle detaili koostamise kohustust tema peas ei ole üldse. Nemad tegelevad selliste hajaasustuse tingimustega ja sealt tulebki välja, et katastriüksuse sihtotstarve on oluline ja üldplaneering on oluline. Ja tema jaoks on ka see hoone kasutusotstarve oluline. Inimene küsib oma taotluses konkreetset asja, ta tahab ehitada konkreetset ehitist.

DP krundi kasutamise sihtotstarve muutub olulisemaks nõ teises ringis, kui soovitakse varasemalt DP alusel ehitatud ehitise kasutust muuta. Sellise juhul muutub DP huvitatud isiku hetkehuvide ja ehitisekeskne planeerimine probleemiks. DP määratakse sihtotstarbed liiga detailselt, niivõrd kui DP algsel huvitatud isikul ei ole sellele vastuväiteid, mis võivad aga hakata piirama ehitiste edasist kasutust:

Sellest võib tekkida probleeme, kui ma hakkam kasutust muutma. Tahan ehitusluba, kasutusluba, aga nüüd selgub, et see ei vasta enam DP krundi kasutusotstarbele, algatatakse detail. DP on realiseeritud ja ära ehitatud, aga siis elu teeb omad korrektiivid. Meil on ju 90-ndatest kehtivaid detailplaneeringuid.

Õppetund sellistest juhtumitest on, et DP krundi kasutamise otstarve tuleks määrata üldisemalt kui on kavandatud algselt ehitatava hoone kasutus. Teise lahendusena nähakse „vananenud“ DP kehtetuks tunnistamist või kehtetuks muutumist:

Kui on ellu viidud, aeg läheb mööda, nad võiks mingi aja jooksul kehtivuse kaotada. Aeg muutub ja nad ei peaks kehtima. Täna teeme ju hoopis teise pilgu ja mõttega, kui aastaid tagasi. ... [seetõttu] täna me üritame võimalikult paindlikud võimalused ikkagi jätta edasiseks ka. ... Et ei oleks avaliku huviga vastuolus. Et ei pea uut detailplaneeringut koostama selleks otstarbeks, kui sa ei ehita tegelikult mitte midagi muud ümber, kui võib-olla siseruumides. Sõltub funktsioonide sobivusest. ... tootmise asemel ärifunktsioon tundub vähem mõjutusi. Sobib paremini. Ja selles suhtes planeerida planeerimise pärast. Ebamõistlik.

Veelgi teravam on liigse jäikuse probleem juhtumites, kus DP on määratud ka ehitiste kasutamise otstarbed. Sellisest praktikast on hakatud loobuma:

Projekteerimistingimuste menethuses tuleb alati see küsimus... Ei taheta enam saiapoodi, vaid tahetakse lillepoodi. Ja me peame hakkama uut detailplaneeringut tegema. Nendest praktikatest lähtuvalt me enam ei sätesta detailplaneeringutes ehitiste kasutamise otstarbeid.

DP krundi kasutamise otstarvete „mõistliku paindlikkuse piirväärtuseks“ seatakse häiringute määr (lubatud võiks olla varasema kasutusega võrdluses väiksema häiringuga kasutused) ja ehituslik ohutus. Praktikast ongi keeruline tagada ÜP juhtotstarvete ja DP sihtotstarvete järgmine (ümber)ehitus, niivõrd kui kõrvalekaldeid ei puuduta olulisi tingimusi (ohutus jms) EhS mõttes:

On laveerimisruumi. Võib teha 300-ruuduse korteri, kus sul on kaks välisust. Muudatusprojektiga tulid sinna kortereid kaheksa, kõigile sissepääs.

Teatud juhtudel – kui täpsemad arendusplaanid ei ole selged - on DP sihtotstarvete üldisus ka maaomaniku huvides. Nii näiteks on RKAS Holmi kvartali DP algatamise protsessis kirjutanud:

Täna teid saatmast Holmi algatamise eelnõu tähelepanekute esitamiseks.

Tekkis küsimus punkti 4.2.1 osas, kus on märgitud kinnistute sihtotstarbed [pro krundi kasutuse sihtotstarbed], seal on väga kitsad sihtotstarbed määratud, mida tavaliselt ei tehta. Sellest tulenevalt on meie ettepanek nii kitsad määratlused asendada laiematega. Riigi Kinnisvara ASile kuuluva kinnistu sihtotstarve peaks olema „ühiskondlike ehitiste maa“, nii nagu üldplaneeringus sätestatud. Seda põhjusel, et praegu kavandatud väga kitsas sihtotstarve ei võimalda hiljem isegi kõiki riigiasutusi rentnikeks võtta.

Selline lähenemine tõstatab teise teemana DP krundi kasutamise otstarvete tähenduse kaasamises. Avaliku huvi ja naabrussuhete vaates on planeeritav krundi kasutamise otstarve üheks olulisimaks DP lahenduse osaks, mille osas peaks toimuma avatud ja informeeritud arutelu. KOVD tahaks sageli määrata võimalikult paindliku otstarbe, kuid see võib saada hiljem probleemiks kaasamisel:

... ei ole seal tarvis rangelt kehtestada sihtotstarvet. Seisame selle eest, et see ei takista pärast. Tavaliselt ütleme, kas äri- või elamumaa.

...värskeim näide on Põllu 1a, kus oli pensioniamet. Riigi kinnisvaraga arutasime, et sinna riigimaja teha. ... Ja mina ütlen, et mis te tahate, et sinna võib tulla mis iganes. Nad tahtsid, kortermaja. Ja no OK, põhimõtteliselt võib kortermaja. Aga mitte keegi ei osanud arvata, et sinna tuleb hooldekodu. Nii et see ongi keeruline. Siis me kasutasime seda, et praegune otstarve on ühiskondlike hoonete maa, kuna ta oli pensioniamet senises katastris. Selle kaudu saime sinna hooldekodu lubada, mis on kõik okei.

Juhul kui DP krundi kasutuse otstarve on määratud väga üldisel tasemel, siis väheneb planeerimisprotsessis osalejate informeeritus. Kui määratakse võimalikult lai DP krundi kasutamise sihtotstarve, siis on tõlgendamisel ruumi ja ei pruugi tulla avalikkusele presenteeritud hoonestus (nt. omanikuvahetusel huvid muutuvad). Kui on tundlik teema juba alguses, siis tuleb määrata võimalikult täpne sihtotstarve. Näiteks elamupiirkonda muu otstarbe kavandamisel soovivad piirkonna inimesed teada väga täpselt kavandatava sisu, et olla kindlad oma harjumuspärase elukeskkonna säilimises:

Tänasest Tartu Postimehes oli huvitav juhtum. Kunagi oli Tamme erakliinik, täna laste laulustuudio. Ja kohalikele elanikele tohtu probleem ja ootus, et planeering kaitseks neid. Minu arust me ei pea minema selliseks selle kaasuse puhul, et planeering hakkaks neid kaitsma, vaid meil peaks olema piisav liiklusjärelvalve ja on asjad lahendatud. Ma näen seda ohtu, et me tahame jälle minna hullult detailseks oma reguleerimistega, selle asemel, et tegeleda mõnes kohas parkimisega. Või Tähtveres suvel kuu aega oli kohvik. Ja naabritele probleem, et nüüd keegi peab tagaõues kohvikut, inimesed voorivad kogu aeg, pargivad tänavale, autod, jalgrattad. Kuulge, lõpetage ära. Meil on elamupiirkond monofunktsionaalne. Et mida me tahame, kas me tahame seda ameerikalikku heaoluühiskonda, kus keegi ei tüüta, või siis sellist hipiliku kodukohvikut ka?

...me tahame kõike seda, aga mitte enda lähedal. Nad tahavad ikkagi, et planeering, detailplaneering reguleeriks kõik ära, kõik need asjad ka, mis võiks tulevikus juhtuma hakata. Et kas tuleb palju külalisi, mitu autot tuleb ja nii edasi, et planeering juhiks kõik ära. See on viimase aja trend. Visuaalsest reostusest ma üldse ei räägi. See on nüüd päris kuum sõna.

Sobiv DP krundi kasutamise sihtotstarbe üldisuse määr sõltub nii piirkonnast kui ka huvitatud isikust. Näiteks Tartu linnas püütakse rakendada põhimõtet, et

...mida kesklinna poole, seda detailsemaks läheme. Me ei oleks muidu parki hoonestust andnud, kui meil ei oleks sihtotstarve suvaline. ...riigiasutusele aga küll, et teenused oleksid kesklinnas kättesaadavad. See oli meie strateegiline eesmärk ja selle tõttu me nii täpseks läksime.

Seega on DP krundi kasutamise sihtotstarbe üheks ülesandeks anda kogukonnale kindlust ruumilise arengu tuleviku suhtes mikroskaalal. Küsimus jääb, mil määral ja kuidas peaks seda kindlust andma:

...kui meil on kindlus, et me saame öelda, et sinna tuleb ujula või vanadekodu, et me siis ütleksime DP krundi kasutusotstarbega eelkõige seda. Aga mul on olnud sellega probleem. Ühes vallas riigiasutus tahtis teha väikest 20 kohalist hoolekandeesutust. Ja sealt tekkis meil päevakorda see, missuguse siis selle kasutamise otstarve määrata. Oli kõva arutelu ja lõpuks pandi ühiskondlike ehitiste maa. Aga see ühiskondlike ehitiste maa tekitabki neid konflikte, mis on Tartus on Kastani tänaval, Laseri tänaval. Et siia tulevad need väärakad inimesed. Ja natuke oli ka Elvas seda. Teisipidi me võiksime seda täiesti vabalt defineerida, et see on elamumaa, sest tegelikult on see elamu. Seal elavad võib-olla on natuke teistsugused inimesed.

Kuigi DP menetlemisel keskenduvad DP huvitatud isik, planeerijad ja kaasatud isikud kavandatud ehitise kasutamise otstarbele (kool, lasteaed, hooldekodu jms), siis DP suunab edasist maakasutus ning ka ehitatud hoonete ja rajatiste kasutamist üldisemalt. Segadust võib tekitada ka DP koostamise eesmärk, mis kirjeldab konkreetset kavandatud tegevust, millele ei ole aga õiguslikku tähendust. Sellisena võib DP eesmärk toimida planeerimismenetluses – planeerimislahenduse eelhindamisel ja huvide kaitsel - ka eksitavana.

DP krundi kasutamise otstarvete – olgu need siis üldised või detailsed - määramise lähtekohaks on ÜP maakasutuse juhtotstarbed. Teisest küljest ei sisalda üldplaneeringud üldjuhul võimalike DP krundi kasutuse sihtotstarvete loendit ning puuduvad ka vastavustabelid, mis seoks juhtotstarbed sihtotstarvetega. Sellest ei osata tunda ka puudust:

See [juhtotstarvete ja sihtotstarvete seos] ei peagi minu arust rangena tabelina kusagil olema.

Seose määramise aluseks on juhtotstarvete definitsioonid, milles sisalduvad ka DP sihtotstarbe määramist (kooskõla hindamist) lihtsustavad terminid, planeerimisettevõtete sisend ja varasem praktika. Praktilises töös tuginetakse ka juhendmaterjalidele - sh 2013. aasta juhendile, mis sisaldab vastavustabelit. Planeerimispraktikas toimub juhtotstarbele vastava DP krundi kasutuse sihtotstarbe määramine sageli nõ ringiga - ehitise kasutamise (DP huvitatud isiku poolt soovitud) otstarvete alusel.

KOV planeerimispraktikas esineb juhtumeid, kus kasutuses olevate sihtotstarvete loendit on vaja laiendada:

Keerulised on need olukorrad kui JO või SO hulgast jääb mõni kasutusotstarve puudu, näiteks kui soovitakse teha loomade krematooriumi või metanoolitehast. Tootmismaal on hästi laiad terminid, kuid katastri sihtotstarbe määramisel sobivat varianti leida pole lihtne. Milline sihtotstarve on lemmikloomade kalmistu või -krematoorium?'

Sarnaselt ÜP juhtotstarbele tähendab sihtotstarbe määramine samaaegselt (maakasutuse) lubamist ja keelamist:

See on alati seotud üldise küsimusega, kas keelata või lubada. ... Head lahendust ei ole tegelikult. Täpselt nagu see, et ärimaal on kõik lubatud ja siis kuskil me kirjutame sisse - välja arvatud bensiniijaam. Ja järgmisena tahetakse sinna bensiniijaama. See keelamine ka ei toimi tegelikult. Nagu ka siis kui väga vabaks lasta. Siis ei ole ilmselt inimesed üldse enam kaasatud.

Üldpõhimõttena toimub DP tasandil juhtotstarbe täpsustamine, kuid mitte alati. Võimalik on ka juhtotstarbe ja sihtotstarbe sisuline samaväärsus – nt väikeelamu maa-ala juhtotstarbena ja väikeelamu maa krundi kasutamise sihtotstarbena.

Me ei võta seda juhtotstarvet copy-paste DP'sse - detailplaneeringus lähme detailsemaks, aga samas jätame paindlikkuse. DP'sse sihtotstarbe valimisel võtame aluseks soovitusliku juhendi. Me ei pane DPsse lihtsalt ärimaa, reeglina. Mõnikord paneme ka. Me arutame, kaalume, kas paneme majutushoone maa või büroohoone maa.

Vastavustabelite puudumisel on DP krundi kasutuse sihtotstarvete ÜP juhtotstarbele vastavuse hindamine alati teatud ulatuses kaalutluse objektiks:

[arutus perekodu kui ehitisena elamu ja väikeelamumaa sihtotstarbe suhte üle] See on kaalutlemise koht tegelikult ehitise otstarbe puhul kui sa teistsuguse peremudeli väikeelamumaale kaalud. Et vaidle vastu siis minu kaalutlusele, et see on samamoodi elamine. Ega me kõiki ehitise kasutuse otstarbeid ei ole ju suutnud ära defineerida, et kuhu alla ta läheb.

Eriti keeruliseks väljakutseks on toetava otstarbe piirkonda lubamise kaalutlemine - näiteks kui on vaja hinnata, kas väiksem kauplus või remonditöökoda elamute vahele sobib. Üldjuhul sõltub seal häiring paigutusest ning konkreetsest tegevusest. Ühest küljest soovivad omavalitsused ja planeerijad, et oleks tagatud mitmekesisus, kuid teisalt soovivad kohalikud elanikud pigem muutumatut ja sarnast tüüpi ruumi.

Üldjuhul kirjeldatakse ÜP juhtotstarbele vastavad krundi kasutuse sihtotstarbed DP algatamise lähteseisukohtades. Sellest hoolimata parandada tuleb pidevalt, kas terminoloogia mõttes või on ettevõtte valesi aru saanud juhtotstarbe sisust detailplaneeringu krundi arendusõiguse mõttes.

Vale taotluse esitamisel ja ilmselgete vastuolude puhul lükatakse taotlus tagasi või tehakse keelduv otsus. Seega DP ei algatata ja PT tagastatakse läbi vaatamata, selgitatakse või tehakse keeldumise otsus.

ÜP maakasutuse juhtotstarvete ja DP krundi kasutamise sihtotstarvete seoste määratlemise muudab keeruliseks kahe erineva vaatepunkti olemasolu, mida ei suudeta planeerimispraktikas võrdselt jõustada. Teoreetiliselt soovivad KOV üksused ÜP juhtotstarbeid määrata krundiülel ja teha seda strateegilise suunisena, KOV territooriumi ruumilise arengu visiooni osana. Üldplaneeringut koostades eelistatakse üldistatud lähenemist ning proovitakse vältida nn lapiteki tekkimist ja krundikaupa värvimist. Tegelikus elus aga rakendavad üldplaneeringut detailplaneeringute koostamist korraldavad, projekteerimistingimusi kirjutavad ja ehituslubade taotlusi menetlevad ametnikud, kes vaatavad asukohti krundipõhiselt. Krundipõhiselt kaalutletakse ja otsustatakse ka see, kas DP või PT taotluses soovitud otstarve kattub ÜP maakasutuse juhtotstarbega. Seega on tegelikkus see, et ÜP juhtotstarbeid rakendatakse mitte strateegiliselt vaid krundipõhiselt ning see lähenemine on visa kaduma.

3.1.5. Peamised probleemid ja muutmisevajadused

Eestis puudub ühtne maa- ja ehitiste kasutamise otstarvete süsteem. Kuid planeerijate poolt on kujundatud oma praktika, mida planeeringute raames kasutatakse. KOV üksustes rakendatakse erinevaid maakasutuse juhtotstarbeid ja krundi kasutamise sihtotstarbeid ning ka „samade“ otstarvete definitsioonid erinevad KOV üksuste vahel. Süsteemi toimimise tagab personaalne järjepidevus, sõltuvus ametnike kogemusest ja mälest.

Arutatud on vajadust, kas terminid peaksid olema üle-eestiliselt arusaadavad kõigile ning ühtlustatud, omamata erinevust Elva või Tallinna üldplaneeringute vahel. Ühe probleemkohana on toodud välja, et terminite süsteemide omavahelised seosed ei ole üheselt mõistetavad.

KOV üksustes tõstatuvad teatud otstarvete definitsioonide osas vaidlus- ja küsitavuskohad. Näiteks määratlus, et mis on äri, mis teenindus ja mis tootmine. Mis hetkest on tegu väike-ettevõtlusega ja millal on see juba suurtootmine? Kas tankla on äri, teenindus või tootmine? Müra ja tuleohutuse nõuded saab paika panna, aga kuidas otstarvet määratleda?

DPs meil on määratletud tanklad kokkuleppena ärimaana. Head lahendust sellele pole, mis tähendab, et ÜPs me tihti vaidleme vajalike tingimuste üle.

Keeruline on siduda omavahel ÜP maakasutuse juhtotstarbeid ja maakatastri sihtotstarbeid. Seda teemat on erinevad omavalitsused erinevalt lahendanud. Näiteks kuidas teha vahet, kas tegu on sotsiaalmaa või ärimaaga, kui küsimus on era- ja avaliku sektori lasteaias või hooldekodus, omavalitsuse haldusalas olevas spordiväljakus või erahuvides rajatud spordirajatise. Saue vald

näiteks lähtub sellest, et sotsiaalmaana läheb arvesse vaid maa, millelt ei taotleta kasumit. Kui tegemist on eraisikuga, siis see on kasumit taotlev ja sotsiaalmaad seal olla ei saa. Elva valla praktikas on näide, kus tiheasustusalal määrati krundi kasutamise sihtotstarbeks haljasalamaa. Selle alusel pannakse katastriüksuse sihtotstarve, mille valikuteks on (tiheasustuses) ainult kas üldkasutatav maa või sihtotstarbeta maa. Kui see on eraomandis, siis on see probleem. Eraomandis olev üldkasutatav maa – seda ei tohi piirata, see peaks olema avalikus kasutuses (pingid vms) ja see ei pruugi olla omanikule meele järgi. Eraomanik soovib võib-olla seda eraomandis rohealana kasutada, aga siis jääb otstarve sihtotstarbeta maa. Aga see ei ole päris täpne (vt ka ärimaa eripärade käsitlust ÜP osas).

Väljakutseks on ühildada hajaasustuse maalise asutuse maa-ala ja KÜ maatulundusmaa tingimusi ning kasutada maakatastri andmeid maakasutuse statistikas:

Valdav katastriüksuse sihtotstarve on maatulundusmaa ja see on väga-väga seinast seinast võimalustega. Sealtegelikult need menetlused nagu tulevad, et mida sinna siis ehitada tohib.

Ma olin Hiiumaal planeerimisspetsialist ja tekkis selliseid konflikte just selle maatulundusmaaga, kuna maakatastriseadus ütleb, et sa ei tohi elamumaa katastriüksuse sihtotstarvet määrata koos maatulundusmaaga. Ja samas seadus lubab maatulundusmaal elamu ehitada.

Täiendavad probleemid ja vajadused ilmnevad seoses digitaliseerimisega:

Andmebaaside ja digitaliseerimise mõttes on kehva neid seostada, kui sul on hulganisti maatulundusmaad ja seal on hästi palju elamuid. Kui sa tahad luua mingeid seoseid, siis see on minu meelest üks probleemne seaduse punkt, mis ei luba seda määrata.

... statistiliselt tõepoolest on maatulundusmaa ja meil maapiirkondades peaaegu nagu polegi mingit infot elamise maa kohta.

...seda praktikat on väga raske hakata teisele poole viima. Ma olin ka kunagi idealist ja ametnik, kes proovis. Meil oli detailplaneeringu kohustus veel lisaks igal pool maapiirkonnas, et sa teed detaili maatulundusmaale. ... Et sa võid jätta ka maatulundusmaa katastriüksuse sihtotstarbed elamumaal, mul oli seda hästi raske mõista alguses.

Välja on käidud idee ühildada DP krundi kasutuse sihtotstarve katastriüksuse sihtotstarbega:

...meil detailplaneeringu kohustus ei ole päris laiapõhjaline, ja siis jääb meil tegelikult maakasutuse otstarve katastriüksuseks ja katastriüksuste määramise nägu. Need põhimõtted on meil tegelikult ju seaduses ära defineeritud ja planeering justkui ei saa ka minna vastuollu seaduses toodud katastriüksuse sihtotstarvete määramise põhimõttega. Isiklik mõte on, võib-olla lihtsalt täiesti fantaseerides, et kas kuidagi annaks katastriüksuse sihtotstarbed ja krundi kasutamise sihtotstarbed viia kuidagi ühtsetele põhimõtetele. Et juhul kui detailplaneering ei ole kohustuslik, siis jääb üldine elamumaa ja juhul kui detailplaneering on kohustuslik, siis juba määratletakse, kas ta on ühepereelamu, mitmepereelamu või elamukompleks. Et me ei räägiks eraldi maakasutusest – maakatastri seaduse mõttes ja planeerimisseaduse mõttes, vaid et neid asju saaks kuidagi koos vaadata.

Radikaalsemaks lahenduseks, mida ka praktiseeritakse, on krundi kasutamise sihtotstarbest loobumine. Selle asemel peaks DP määrama maakatastri sihtotstarbe ja ehitiste kasutamise otstarbed:

Meie jaoks oli krundi kasutamise otstarve relikt ja see vist loodi vaid seetõttu, et erinevad ametkonnad ei suutnud sarnast lähenemist kokku leppida. Pigem võiks DPga määrata krundi kasutamise SO maakatastriseaduse alusel, jättes DP otstarbe vahele. Meie selliselt teeme ja kasutame vaid 3-astmelist süsteemi.

Intervjueeritud ametnike ja konsultantide seisukohad ühtse tervikliku otstarvete süsteemi vajalikkuse osas varieeruvad, kuid mõningast süsteemi korrastamise vajadust möönavad enamus.

Ühelt pool leitakse, et süsteem põhimõtteliselt toimib ning liigselt raamidesse panna seda ei tohi:

Minu jaoks on Ranniku poolt välja mõeldud juhtotstarvete käsitlus täiesti piisav. See jätab hiljem mingisuguse kaalutlusruumi omavalitsusele, nagu töö käigus on vaja, et teha lisaotstarbeid. See peaks olema ka alati omavalitsusel võimaldatud ja PLANK peaks sellega kaasa tulema.

Juhtotstarvete kohustuslikku juhendit meie hinnangul vaja ei ole, kuna iga KOV peab saama ise määrata, millist JO neil vaja on, sest erisused asukohapõhiselt jäävad. Ei kujuta ette, et riik suudaks ette näha, millised nüansid meil asukohapõhiselt esinevad. JO nimetused on samuti erinevad, see ilmselt on paratamatu, sest asukohad on erinevad.

Eripäraseid olukordi on nii palju, et juhised siin ei aita, pigem jäävad ajale jalgu. Ma ei ole oma ÜPd koostades tundnud puudust, et oleksid mingid suunised, millest lähtuda.

Teisest küljest leitakse, et muuhulgas tulenevalt planeeringute andmekogu PLANK nõuetest on vajadus terminoloogia ühtlustada ning laiemalt ka kogu otstarvete süsteemi ühtsetele alustele viia:

...aga vajadus oleks minu arvates riigi tasemel need hierarhiad omavahel ära seostada ja tekitada kasvõi juhendmaterjali tasandil see seos. Sest praegu on hästi palju digitaliseerimist. PLANK, mis meil on, sellel on oma klassifikaator. Need peaks tegelikult saama kokku, aga enne peaks olema kuidagi seadusandlikul tasandil need mõisted defineeritud ja siis need seosed loodud ja siis alles saaks minna digitaliseerima kogu seda asja. Et siis kõik saavad asjadest ühtemoodi aru. Praegu on minu arvates tagurpidi see asi käinud.

Samas tuleks säilitada süsteemis teatud paindlikkus, mis muuhulgas nõuab ka PLANK edasiarendamist:

[Toetavate otstarvete määramine ja paindlikkus üldiselt] peaks olema ka alati omavalitsusel võimaldatud ja PLANK peaks sellega kaasa tulema. Täna ei võimalda PLANK isegi neid endisi soovituslikke leppemärke kõiki sisse kanda, näiteks veekogude maadel. Tegelikult meil peaks olema see paindlikkus. Kunagi kaheksa aastat tagasi umbes tegime ministeeriumi tellimusel mingisugust uuringut nende otstarvet osas. Võrdlesime Soomet ja Lätit jms. Ma sain aru, et Euroopa Liidus on paika pandud see, et kuidas statistiliselt tuleb riigile andmed esitada. Peaks olema mingi paindlikkus. Tegelikult ei ole me praegu rääkinud üldse nendest piirkondadest, mida me

linnaplaneerimisel peame heaks praktikaks - et üleval inimesed korterites elavad ja all on kauplused ja poed. Näiteks too süsteem ei võimaldanud üldsegi mingisugust taolist segakasutust. Mina ei tea, kas Euroopas on tänaseks midagi muutunud, ma ei mäleta ka neid süsteemide nimetusi. Aga tollel ajal oli see tohutult hirmutav, et Euroopas oli see puhtalt monofunktsionaalne süsteem ja siis tahetigi seda, et me sobitaks need Eesti juhtotstarbed ka selle monofunktsionaalse süsteemi alla. Mille vastu me tänases linnaplaneerimises oleme - täna me tahame, et kõik oleks segiläbi.

Juhul kui otstarvete süsteemi korrastamisega hakatakse tegelema, peaks see toimuma laiapõhjaliselt:

Süsteemi on vaja ehitise kasutusotstarbe ja katastriüksuseni välja. Vaja on interpretatsiooni, mis kuulub millesse. ...Aga need loetelud ei tohiks olla lõplikud. Peavad jääma erandi võimalused. Selliseid näiteid on, kus juba nüüd, kolm aastat hiljem, oleks vaja mingeid juhtotstarbeid juurde.

Ühtne süsteem peaks looma loogilise jada: ÜP JO – DP SO – katastri SO ja ehitise kasutamise OT. See peaks olema arusaadav kõigile, üheti mõistetav – et nõ „halli ala“, KOV kaalutlusest tulenevaid erisusi jääks vähemaks. Kuid samal ajal tuleb arvestada KOVide soovi säilitada nende kaalutusõigus ning paindlikkus.

Erinevad arusaamad valitsevad selles, kas see süsteem peaks olema kehtestatud seaduse alusel määrusega või piisab soovituslikust juhendist:

[esimene teema, mida on tõstatatud ka õigusanalüüsis, on see, et neid juhtotstarbeid ega kasutusotstarbed seadus ei reguleeri. Kas see on teema, millega nagu peaks tegelema?]

Pigem ei [peaks olema õiguslikult reguleeritud]. Need soovitused planeeringu koostamiseks on ju põhimõtteliselt kunagi koostanud. Ise oleme koostanud detailplaneeringu leppemärgid.

... tegelikult see võib olla küll teema, mida võiks uuesti üle vaadata. Oleme kasutanud seda vana juhendit. Võiks üle vaadata ja mõelda kuidas. Võib-olla see ei pea seaduse lisa olema, aga soovitusliku juhendina olla võiks ju. Me võiks ühte keelt kasutada üle Eesti. Enam ei saa aru, millisele maale on lubatud bensiinjaam, lastehoid, külaliskorter. Me ei oska neid seostada ühegi maa sihtotstarbega.

Regulatsiooni poolt räägib kindlus, et kõik kasutavad ühtset terminoloogiat ja mõistavad seoseid erinevate otstarvete vahel ühtemoodi. Aga KOVid ning planeerijad on pigem toonud välja, et ühtlustada ja reguleerida on vaja pigem mingeid konkreetseid põhimõtteid (näiteks kuidas erinevad otstarvete süsteemid omavahel seostuvad ja mis millele vastab) või teatud nüansse (näiteks kuidas defineerida väiketootmist või millise otstarbega maal peaks paiknema tankla või eralasteaed), kuid juhtotstarvete täpne sisu ning seda, mis mingis asukohas on lubatud või keelatud, peab jääma KOVi enda otsustada. Igal juhul peaks terviklik süsteem pakkuma võimalusi erandite määramiseks:

Ma arvan, et kui seda komplekselt vaadata, siis võib-olla võimalik [terviklik hierarhiline süsteem luua], aga minu üle 25 aastane kogemus ütleb seda, et elus on alati erandeid. Seal võib kui suure tarkade koguga mingisuguseid asju välja mõelda, siis lõpuks leiab jälle mingi erandi, mis sinna ei

lähe. Siis tuleb päriselu ja KOV hakkab jälle kaaluma ja higistama. Leiab lahenduse, peab leidma lihtsalt, ega varianti ei ole.

...need seosed tegelikult tuleks luua ühtsed. Ja samas just planeeringule mõttes mingitel tasanditel peab jääma see paindlikkus.

Kui seadusega on soov midagi panna paika, siis arvestada tuleb, et KOVile peab jääma kaalutlusruum, sest KOVid on erinevad.

Peamiseks väärtuseks ning vajaduseks on KOV planeerimisautonoomia, mida kaitsta:

Kui lähtuda sellest, et täna on KOVile antud autonoomia ruumilises planeerimises oma territooriumi üle, siis meie hetkel probleemi selles valdkonnas ei näe.

Juhiseid ja tingimusi saab anda vaid olulisematel ja üldisematel teemadel. Planeerimine on eelkõige kaalutlustegevus ning asukohapõhine ning kõiki juhtumeid ette näha ei suudeta. Erandite lubamine on iga KOVi enda kaalutlusotsus.

Lisaks tuleb süsteemi korrastamisel arvestada ka omandiõigusega:

Oletame, et sellised suunised tulevad. Et nüüd meil on ühtne arusaamine, mis on väikeelamu. Ja meie väikeelamumaal erandina lubame nelja korteriga maja. Varasemalt olid uhked üksikelamud, aga tänapäeval kasutatakse korteritena. Et kui detailplaneeringus on määratud väikeelamumaaks. Kus justiitsministeerium ütleb meile, et see on räige eraõigusesse sekkumine. Igaüks võib jagada enda omandit korteriteks. Kuid meil on täna just selline detailplaneering. Detailplaneeringu alusel on üksikelamu ja kahe korteriga elamumaa lubatud ja arendaja tegi neli korterit. Ja tema ei saa kasutusluba. Ta on nõus ükskõik mismoodi seda kasutusluba saama, kas kaasomandisse või mida iganes. Inimene, kes on heauskselt ostnud korteri, tahab seda müüa ja ta ei saa seda müüa, sest ostja ei saa laenu pangast, sest pole kasutusluba.

Korteritega on selles suhtes küsimus, et kui palju üldse tohib sekkuda, et mitu korterit tohib olla. Samas kui me ei ütle seda planeeringus, siis naabrid ei saa üldse mitte midagi aru, missugune maht on kavandatud.

Korrastatud süsteemi sees tuleb muuhulgas lahendada mitmeid spetsiifilisi teemasid. Sihtotstarvete tasandil vajab selgust see, kuidas määratleda külaliskortereid ja muud lühiajalist üürikinnisvara. Elamumaa juhtotstarbe puhul on kindlasti vaja täpsustust, mis on väikeelamu maa ja mis korterelamu maa. Definitsioonidega on vaja jõuda ka hoone kasutusotstarbeni. KOV võiks otsustada sel juhul nt. et ridaelamud kuuluvad ühte või teise. Regulatsioon peaks ära otsustama, kas elamumaa alla kuuluvad ka nt. muud elamiseks mõeldud kodud – koolkodu, turvakodu, hooldekodu. Ehk et kas see ehitise kasutamise otstarbe puu jaguneb ühel hetkel teise JO või SO alla. Kaalumist väärrib see, kas hajaasustus tuleks eraldi juhtotstarbena ÜPs välja tuua. Üldjuhul hajaasustusele maakasutuse ja ehitamise tingimused määratakse, mistõttu oleks ehk kaardil oluline see alana eraldi markeerida.

Oluline tundub olevat, et vastavas juhtotstarbes lubatud tegevusi määratledes arvestatakse vajalike ehitustingimustega (näiteks hoone kõrgus, haljastuse osakaal ja liikluskorralduse põhimõtted) ning

et kavandata tegevus sobitaks funktsioonilt ja mahuliselt ümbritsevasse keskkonda ja sellega ei kaasneks olulist ruumilist mõju või keskkonnahäiringut.

3.2. Valitsusametuse rakenduspraktika

Valitsusametuste rakenduspraktika analüüsi eesmärk on analüüsida, mis on valitsusametuste praktika, probleemid ja ootused ning ettepanekud võimalikeks lahendusteks seoses krundi sihtotstarvete ja maakasutuse juhtotstarvete määramisega. Valitsusametuse praktika jaoks viisime läbi intervjuu Maa-Ameti esindajatega, lähtudes Tellija toodud uurimisküsimustest.

Intervjuu põhijäreldused on järgnevad:

- Intervjuus leiti, et juhtotstarvetega seonduvad probleemid on olemas. Toetatakse juhtotstarvete loetelu sätestamist õigusakti tasemel, nt kindla klassifikatsiooni loomist. Probleem ei ole kohalike omavalitsuste poolel, vaid üksikisikute poolel, kes ei saa aru, mis on nende kinnisasjadega seonduvad maakasutus- ja ehitustingimused.
- Ebaselge on, millised juhtotstarbed ja krundi kasutamise sihtotstarbed on omavahel hierarhilises suhtes, st milline on konkreetse kinnisasjaga seonduvad maakasutus- ja ehitusõigused. Nt on ebaselge, kas tootmismaale võiks vähesel määral lubada kõrvalekaldumist ning nt võimaldada mänguväljaku ehitamist. Uus süsteem ei tohiks samas olla liiga paindumatu;
- Praktika poolel esinevad probleemid juhtotstarbe või katastriüksuse sihtotstarbe määramisel ning selles osas küsitakse nõu Maa-ametilt. Kohalike omavalitsuste vahel on rakenduspraktikas samuti suured erisused. Käesolevas analüüsis kaasatud kohalikud omavalitsused saavad pigem hästi hakkama, kuid väiksemad vajavad tuge seotud õigusaktide rakendamiseks. Maa-amet ei sekkus sisuliselt maa kasutamise sihtotstarvete määramisse;
- Praktikas on segane, kuidas määratleda katastriüksuse sihtotstarvet olukorras, kus detailplaneeringus määratud krundi kasutamise sihtotstarve ja ehitise tegelik kasutusotstarve ei lähe omavahel kokku. Praktikas ei kasutata/ei võimaldata ehitise tegeliku kasutusotstarve järgi planeeringuid muuta. MaaKatS vastavad normid on seega väherakendatud;
- Planeeringute muutmine või täpsustamine on samuti kohaliku omavalitsuse keskne küsimus, süsteemid on erinevad. Muutmine ja täpsustamine peaks olema haldusorganite poolt rohkem põhjendatud, kuna vähesed kõrvalekalded, nt kergliiklustee rajamiseks on eluliselt mõistlikud. Kui suudetakse asjakohaselt põhjendada ning ehitusõiguse olulised tingimused ei muutu, siis võiks selliseid kõrvalekaldeid võimaldada. Oluline on lisada võrdlusandmed, kuidas algne lahendus muutub. PlanS peaks võimaldama kõrvalekaldeid, kui ehitusõigus jääb paika. Rakendada tuleks Riigikohtu praktikast tulenevaid võimalusi (katastripiiride muutmise osas). Läbi tuleks kaaluda tingimused kogumis – kas nt haljastuse protsendi muutmisel võib nt muutuda ka hoonestusala. Muudatuse olulisust tuleks hinnata kogumis.

3.3. Fookusgrupi arutelu

Praktika, probleemide ja võimalike lahenduste laiemaks kaardistamiseks ja üldistamiseks teostati fookusgrupi arutelu, kus osalesid Eesti Arhitektide Liit, Eesti Planeerijate Ühing ja Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Fookusgrupi intervjuu raames tuli jutuks, et üldplaneeringutega ei peaks minema liiga detailseks, sest siis tekivad probleemid, kuna elu muutub palju kiiremini. Pigem peaksid üldplaneeringud jääma üldisemaks ning mitte üle reguleerima. Pigem võimaldada mitmekülgseid tegevusi, nt segahoonestusala, mitte näidata igat kinnistut eraldi konkreetse juhtotstarbena. Kuid selle lähenemise puhul tuleb läbi mõelda, kuidas vältida monofunktsionaalsust ning soovitud erinevate tegevuste mitmekesisust.

Tallinna linn on leidnud, et nende jaoks jääb üldplaneering kohati liiga üldiseks aga samas detailplaneeringutega minnakse juba liiga täpseks. Linnaruumiliste arengute suunamiseks on vaja veel täiendavat vaheetappi.

Juht- ja sihtotstarvete teemal tõdeti üldiselt, et seaduse tasandil ja regulatsiooni mõttes otseselt probleemi täna ei ole. Mõningad spetsiifilised probleemid kerkivad esile teatud konkreetsete teemade puhul.

Ühtlustamise osas esitati ühelt poolt arvamusi, et mõistetavuse parandamiseks võiks üldine käsitlus olla ühtlustatud, kuid samas oli ka arvamusi, et ühtlustamise koha pealt peaks olema hästi ettevaatlik, sest kohapõhised lahendused kipuvad sellega ära kaduma. PLANKu silmas pidades leiti, et teatud tasandil on ühtlustamine vajalik, kuid arvestada tuleb, et kohapõhised nüansid jäävad. Seega peaks PLANK lähtuma sellest, et eritingimused ruumiandmetena on vajalikud. Valik, mille vahel valida, võiks olla oluliselt laiem ning etteantud süsteemis peaksid olema ka erijuhud arvestatud.

Arutati, et maakatastri otstarvet kasutatakse maa maksustamise rakendamisel aga ÜP-s on oluline rakendada tingimusi, mis selle juhtotstarbega kaasnevad. Erinevad piirangud ja tingimused on ruumilise planeerimise mõttes üliolulised.

Valdava juhtotstarbe teemal arvati, et iga ÜP peaks ise sõnastama, kuidas seda üldist juhtotstarvet kasutatakse, milliste põhimõtete alusel. Erinevatel KOVIDel on palju loovaid lähenemisi sel teemal ja seda kogemust oleks huvitav jagada, et millised erinevad võimalused on. Kuid seda ei peaks seadusega ära reguleerima, pigem oleks sel teemal hea anda välja nn inspiratsiooni töövihik, et milliseid võimalusi juhtotstarbe määratlemiseks olemas on.

KOVIDel on erinevaid praktikaid, mis pole seaduse kujul, vaid KOVIDe enda lahendused.

Valdavalt jäi kõlama, et lõplikult ei suudeta kõike ära defineerida, kuid oluline on, et KOVID kaaluksid oma otsuseid ning seda poolt tuleks järgi aidata, et kuidas KOVID oma kaalutusi saaks paremini teha.

4. LAHENDUSETTEPANEKUD

4.1. Maakatastriseaduse muutmine

1. Paragrahvi 18¹ lõike 2 muutmine viisil, et alles jäetakse katastriüksuste sihtotstarbed üldisel tasemel, nt elamumaa.

Alternatiivselt korrastatakse vastav loetelu viisil, et see vastaks ehitise kasutusotstarvete loetelule, sh korrastada loetelu vastavalt kasutusotstarvete loetelu õigele koodikoha tasemele.

2. Loetelu ühtlustatakse PlanS juhtotstarvete või krundi kasutamise sihtotstarvete loeteluga.

Lahendatavad probleemid: MaakatS § 18¹ lg-s 2 esitatud loetelu kasutatakse mitmetes kohalikes omavalitsustes krundi kasutamise sihtotstarbe määramisel. Praktikas tekib katastriüksuse sihtotstarbe ning krundi kasutamise sihtotstarbe määramisel erisused, kuna kohati täpsustatakse määratavat tingimust ka ehitise liikidega. MaaKatS § 18¹ lg-s 2 esitatud loetelust tuleks eemaldada viited konkreetsetele ehitistele, et mitte piirata detailplaneeringute elluviimist.

Alternatiivselt on lisatud ettepanek, et vastav loetelu korrastatakse viisil, et see vastaks ehitise kasutusotstarvete loetelule, sh korrastada loetelu vastavalt kasutusotstarvete loetelu õigele koodikoha tasemele. St õigusakti muutmisel tuleb hinnata, millisel üldistustasemel soovitakse esitada näitlikustatud loetelu ehitiste vaates. Kui loetelu anda viienda koodikoha lõikes, on see üleliia detailne ega võimalda hilisemalt valida teistsuguse, kuid sarnase kasutusotstarbega ehitist.

Eraldiseisev küsimus on, kas katastriüksuse sihtotstarve vastab oma üldistusastmelt pigem juhtotstarbele või krundi kasutamise sihtotstarbele. PlanS-s on sätestatud õiguslikud seosed krundi ehitusõiguse ja katastriüksuse sihtotstarbe vahele, kuna krunt on katastriüksuse moodustamise alus. Kui vastav õiguslik side säilitada, siis võiks krundi kasutamise sihtotstarve ja katastriüksuse sihtotstarve olla sätestatud samasuguse loeteluga. Sellisel juhul tuleb praktikas ümber mõtestada juhtotstarvete määramise praktika, mis läheb kohati üleliia detailseks. Juhtotstarve võiks jääda üldiste suundumuste määramise juurde, sätestades kõrvalotstarbed ning ebasoovitavad mõjud ja häiringud.

Ettepaneku elluviimist saab kaaluda tulevikus kehtestatavatele detailplaneeringutele.

Ettepaneku mõjud

MaaKatS muutmisel on edasiulatuv mõju erinevatele PlanSi ja MaaKatSi rakendavatele isikutele, sh ettevõtetele, haldusorganitele ja üksikisikutele.

Ametnike töökoormus kasvab, sest muudetud regulatsioon võib tuua kaasa suurema hulga kaalutusotsuste tegemise vajaduse. Võib tekkida vajadus (kui selleks puuduvad alused üldplaneeringus) kaaluda või tõlgendada erinevate isikute õigusi ja huvisid.

Kahju võib kannatada lõpptarbija, kellele võib kinnisasja soetamine muutuda kallimaks, juhul kui seaduse regulatsiooni rakendatakse ebapädevalt või liigset bürokraatiat kasutades. Selle tulemusena võib kaasnedä ebasoovitav mõju, kuna täiendavad nõuded võivad tõsta

kinnisvara hinda ning vähendada selle majanduslikku kättesaadavust, mistõttu osadele inimgruppidele võib uue kinnisvara soetamine muutuda rahaliselt kättesaamatuks, millest omakorda võib tuleneda osade inimgruppide elukvaliteedi langus.

4.2. Planeerimisseaduse muutmine ja/või volitusnormi alusel määruse kehtestamine

1. Anda PlanS § 3 lõike 6 punkti 2 alusel määrus, mis täpsustab juhtotstarbe ja/krundi kasutamise sihtotstarbe ülesande lahendamise eesmärgid ja annab üldised suundumused ülesannete lahendamise ühtlustamiseks

2. Määruses lahendada järgnevad küsimused:

2.1 Määruse kohaldamisala

2.2 Juhtotstarbe määramise eesmärk ja põhimõtted, sh kõrvalekallete põhimõtted

2.3 Juhtotstarvete loetelu või maa-aladega seonduvate funktsionaalsuste kirjeldamine

Lahendatavad probleemid: PlanS § 3 lg 6 p 2 võimaldab valdkonna eest vastutaval ministril anda määrusi planeeringus sätestatud ülesannete täpsustamiseks. PlanS § 75 lg 1 p 18 ja § 126 lg 4 p 1 võimaldavad kehtestada juhtotstarbe või krundi kasutamise sihtotstarbe. Sihtotstarbega seonduv õiguslik lahendus on seoses ülaltoodu MaaKatS lahendusega. Kui MaaKatS loetelu võimaldatakse kasutada detailplaneeringu menetluses, siis ei ole vajalik näha eraldiseisvalt ette krundi kasutamise sihtotstarvete loetelu.

Määruse kohaldamisalas või rakendussätetest peab andma mõista, et määrust kohaldatakse edasiulatuvalt. Üleminekunormid võivad olla vajalikud pooleliolevatele üldplaneeringutele või planeeringute infosüsteemiga seotud lahenduste elluviimiseks. Seaduses sätestatud termineid ei ole määruse koostamiseks vajalik muuta.

Juhtotstarvete loetelu võiks vastata analüüsitud kohalike omavalitsuste peamisele praktikale ning võtta arvesse hilisemalt määratlevaid ehitise kasutusotstarbeid. Piirangud funktsioonide kasutamisele, sh häiringute ennetamiseks, isikute õiguste või avaliku huvi kaitseks saab määratleda juhtotstarvet iseloomustava kõrvaltingimusena.

Näiteks alltoodud viisil:

- Elamu suunitlusega ala;
- Mitteelamu suunitlusega ala;
- Transpordirajatised;
- Tehnorajatised, sh torud ja liinid;
- Muu suunitlusega ala, nt roheala.

Ettepaneku mõjud

Isikute õigused ja avalikud huvid on paremini kaitstud, kuna nende maa suhtes rakendatav süsteem on ettenähtav. Samas on süsteem nii üldine, et ei ole kindel, kas see tekitab õiguskindlust juurde. Selle vastuse saab praktika kujunemise käigus.

Ametnike töökoormus kasvab, sest muudetud regulatsioon võib tuua kaasa suurema hulga kaalutusotsuste tegemise vajaduse. Võib tekkida vajadus (kui selleks puuduvad alused üldplaneeringus) kaaluda või tõlgendada erinevate isikute õigusi ja huvisid. Esineb riive kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale, kuna tal ei lubata näha ette maakasutusfunktsioone oma territooriumil vastavalt kohalikele oludele. Garantiide riivet leevendab lisatingimuste määramise võimalus.

4.3. Planeerimisseaduse krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste ja seonduva regulatsiooni muutmine

1. Muuta PlanS § 6 punkti 7, kus on sätestatud krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste ning ühtlustada see juhtotstarbe mõistega.

„7) krundi kasutamise sihtotstarbe määrab, millisel valdaval otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada;“;

2. Muuta PlanS § 126 lõige 5, kus on samuti sätestatud krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste ning täiendada seda viitega MaaKatS-le.

„(5) ~~Krundi kasutamise sihtotstarbe määrab, millisel otstarbel võib krundi pärast planeeringu kehtestamist kasutada.~~ Krundi kasutamise sihtotstarbe määratakse maakatastriseaduse § 18¹ kehtestatud loetelu alusel. Krundi kasutamise sihtotstarbe alusel määrab linna- või vallavalitsus katastriüksuse sihtotstarbe ja ehitise kasutamise otstarbe. Krundile võib määrata mitu kasutamise sihtotstarvet.

3. Muuta EhS § 27 lõige 4 punkt 1, kus on sätestatud krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalude muutmine.

1) kasutamise otstarvet; ~~sealhulgas võib täpsustada elamu või büroohoone kasutusotstarvete aluseks oleva krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalu, kui vastavad sihtotstarbed on mõlemad varasemalt detailplaneeringus ette nähtud;~~

Lahendatavad probleemid: tehtud on ettepanek krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste muutmiseks. Mõiste sõnastus ühtlustatakse juhtotstarbe mõistega, kus kasutatakse sõna „valdav“. Ettepaneku eesmärk on anda paindlikkus, et sarnaselt juhtotstarbega määraks krundi kasutamise sihtotstarbe vastava maa-ala peamise kasutusfunktsiooni. Detailplaneeringu elluviimine võiks sellest tulenevalt olla paindlikum. Sarnaselt juhtotstarbega saab sätestada kõrval- või toetavaid krundi kasutamise sihtotstarbeid või isikute õigusi või avalikke huvisid kaitsvaid lisatingimusi. Sõna „valdav“ võimaldab loobuda täpsete hoonetüüpide või kasutusotstarvete osakaalude etteandmisest. Ettepanek võiks seega vähendada vajadust detailplaneeringuid muuta (§ 142) või neid täpsustada (EhS § 27).

Ettepanek on seotud PlanS § 126 lg-ga 5, mis oma esimeses lauses kordab PlanS § 6 p-s 7 kehtestatud mõistet. Kordav säte on mõistlik kustutada. Lisaks on tehtud ettepanek siduda krundi kasutamise sihtotstarve ning MaaKatS § 18¹ kehtestatud katastriüksuse sihtotstarbed (vt ka ettepanek 4.1), kuna krunt on moodustatava katastriüksuse alus ning ei ole põhjendatud, et kaks terminit oma sisult erineksid.

Praktika analüüsis ilmnes, et mitmed kohalikud omavalitsused ei kasuta krundi kasutamise sihtotstarvet eraldiseisva mõistena. Seega võib tuleviku perspektiivi arvestades saab ka kaaluda krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste kaotamist või alternatiivselt selle asendamist näiteks mõistega „kavandatav katastriüksus“.

Viimaseks on tehtud ettepanek muuta krundi kasutamise sihtotstarbega seotud EhS sätet. Kui muuta krundi kasutamise sihtotstarbe mõistet täiendusega „valdav“, siis ei ole vajalik projekteerimistingimustega täpselt ette anda, millistes osakaaludes võib sihtotstarvete vahel muudatusi teha. Kehtima jääb EhS § 27 lg 2 p-s 3 ja lg-s 3 toodud nõuded, et projekteerimistingimused peavad vastama üldplaneeringule ning nendega ei tohi võimaldada detailplaneeringu olemuslikku muutmist.

Ettepaneku mõjud

Isikute õigused ja avalikud huvid on paremini kaitstud, kuna nende maa suhtes rakendatav süsteem on ettenähtav. Isikute jaoks võiks mõiste muutmisel ja seoste loomisel MaaKatSiga olla positiivne mõju, kuna õiguskorda tekib juurde kaalutusõigust andev norm, mis on samas seotud olemasoleva katastriüksuste sihtotstarvete loeteluga.

Ametnike töökoormus kasvab, sest muudetud regulatsioon võib tuua kaasa suurema hulga kaalutusotsuste tegemise vajaduse. Võib tekkida vajadus (kui selleks puuduvad alused üldplaneeringus) kaaluda või tõlgendada erinevate isikute õigusi ja huvisid. Esineb riive kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiale, kuna tal ei lubata näha ette maakasutusfunktsioone oma territooriumil vastavalt kohalikele oludele. Garantiide riivet leevendab lisatingimuste määramise võimalus.

4.4. Ehitusseadustiku ehitamisele esitatavate nõuete muutmine

Paragrahvi 12 lõike 2 muutmine viisil, et ehitusvaldkonna lubade menetlemisel antakse kaalutusruum otsustada üldplaneeringule või muudele planeeringutele vastavuse üle ning nendest vähesel määral kõrvalekaldumiseks.

„(2) Ehitatav ehitis, asjakohasel juhul ka ehitamine, peab olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringuga. Detailplaneeringu puudumisel peab ehitatav ehitis olema kooskõlas üldplaneeringu põhilahendusega ja projekteerimistingimuste olemasolu kohustuse korral ka projekteerimistingimustega. Planeerimisseaduses sätestatud juhul peab ehitatav ehitis olema kooskõlas riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu põhilahendusega.“;

Lahendatavad probleemid: EhS § 12 lg 2 sätestab, et ehitamine peab olema kooskõlas planeeringuga. Sätet on võimalik lugeda viisil, et ehitustegevuse kooskõla planeeringutega peab olema täielik, mistõttu ei lubata nt ehitusloa andmisel minna vastuollu üldplaneeringus kehtestatud lahendusega, sh sellest vähesel määral kõrvale kalduda. Samas on kõrvalekalded eluliselt vajalikud, nt planeeringute vananemise tõttu. Lisaks on ehitise mõiste väga lai ja kirjeldatud õigusnorm kohaldub ka nn vaba ehitustegevuse või rajatiste puhul. Nt on tekitanud küsimusi, millisele juhtotstarbele peab vastama mobiilsidemasti ehitamine.

EhS § 12 lg 2 muudetakse viisil, et sinna lisatakse nõue, et ehitamine peab olema kooskõlas planeeringu põhilahendusega. Põhilahendus viitab planeeringuga kehtestatavatele olulistele maakasutustingimustele. Sama sõnastust on kasutatud PlanS § 142 lg-s 1. sõnastuse muutmine võiks aidata vähendada üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute menetlemist, kuna kohalik omavalitsus saaks lubade andmisel kaaluda lahenduse kõrvalekalde mõju isikute õigustele ja avalikule huvile ning vajadusel lubada vähesel määral planeeringute täpsustamist.

Ettepaneku mõjud

EhS muutmisel on edasiulatav mõju erinevatele PlanSi ja MaaKatSi rakendavatele isikutele, sh ettevõtetele, haldusorganitele ja üksikisikutele.

Ametnike töökoormus kasvab, sest muudetud regulatsioon võib tuua kaasa suurema hulga kaalutusotsuste tegemise vajaduse. Võib tekkida vajadus kaaluda või tõlgendada erinevate isikute õigusi ja huvisid.

Kahju võib kannatada lõpptarbija, kellele võib kinnisasja soetamine muutuda kallimaks, juhul kui seaduse regulatsiooni rakendatakse ebapädevalt või liigset bürokraatiat kasutades. Selle tulemusena võib kaasneda ebasoovitav mõju, kuna täiendavad nõuded võivad tõsta kinnisvara hinda ning vähendada selle majanduslikku kättesaadavust, mistõttu osadele inimgruppidele võib uue kinnisvara soetamine muutuda rahaliselt kättesaamatuks, millest omakorda võib tuleneda osade inimgruppide elukvaliteedi langus. Samas võib muudatusel olla positiivne mõju, kuna kaalutusõigust otstarbekalt kasutades on võimalik vähendada halduskoormust.

5. MITTEREGULATIIVSED ETTEPANEKUD

1. Nõustike ja sihtotstarvete määramise juhendmaterjali korrastamine vastavaks õigusaktides kasutatavatele mõistetele:

1.1 Uuendada seosed juhtotstarbe, krundi kasutamise sihtotstarbe ja katastriüksuse sihtotstarbe vahel ning sealjuures järgida põhimõtet, et nimetatud tingimused esitataks üldisel kujul

1.2 Jätta juhendist välja ehitisi iseloomustavad tingimused ning lubada neid reguleerida loamenetluste raames (nt kortermaja, laohoone jne)

2. Parimate maa kasutamise sihtotstarvete rakendamise praktikate esiletoomine, koolitamine ja nõustamise erinevate praktiliste lahenduste kasutuselevõtul:

2.1 Kuna kohalike omavalitsuste praktika on erinevate maa kasutamise sihtotstarvete määramisel väga erinev, tuua praktikas esile kohalikke omavalitsusi, kes koostavad üldplaneeringuid üldisel tasemel ning teisi, kes sätestavad detailsemad

maakasutustingimusi. Selline lähenemine annaks võimaluse valida ja analüüsida, milline süsteem konkreetselt sobib vastavale kohalikule omavalitsusele

2.2 Selgitada kaalutlusõiguse kasutamise võimalusi planeeringutes, tuues näiteid parimast praktikast. Kaalutlusõiguse andmine planeeringutes tagab lahenduse pikaajalisuse ning kohanemise muutuvate oludega

LISA 1 – ÜLEVAADE PLANEERINGUTE VÕI LUBADE MUUTMISE (TÄPSUSTAMISE) ÕIGUSLIKEST ALUSTEST

	Haldusakti muutmise erisätted PlanSis või EhSis	Haldusakti täpsustamise erisätted PlanSis või EhSis	Eriregulatsiooni puudumisel kohaldub HMS
Üleriigiline planeering Üleriigilise planeeringu mereala teemaplaneering Üleriigilise planeeringu osaplaneering	Ei	Ei saa täpsustada	Jah
Riigi eriplaneering	Ei	EhSRS § 13 lg 4	Jah
Maakonnaplaneering Maakonnaplaneeringu osaplaneering Maakonnaplaneeringu osateemaplaneering	PlanS § 73 lg 2 PlanS § 75 lg 3 PlanS § 95 lg 8 ¹	Ei saa täpsustada	<i>Tuleb otsustada, kas HMS kohaldub lisaks või mitte</i>
Maakonnaplaneeringu teemaplaneering	PlanS § 73 lg 3	Ei saa täpsustada	-
Üldplaneering Üldplaneeringu teemaplaneering Üldplaneeringu osaplaneering Üldplaneeringu osateemaplaneering	PlanS § 93 lg 2 PlanS § 142 PlanS § 95 lg 8 ²	Ei saa täpsustada	-
KOV eriplaneering	Ei	Ei saa täpsustada	Jah
Detailplaneering	PlanS § 140	EhS § 27	-
Katastriüksuse sihtotstarve	MaaKatS § 18 lg 1 p-d 1 ja 3	MaaKatS § 18 lg 1 p-d 1 ja 3	-

Projekteerimistingimused	EhS § 34	Ei saa täpsustada	-
Ehitusluba	EhS § 46 lg 1	Nõuded ehitusprojektile määrus § 12 Kohtu seisukoht on, et kui tegemist on väheolulise kõrvalekaldega, mis teistele mõju ei avalda, on täpsustamine lubatud (TlnHKo 24.04.2024, nr 3-23-1092).	-
Kasutusluba	EhS § 55	Ei saa täpsustada	Jah

LISA 2 – ÜLEVAADE JUHTOTSTARVETE MÄÄRATLEMISEST KOHALIKES OMAVALITSUSTES

Kohalike omavalitsuste üldplaneeringute legendide võrdlus värvide alusel					
Legend	Elva	Pärnu	Saue	Tartu	Türi
Elamumaa: väikeelamu/pereelamu	Väikeelamu maa-ala (EV)	Väikeelamute maa-ala (Ev) Pereelamute maa-ala (Ep)	Pere- ja ridaelamumaa	EV - väikeelamu maa-ala	Elamu maa-ala
Äri maa-ala	Äri- ja teeninduseettevõtte maa-ala (Ä)	Äri- ja teeninduse maa-ala (Ä)	Ärimaa	EK* - osalise äriotstarbega korterelamu maa-ala	Äri maa-ala
			Ärimaa hajaasustuses	Ä* - osalise korterelamu otstarbega ärihoone maa-ala	Äri ja tootmise maa-ala
			Tootmismaa hajaasustuses	Ä - ärihoone maa-ala	
				ÄV - ettevõtluse maa-ala	
PT - põllumajanduse tootmishoone maa-ala					
TI - tootmishoone maa-ala					
LB - reisi- ja teenindava transpordihooone maa-ala					
LP - parkimisehitise maa-ala					
LJ - jalg- ja rattaeelstusega tänava maa-ala					
LT - tee ja tänava maa-ala					
Tootmise maa-ala	Tootmise maa-ala (T)	Tootmise maa-ala (T)	Tootmismaa		Tootmise maa-ala
Liiklus/transport	Liikluse maa-ala (L)	Liikluse maa-ala (L)	-		Transpordi maa-ala
Jäätmekäitluse maa-ala	Jäätmekäitluse maa-ala (OJ)	-	Jäätmehooldimaa hajaasustuses		Jäätmekäitluse maa-ala
Riigikaitse maa-ala	-	Riigikaitse maa-ala (R)	Riigikaitsemaa	R - riigikaitse hoone ja rajatise maa-ala	Riigikaitse maa-ala
Korterelamute maa-ala	Korterelamute maa-ala (EK)	Korterelamute maa-ala (Ek)	Korterelamumaa	EK - korterelamute maa-ala	-
Tehnohitise maa-ala	Tehnohitise maa-ala (OT)	Tehnorajatise maa-ala (O)	-	OT - tehnohitise maa-ala	Tehnohitise maa-ala
Kaitsehajajastuse maa-ala	Kaitsehajajastuse maa-ala (KH)	-	Kaitsehajajastuse maa	MK - kaitseotstarbeline metsa maa-ala	-
Mäetööstuse maa-ala	Mäetööstuse maa-ala (TM)	-	Mäetööstusmaa hajaasustuses	MT/PV - mäetööstuse maa-ala ning puhke-, spordi ja kultuurirajatise maa-ala	Mäetööstuse maa-ala
Turbatööstusmaa	-	-	Turbatööstusmaa		Turbatööstuse maa-ala
Puhke- ja/või viigestusmaa + ühiskondlike ehitiste maa-ala	Viigestuse maa-ala (P) Ühiskondlike ehitiste maa-ala (U)	Puhketeeninduse maa-ala (K)	Ühiskondlike hoonete maa-ala hajaasustuses	UH - ühiskondlike hoonete maa-ala	Puhke- ja viigestustegevuse maa-ala
				MP - puhkemetsa maa-ala	Ühiskondlike hoonete maa-ala
				PV - puhke-, spordi- ja kultuurirajatise maa-ala	
Hajajala ja/või parkimetsamaa ja/või park	Roheala (H)	Puhke- ja hajajala maa-ala (P)	Hajajala ja parkimetsamaa	H - roheala	Hajajala ja parkimetsa maa-ala
Supelranna maa-ala	Supelranna maa-ala (SP)	Supelranna maa-ala (Ps)	-	SR - supelranna maa-ala	Supelranna maa-ala
Sadama maa-ala	Sadama maa-ala (LS)	Sadamate maa-ala (Ls)	-	LS - sadama maa-ala	-
Alandusmaa	Alanduse maa-ala (AM)	-	-	AM - linnalanduse maa-ala	Alanduse maa-ala
Segahoonestusega ala	Segahoonestuse maa-ala (US)	Segahoonestuse maa-ala (S)	-		Segaotstarbega maa-ala
Keskuse maa-ala	-	-	Keskusala	VK - keskus ala	-
Kalmistu maa-ala	Kalmistu maa-ala (K)	Kalmistute maa-ala (Pk)	Kalmistumaa	KK - kalmistu maa-ala	Kalmistu maa-ala
Veekogu maa-ala	Veekogu maa-ala (V)	Arenqusialad	Tihasustusalad	LR - raudtee maa-ala	-
Maalise asustuse maa-ala	Maalise asustuse maa-ala (MA)	Üldkasutatavate ehitiste maa-ala (U)	-	MA - maalise asustuse maa-ala	-
				MM - metsa maa-ala	-
				LV - linnaväljaku maa-ala	-
				ÜHP - handusastuse maa-ala	-
				ÜK - kaitseasustuse maa-ala	-
				HUH - roheala koos ühiskondlike hoonete maa-ala	-

Maakatastriseadus
Elamumaa
Ärimaa
Maatulundusmaa
Tootmismaa
Veekogude maa
Transpordimaa
Jäätmehooldimaa
Riigikaitsemaa
Kaitsealune maa
Mäetööstusmaa
Turbatööstusmaa
Sotsiaalimaa
Sihotstarbete maa

Spetsiifilised legendid:
Sildumisala
Ujumiskoht
Sadam
Sillakoridor perspektiivne
Linnaplati muudatusestapan

Spetsiifilised legendid:
Planeeritav tee
Planeeritav või rekonstrueeritav, sh olemasolevat muudetavat rööpree koridor
Olemasolevat kohalikku tee (sh perspektiiv valilise omandalav eralee)
Kergliikluse (sh planeeritav)
Likumisrada (sh planeeritav)
Planeeritav kergliikluse eritasand
Planeeritav liikluse eritasand
Perspektiivne autosild
Perspektiivne jalakäijate sild
Planeeritav rongipeatus
Planeeritav raudtee
Planeeritav elektilin
Ehituskorraldusvahendamisettep
Rohevõrgustik
Väärtsusik põllumajandusmaa
Müüväärtusik maasik
Müüväärtusik küla
/ / (taustinfo, aluskaart)

Spetsiifilised legendid:
Tihasustusalad
Kesklinna ala