

**PLANEERIMISSEADUSE MÕJU JÄRELHINDAMINE
RAHANDUSMINISTEERIUMILE**

ANALÜÜS

Tallinn 2022

SISUKORD

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	4
1. Järeldamise õiguslik raamistik ning analüüsitavad probleemid	6
2. Kasutatud meetodika.....	7
2.1. Praktiliste probleemide kaardistamine	7
2.2. Lahendustepanekute valideerimine	9
2.3. Mõjude hindamine.....	9
3. Planeerimisseaduse üldsätted, mõisted ja põhimõtted.....	11
3.1. Planeerimisseaduse üldsätete ja põhimõtete rakenduspraktika	11
3.2. Mõistete rakenduspraktika.....	15
3.3. Muude üldsätete, sealhulgas planeerija mõiste rakenduspraktika	18
3.4. Kokkuvõte ja ettepanekud	21
3.5. Ettepanekute mõju.....	22
4. Planeeringuliikidest ja -menetlusest üldiselt	30
4.1. Planeeringuliikide ja nende ülesannete kohta käiv rakenduspraktika	30
4.2. Planeeringuliigid ning nende alusel seatavad kitsendused	33
4.3. Koostöö, kaasamise ja avalikustamise rakenduspraktika planeeringumenetlustes	36
4.4. Menetlustähtjad	40
4.5. Planeeringu algatamise rakenduspraktika	43
4.6. Teabe avalikustamise, avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu rakenduspraktika	43
4.7. Planeeringu heakskiitmise rakenduspraktika.....	46
4.8. Planeeringute muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika, sealhulgas sissekandmise regulatsioon	47
4.9. Planeerimismenetluse peatamine.....	51
4.10. Kokkuvõte ja ettepanekud	52
4.11. Ettepanekute mõju.....	55
5. Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ja muude mõjude hindamine	65
5.1. Planeeringumenetluse ja KSH menetluste rakenduspraktika	65
5.2. Kokkuvõte ja ettepanekud	67
6. Üleriigiline planeering.....	68
6.1. Kokkuvõte ja ettepanekud	68
6.2. Ettepanekute mõju.....	69
7. Riigi eriplaneering.....	71
7.1. Riigi eriplaneeringu koostamise kohustus, ülesanded ja selle rakenduspraktika	71
7.2. Riigi eriplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika.....	73
7.3. Asukoha eelvalik riigi eriplaneeringu koostamisel	75

7.4.	Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisel.....	76
7.5.	Riigi eriplaneeringu kehtestamise rakenduspraktika.....	77
7.6.	Kokkuvõtte ja ettepanekud.....	78
7.7.	Ettepanekute mõju.....	78
8.	Maakonnaplaneering.....	82
8.1.	Maakonnaplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika.....	82
8.2.	Maakonnaplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika.....	83
8.3.	Kokkuvõtte ja ettepanekud.....	85
8.4.	Ettepanekute mõju.....	85
9.	Üldplaneering.....	87
9.1.	Üldplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika.....	87
9.2.	Üldplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika.....	89
9.3.	Üldplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika.....	89
9.4.	Üldplaneeringu vaidlustamise rakenduspraktika.....	89
9.5.	Kokkuvõtte ja ettepanekud.....	89
9.6.	Ettepanekute mõju.....	90
10.	Kohaliku omavalitsuse eriplaneering.....	94
10.1.	Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise kohustuse ülesanded ja selle rakenduspraktika 94	
10.2.	Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika.....	96
10.3.	Kokkuvõtte ja ettepanekud.....	96
10.4.	Ettepanekute mõju.....	96
11.	Detailplaneering.....	99
11.1.	Detailplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika.....	99
11.2.	Detailplaneeringu koostamise kohustuse rakenduspraktika.....	101
11.3.	Detailplaneeringu asemel või selle täiendamiseks antavate projekteerimistingimuste rakenduspraktika.....	102
11.4.	Detailplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika.....	107
11.5.	Halduslepingute sõlmimise ja detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise rakenduspraktika 110	
11.6.	Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine detailplaneeringu koostamisel.....	111
11.7.	Detailplaneeringu kehtestamise rakenduspraktika.....	111
11.8.	Detailplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika.....	111
11.9.	Detailplaneeringu vaidlustamise rakenduspraktika.....	114
11.10.	Kokkuvõtte ja ettepanekud.....	114
11.11.	Ettepanekute mõju.....	116

SISSEJUHATUS

Rahandusministeeriumi tellitud töö eesmärk on 2008–2014 läbi viidud kodifitseerimise tulemusena kehtestatud planeerimiseaduse (PlanS) mõju järelhindamine. Viis aastat seaduse rakendamist on mõistlik aeg hindamaks selle aja jooksul praktikas avaldunud kitsaskohti. Haldusreformi tulemusena on muutunud Eesti haldusjaotus ning Euroopa Liidu (EL) tasandil on toimunud arengud kliimapoliitikas. Lisandunud on mitmed valdkondlikud uuringud ning kujunenud arvestatav riigisisene ja EL kohtupraktika, mis annavad uue info näol vajaliku sisendi PlanS-i täiendamiseks.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 punkti 3.24. kohaselt on valitsuse üheks eesmärgiks ruumilise planeerimise tõhustamine ning selleks analüüsi koostamine. Revisjoni eesmärk on lisaks eelpool mainitud sisenditele selgitada koostöös osapooltega välja praktikas esile kerkinud kitsaskohad ja teha nendel põhinevad ettepanekud PlanS-i muudatusteks. Oluline on arvestada, et esitatavad ettepanekud tooksid ühest küljest kaasa efektiivsema menetluse, väiksema ajakulu kõigile osapooltele, aga arvestaksid samas ootusega mitte vähendada kaasamismäära.

Seega on Rahandusministeerium seadnud uuringu eesmärgiks hinnata PlanS-i ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määruste (17.12.2015 määrus nr 133 ja 01.10.2015 määrus nr 102) rakendamise mõjusid (lähtudes HÕNTE-st), samuti tekkinud õiguslikke ja praktilisi probleeme ning PlanS-i kehtivuse ajal tekkinud kohtupraktikat ning luua analüüsi pinnalt teadmispõhised otsustusalaused võimalike poliitikamuudatuste kavandamiseks ja sellest tulenevalt õigusaktide muudatuste väljatöötamiseks.

Töö esimene osa (käesolev aruanne) keskendub PlanS-i ja sellega seonduvate rakendusprobleemide analüüsile. Rakendusprobleeme uuriti Rahandusministeeriumi ette antud küsimuste pinnalt, kõrvutades neid intervjuudel saadud vastuste ning õigusaktide haldus- ja kohtupraktika analüüsiga. Selle tulemusel esitatakse esialgsed põhjendatud ettepanekud probleemide lahendamiseks. Kitsaskohtade tuvastamisel on oluline selgitada välja nende sisuline põhjus – kas probleem on konkreetsetes sättes, kommunikatsioonis või juhendmaterjalis või on lahendus hoopis täiendav koolitamine. Lisaks on oluline hinnata planeeringute koostamise ja koostamise korraldamisega seonduvaid probleeme ning nende seoseid Rahandusministeeriumi esitatud küsimustega. Probleemkohtade väljaselekterimisel on hinnatud kitsaskohast tekkinud mõju ning pakutud järgnevas etapis välja lahendused selle muutmiseks.

Töö teise etapi eesmärk on esimese etapi tulemustele tuginedes koostada nendele lahendusettepanekutele, mis eeldavad õigusaktide muutmist, konkreetset valideeritud ettepanekud õigusaktide muutmiseks koos põhjenduste, selgituste ja mõjude hinnanguga. Muudatusettepanekute koostamisel jõutakse järeldusele, kas tingimata on vajalik muuta õigusakti või on praktikas tõusetunud probleemi võimalik leevendada digilahenduse või selgitamisega. Tehniline lahendus tähendab, et esitatud probleemi saab lahendada digiplatvormide arenduste käigus. Õiguslik lahendus on välja pakutud olukorras, kus praktikas on ilmnunud kitsaskohad, mida ei ole tehnilise lahenduse või selgitustega võimalik ületada. Lahenduste esitamisel arvestatakse ka võimalike digilahendustega ning loodava e-ehituse platvormiga, kus on samuti kavandatud näidata planeerimisvaldkonnaga seonduvat informatsiooni.

Mõjude hindamisel on aluseks võetud aluseks hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (HÕNTE).

Analüüs tehti koostöös erinevate valitsusasutuste, kohalike omavalitsustega ja erialaliitudega. Analüüs järgib PlanS-i struktuuri ning on jagatud 11-ks peatükiks. Iga teema all on toodud välja praktikas olulisemad tõusetunud praktilised probleemid, küsimustega seonduvad varem teostatud uuringud ja analüüsid ning kohtupraktika. Peatüki lõpus on esitatud ettepanekud. Ettepanekud jagunevad tehnilisteks, õiguslikeks või selgitavateks. Ettepanekute juures on esitatud nende mõjuhinnang.

Analüüsi on koostanud Advokaadibüroo Sorainen AS koostöös Skepast&Puhkim OÜ ja Tartu Ülikooliga.

1. JÄRELHINDAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK NING ANALÜÜSITAVAD PROBLEEMID

PlanS on kehtinud alates 1. juulist 2015. aastal. Seadus valmis kodifitseerimise tulemusena, mis kestis ajavahemikul 2008–2014 ja mille käigus ühtlustati erinevate õigusvaldkondade (haldusõigus, ehitusõigus jt) regulatsioonid, sätestati selged planeerimispõhimõtted, nõuded avalikkuse kaasamiseks jpm. Planeerimisõiguse kodifitseerimise eesmärk oli süstematiseerida ja korrastada planeerimisõigust puudutavat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimisõigus vajab kaasajastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, selgete põhimõtete välja toomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sarnaste menetluste ning valdkondadega, sealhulgas keskkonnamõtjude hindamise ja ehitusõigusega.

PlanS-i kodifitseerimise käigus viidi ellu järgmised muudatused¹:

- Kohaldamisala piiritlemine ja seostatus teiste õigusvaldkondadega ning selgete põhimõtete sätestamine, avalikkuse osalemise ja teabe kättesaadavuse, huvide tasakaalustamise, kõikehaaravuse, otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse ja elukvaliteedi parendamise põhimõtte kehtestamine. Kohaldamisala on selgelt laiendatud ka veekogudele, sealhulgas avalikele veekogudele ja majandusvööndile. Konkreetse planeeringu kohaldamise ulatust täpsustati vastavalt liikidele. Planeeringutele iseloomulike põhimõtete sätestamine aitab piiritleda planeeringutega seonduvat laia diskretsiooniruumi ning annab selgemad võimalused ka erinevate õiguste või huvide kaalumiseks;
- Planeerimismenetluse ühtlustamine haldusmenetlusega, mis hõlmab mõistete ja menetluste ühtlustamist ning haldusaktile esitatavate nõuete arvestamist. Näiteks on vastavalt haldusmenetluse seadusele (HMS) piiritletud kolmandad ja puudutatud isikud ning eristatud nende kaasamist, eristatud kooskõlastuse ja arvamuse andjaid, arvestatud avatud menetluse sätetega ning käsitletud planeeringut kui haldusakti. Ühtlustamine haldusõiguse üldosaga tähendab eelkõige, et planeerimismenetlus on sidustatud haldusmenetlusega ning korduvaid sätteid ei ole planeerimisseadusesse üle toodud. Planeerimisseaduses on sätestatud üksnes erisused või praktikas segadust tekitanud õigusnormid;
- Planeerimismenetlus on läbivalt ühtlustatud keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetlusega. Menetlused on etappide kaupa integreeritud ning ühtlustatud on koostöö ja kaasamise nõudeid. Teadete avalikustamised ja isikute kaasamised toimuvad samaaegselt, mis ühest küljest võimaldab puudutatud isikutel saada rohkem teavet kavandatava tegevuse ja selle mõjude kohta, teisest küljest optimeerib haldusorgani ressursikasutust;
- Planeeringud ja nende menetlused on eristatud liikide kaupa, sealjuures on iga liigi kohta välja toodud menetlusnormid. Tegu on seaduse ülesehituse muutmisega, mis oli vajalik, kuna menetlusnormid ja nende osas kehtiv praktika erinesid liikide kaupa;
- Planeeringute ülesandeid on muudetud ning on analüüsitud ülesannete muutumist ja seostatust läbivalt vastavalt erinevatele liikidele. Uue liigina on loodud riigi eriplaneeringu instituut. Riigi eriplaneeringu regulatsioon võimaldab rahvusvaheliselt või riigi jaoks olulisi ehitisi planeerida erimenetluses. Erimenetluses kehtestatud planeeringu alusel on võimalik alustada ehitusprojekti koostamist.

PlanS-i revisjoni käigus on muuhulgas hinnatud, kas antud muudatused PlanS-s on praktikas rakendunud ettenähtud viisil ning kui ei ole, siis selgitatud põhjuseid, miks muudatused ei ole realiseerunud.

¹ 1. juulil 2015. aastal jõustunud PlanS seletuskiri.

Lisaks praktikas tõusetunud probleemidele PlanS-i rakendamisel, mis peegelduvad muuhulgas kohtupraktikas ning Rahandusministeeriumile esitatud pöördumistes KOV-delt, erialaliitudelt, ametitelt jt, on toimunud ka suuremaid arenguid ühiskonnas laiemalt, mis tingivad kehtiva PlanS-i asjakohasuse hindamist:

- Läbiviidud haldusreformi tulemusel on tekkinud hulk oluliselt suuremaid omavalitsusi (mõni KOV on maakonnaga samades piirides), mistõttu on tekkinud küsimus erinevate planeerimistasandite ja nendel lahendatavate ülesannete asjakohasuses;
- Huvigrupidelt on laekunud ettepanekuid tõsta planeerimismenetluste efektiivsust ja vähendada ajakulu, et ka ruumilise arengu kavandamine käiks koos teiste ühiskonnas toimuvate arengutega, sh majandusareng, roheenergia kasutuselevõtt jmt muudatused;
- Euroopa Liidu tasandil (ning maailmas laiemalt) on toimunud märgatavad arengud kliimapoliitikas, mistõttu tuleb tõenäoliselt kliimaeesmärkide, energiatõhususe, taastuvenergeetika valdkonna vajaduste jmt teemade kontekstis õigusakti toimimine üle vaadata;
- Võrreldes 2015. aastaga (ning sellele eelnenud kodifitseerimise ajaperioodile) on tekkinud vajadus kaaluda ka nõ uute teemade sisse toomist PlanS-i. Nii toob Riigikantselei ligipääsetavuse rakkerühm oma aruandes välja, et kaalumist vajab ligipääsetavuse teema täpsem käsitlus ja rakendamine nii PlanS-s kui ehitusseadustikus (EhS);
- 2020. aastal puhkenud ülemaailmne COVID-19 pandeemia on tekitanud küsimusi PlanS-s sätestatud kaasamismeetodites ning tõstnud esile digitaalsete lahenduste laiemat kasutuse vajadust ruumiplaneerimises.

PlanS-i revisjoni eesmärk on hinnata kehtiva PlanS-i aja- ja asjakohasust nii siseriiklike kui ka rahvusvaheliste arengute ning PlanS-i rakendamise kitsaskohtade taustal. Revisjoni tulemusel tehakse ettepanekud PlanS-i muutmiseks ja täiendamiseks, kuid ka juhendite, meetodikate, koolituste jmt ellukutsumiseks.

2. KASUTATUD METOODIKA

Käesolev analüüs koostati vastavalt Rahandusministeeriumi välja kuulutatud hankelepingu eseme tehnilises kirjelduses välja toodud uurimisküsimustele. Analüüsi ülesannete täitmiseks kasutati asjakohaseid kvalitatiivseid andmekogumise ja analüüsi meetodeid ning andmeallikaid. Analüüs põhineb praktiliste probleemide kirjeldusel ning nende lahendusettepanekutel. Seejuures toetub analüüs järgmistele peamistele allikatele:

- Tekstid, mis käsitlevad (sh kirjeldavad või analüüsivad) planeerimisseaduse ja seotud õigusaktide kitsaskohti ning rakenduspraktikat;
- Kirjalikud küsitlused ja intervjuud planeerimisseaduse rakendamise protsessis osalevate institutsioonide ja isikutega.

Dokumendianalüüs hõlmas lähteülesandes nimetatud materjalide ja teiste teemakohaste tekstide (juriidilist) analüüsi. See võimaldas kaardistada probleemseid kohad seaduses, sh rakenduspraktika, mida lähteülesande uurimisküsimused ei hõlma ning pakkus vajaliku sisendi muudatusettepanekute kujundamiseks. Dokumendianalüüsile tuginedes koostati kirjaliku küsitluse ja intervjuude küsimustikud.

2.1. Praktiliste probleemide kaardistamine

Kirjalike küsitluste ja intervjuude abil selgitati välja eri PlanS-i rakendamisega seotud osapoolte hinnangud ja arusaamad planeerimisseaduse ja sellega seotud õigusaktide probleemidest, samuti

kitsaskohtadega seotud (võimalikud) praktilised piirangud ning nende edasine analüüsivajadus. Küsimustike ja intervjuudega kogutud teadmine koosmõjus dokumendianalüüsiga võimaldas koostada esialgsed muudatus- või lahendusettepanekud.

Kirjalikud küsimustikud saadeti kõigile kohalikele omavalitsustele, kellega ei tehtud suulisi intervjuusid. Küsimustiku täitsid 31 omavalitsust kõigist Eesti maakondadest - Alutaguse vald, Elva vald, Häädemeeste vald, Haapsalu linn, Harku vald, Hiiumaa vald, Jõelähtme vald, Järva vald, Keila vald, Kiili vald, Kose vald, Lääne-Harju vald, Maardu vald, Muhu vald, Narva-Jõesuu linn, Paide linn, Põhja-Sakala vald, Põlva vald, Põhja-Pärnumaa vald, Pärnu linn, Raasiku vald, Rapla vald, Saku vald, Setomaa vald, Tallinna Linnavalitsus, Tartu Linnavalitsus, Valga vald, Viljandi linn, Väike-Maarja vald, Vormsi vald ning Võru linn.

Kirjalikele küsimustele vastamise aeg sattus 2021. aasta KOV valimiste perioodi, kus omavalitsustel oli raske leida aega küsimustikule vastamiseks. Korduvate meeldetuletuste abil nii analüüsi läbiviija kui Rahandusministeeriumi poolt õnnestus tagada vastuste hulk, mis esindas nii linnalise asustusega omavalitsusi kui enamjaolt hajaasustatud omavalitsusi, saarelisi omavalitsusi ja erinevate planeeringuliikidega, sh eriplaneeringutega kokku puutunud omavalitsusi. Erineva kogemuse tõttu on ka vastused väga erinevad – on omavalitsusi, kes on vastanud väga põhjalikult ja analüütiliselt ning on omavalitsusi, kes on vastanud pigem nipsisõnaliselt. Hajaasustatud ruumiga omavalitsustel, kellel on vähe kokkupuuteid detailplaneeringute koostamisega või omavalitsustel, kellel ei ole näiteks olnud vajadust KSH läbiviimise järele, ei olnudki võimalik praktilisele kogemusele tuginedes mõnele küsimusele vastuseid esitada.

Intervjuude sihtrühma kuulusid:

1. Kohalikud omavalitsused, kellel on kogemus ja teadmine üld- ja detailplaneeringute, KOV eriplaneeringute, maakonnaplaneeringute, projekteerimistingimuste väljastamise ning KSH osas. Intervjueeriti järgnevaid omavalitsusi: [Tallinna linn], Tartu linn, Harku vald, Saaremaa vald, Pärnu linn, Põhja-Pärnumaa vald ning Elva vald;
2. Rahandusministeeriumi maakondlikud talitused, kellel on oma kogemus ning arusaamine maakonnaplaneeringute ja üldplaneeringute osas. Intervjueeriti Pärnu maakonna ja Valga maakonna talitusi;
3. Riiklikud institutsioonid, kellel on kogemus-arusaamine üleriigilisest planeeringust, riigi eriplaneeringutest, maakonnaplaneeringutest ning KSH-st ja on osalenud üldplaneeringute koostamisel. Intervjueeriti planeeringute kooskõlastajaid (KeM, MKM, KaM, Transpordiamet, Muinsuskaitseamet, Terviseamet, MeM, Keskkonnaamet, Maa-amet) ning koostamise korraldajaid (RaM, KaM);
4. Erialaliidud, kellel on kogemus-arusaamine üleriigilisest planeeringust, riigi eriplaneeringust, maakonnaplaneeringust, KOV eriplaneeringust, üld- ja detailplaneeringust ning KSH-st. Intervjueeriti Eesti Planeerijate Ühingu, Eesti Arhitektide Liidu, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu ning Maastikuarhitektide Liidu ja planeerimisettevõtete esindajaid;
5. Õiguseksperdid, kellel on kogemus ja teadmine eri planeeringutega seotud kitsaskohtadest. Intervjueeriti planeeringutega tegelevaid kohtunikke ja juriste (valdkonnas tegutsev vandeadvokaat, Õiguskantsleri nõunik, Riigikohtu nõunik, MKM nõunik, kohtunik).

Kvalitatiivse uuringu valim koostati lähtudes uuringu eesmärkidest ning arvestades intervjueeritavate teadmisi ja kogemusi, et need vastaksid võimalikult hästi esitatud uurimisküsimuste fookusele.

Intervjuud viidi läbi praktiliste probleemide alusel koostatud küsimustiku abil.

Kogutud teadmise analüüsi alusel koostati ettepanekud koos põhjenduste ning mõju hindamisega.

Analüüs on struktureeritud tulenevalt PlanS-i ülesehitusest. Planeerimismenetlust üldiselt puudutavad küsimused on toodud 4. peatükki, et vältida kordusi planeeringuliike puudutavates alapeatükkides. Kui teatud menetluslik teema on üksnes mõne planeeringuliigi põhine probleem, on seda käsitletud ainult vastava planeeringuliigi juures. Kui näiteks kohtupraktikast oli võimalik teha üldistusi, siis need osad on toodud 4. peatükki.

2.2. Lahenduseettepanekute valideerimine

Tööprotsessi teises osas toimub esimeses etapis koostatud ettepanekute valideerimine. See tähendab, et küsitakse arutelu vormis nõu eri osapooltelt revisjoni tulemusena esialgselt sõnastatud ettepanekute/lahenduste viimistlemiseks ning väljavalmimiseks. Ehkki fookusgrupi arutelud annavad sisendi otsustamiseks, siis otsuse, millised ettepanekud esitatakse Rahandusministeeriumile, teevad uuringu meeskonnaliikmed.

Ettepanekute valideerimiseks viiakse läbi fookusgruppide intervjuud:

- Fookusgrupe tehakse optimaalselt 4+1. Igas fookusgrupis on 5–6 osalejat. Iga grupp valideerib eri tüüpi pakutud lahendusi. Osalejate täpsem valik sõltub sellest, milliseid ettepanekuid/lahendusi uurimismeeskond analüüsi alusel on sõnastanud ja seega millist kompetentsi fookusgrupi aruteludesse vajatakse;
- Fookusgruppide moodustamisel võetakse aluseks planeeringute liigid, millega eeldatavad osalejad oma töös eri rollides peamiselt kokku puutuvad;
- Fookusgruppide valim koostatakse lähtudes uuringu eesmärkidest ning arvestades osalejate teadmisi ja kogemusi, et need vastaksid võimalikult hästi esitatud ettepanekute fookusele.

Fookusgruppidest saadud sisendi abil sõnastatakse ettepanekud/lahendused ning seejärel hinnatakse nende potentsiaalset mõju.

2.3. Mõjude hindamine

Mõjude analüüsis lähtutakse Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostatud mõjude hindamise metoodikast² ja HÖNTE-s määratletud mõjuvaldkondadest. Planeerimisseaduse muudatusettepanekute mõjude analüüsis käsitletakse järgmisi mõjuvaldkondi:

- Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele);
- Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rände), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele);
- Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele);
- Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkondade kultuurilistele eripäradele);
- Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele);
- Mõju riigi julgeolekule (mõju riigikaitsele, piiriturvalisusele, päästesüsteemile).

Analüüsis kirjeldatakse mõju sisu ning hinnatakse mõju olulisust vastavalt selle ulatusele, sagedusele ja sihtrühma suurusele.

² https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

Lähtudes eeltoodust on analüüsi tulemusel sõnastatud vajalikud muudatusettepanekud PlanS-i ja sellega seonduvate õigusaktide muutmiseks.

3. PLANEERIMISSEADUSE ÜLDSÄTTED, MÕISTED JA PÕHIMÕTTED

3.1. Planeerimisseaduse üldsätete ja põhimõtete rakenduspraktika

PlanS-i 2. peatükk sätestab planeerimise põhimõtted, mis aitavad kujundada planeeringute sisu (§ 8. Elukeskkonna parendamise põhimõte, § 12. Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte) ning menetlust (§ 9. Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte, § 10. Huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte, § 11. Teabe piisavuse põhimõte).

Rahandusministeeriumi hinnangul on planeerimise põhimõtted olulised, kuna läbi nende rakendamise luuakse eeldused planeeringute kvaliteetsele menetlusele ja sisule. Planeeringute eesmärgiks on ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine ning planeeringulise terviklahenduse loomine vastavas piirkonnas, laiemalt võttes eelduste loomine hea keskkonna kujunemiseks. Planeerimise põhimõtete järgimine on otseselt nende eesmärkide saavutamise teenistuses nii protsessi suunamisel kui põhjendatud väljatöötamisel. Põhimõtted ei pea väljenduma otseselt konkreetsetes planeeringuülesande lahenduses, aga neile tuginemine annab olulised kaalutlusargumendid ühe või teise valiku kasuks otsustamisel.³

Kuigi valdavalt on PlanS-i põhimõtteid peetud kvaliteetse ruumiloome aluseks, on varasemates uuringutes⁴ tõdetud, et:

- Põhimõtted on suhteliselt suure subjektiivsuse komponendiga ja neid võidakse tõlgendada erinevalt;
- Teadlikkus põhimõtetest võiks olla kõrgem;
- Kõige keerukam on arvestada huvide tasakaalu ja lõimimise põhimõtte rakendamisega, millega on tugevalt seotud ka avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte;
- Põhimõtteid tuleks laialdasemalt kajastada, sh tutvustada volikogudele. Määrusega tuleks sätestada täpsemad nõuded põhimõtete rakendamiseks.

Detailplaneeringute koostamise terviklik teoreetiline-praktiline ülevaade (Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Arhitektide Liit ja Eesti Maastikuarhitektide Liit) tõi välja, et:

- Planeerimise põhimõtteid on küll planeerimisseaduses käsitletud, aga on küsitav, kui palju neid praktikas teadlikult järgitakse. Eriti just elukeskkonna parendamise põhimõtet – kui palju arvestatakse hoonest väljapoole jääva ruumiga. Sageli jääb mulje, et hoone maht pannakse paika ja siis hakatakse ümbritsevat selle järgi lahendada, kuigi tervikliku lahenduse väljatöötamise huvides on õigem analüüsida esmalt ala kõikehõlmavalt ning seejärel leida sobiv asukoht hoonestusele tasakaalus ümbritsevaga;
- Huvide tasakaalustamine ja lõimimine – kompensatsioonimehhanismide kokkuleppimine detailplaneeringute käigus, arendushuvidele sotsiaalsete aspektide välja töötamine, mis kõnetab kohalikku kogukonda ning elustab välisruumi ja rikastab seda uue mõõtmega. Kogukonna lõimimine arendusprojektidesse selliselt, et nad tunnevad, et see on nende piirkonna areng, millesse ühiselt panustatakse ning see toob neile reaalselt silmaga nähtavat ja käega katsutavat kasu ning annab võimaluse panustada arendusprojektide õnnestumisse (nt tuulikud, muud olulise ruumilise mõjuga ehitised). See tahab algatust ja innovaatilist lähenemist ennekõike just arendussektori poolt, sest on seotud oluliste kulutustega;

³ Planeerimise põhimõtete rakendamine. Rahandusministeerium, 2016.

⁴ Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. Civitta AS ja AB Artes Terrae OÜ, 2020.

- Teabe piisavuse põhimõte. Ainuke kitsaskoht antud põhimõttest lähtudes on see, et võrguvaldajate tehnilised tingimused pole DP koostaja jaoks tasuta. On olukordi, kus teabe piisavus on puudulik, sest dokumendiregister (arhiiv) on lünklik ja andmed (DP-d, uuringud, projektid jne) on valdade ühinemise ajal läinud kaotsi;
- Otstarbekas, mõistlik ja säästlik maakasutus. Peale haldusreformi on paraku teatud KOV-des (linn+endine vald) levinud lähenemine, kus norme ja nõudeid rakendatakse ühtmoodi nii linnalistes kui maalistes piirkondades. See pole kindlasti otstarbekas lähenemine ruumi planeerimisele, sest arendussurve ja asustustihedus on oluliselt erinevad;
- Põhimõtte rakendamine peab tagama selle, et planeerimisalase tegevuse korraldaja langetab kaalutletud otsuse selle kohta, kus, mida ja kuidas planeerida parima võimaliku tulemuse saavutamiseks. Näiteks rohealade ja tehiskeskonna tasakaal, olemasolevate väärtustega arvestamine, ajaloolise hoonestuse ärakasutamine uutes arendustes, et muuta ala atraktiivsemaks/mitmekesisemaks.

KOV-de kirjalikes vastustes ja intervjuudes toodi valdavalt välja, et PlanS-i põhimõtted on üks kõige tähtsamaid peatükke kogu PlanS-s. Vaid üksikutel juhtudel nenditi, et põhimõtteid ei kasutata või nende kasutamist ei peeta vajalikuks. PlanS-i põhimõtteid kasutatakse ennekõike planeeringulahenduse põhjendamisel – nii huvitatud isikule, planeeringusse kaasatud isikutele ning asutustele ja seda nii koostöö käigus arendaja/planeerijaga kui avalikkuse kaasamisel. Planeeringulahenduse põhjendamise tõttu on enim kasutust leidvad põhimõtted elukeskkonna parendamise põhimõtte ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtted ehk planeeringu sisu ja ruumilahendust puudutavad paragrahvid. Menetluslikke põhimõtteid peetakse planeerimises loomulikuks – see, et planeeringute koostamine on avalik või avalikkust tuleb teavitada, on ilmselge.

Kuigi omavalitsused kasutavad põhimõtteid praktikas laialt, on nende kasutamisega seotud ka probleeme. Enim on välja toodud, et huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte rakendamine on kõige keerulisem, sest valdavalt lähtuvad arendustegevused eraomanike huvidest, kes ei ole valmis kompromissideks ning seda ei soovi ka kooskõlastavad asutused. Elukeskkonna parendamise põhimõtte kasutamist küll nähakse positiivse aspektina, kuid leitakse siiski, et võimalike vaidluste puhul on see põhimõtte nii üldine, et põhjendamisel sellele tugineda praktiliselt ei saa. Selle põhimõtte raames on eraldi välja toodud kogukondlikud väärtused, mis jääb mõistena arusaamatuks. Intervjuudes pöörati tähelepanu sellele, et projekteerijad tõlgendavad mõisteid meelevaldselt, millega eksitatakse tellijaid. Seda võib leevendada põhimõtete täiendav lahtikirjutamine seaduses.

RM talituste hinnangul ei kasuta omavalitsused PlanS-i põhimõtteid piisavalt, kuigi need annaksid planeeringulahenduse põhjendustesse olulise sisendi.

Erialaliitude hinnangul on PlanS-i põhimõtted määrava tähtsusega kvaliteetse ruumiloome tagajana. Põhimõtted on võtmetähtsusega planeeringulahenduse sisustamisel ning põhjendamisel. Veel toodi intervjuus välja, et on laiem küsimus, kas PlanS-i eesmärk on olla majanduse pidur või motivaator. Eelistatakse PlanS-i rakendamist viisil, et PlanS soodustaks majanduskeskkonna arengut ning toetataks lahendusi, mis sünnivad koostöös ettevõtjatega. Eelkõige tekitab probleeme keeruline PlanS-i rakenduspraktika, mitte õigusakti tekst.

Uute põhimõtete seadusesse lisamise kõrval soovivad omavalitsused ka olemasolevate põhimõtete lahtiseletamist ja täpsemat defineerimist – mis on kvaliteetne elukeskkond, ehituslikud tingimused või otstarbekas maakasutus. Täiendavate põhimõtete lisamise ettepanekuid tehti vähesel määral ning need hõlmasid liikuvust, ligipääsetavust ja kergliikluse populariseerimist ning kliima- ja energiaeesmärkide täitmist. Mitmel juhul toodi välja, et erinevaid põhimõtteid võib PlanS-s sõnastada, kuid senikaua, kui põhimõtet ei sisusta mõni õigusakt, ei ole võimalik põhimõtetele tuginedes kaalutusotsuste kaudu jõuda lahenduseni, mis oleks piisavalt põhjendatud erinevatele

osapooltele. Lisaks leiti, et PlanS-i põhimõtted peaksid esile tooma, et ruumiotsuste langetaja ning protsesside juhtija on kohalik omavalitsus.

Erialaliitude hinnangul ei saa näiteks riiklikes arengukavades defineeritud põhimõtteid (kliimamuutustega kohanemine, taastuvenergia osakaalu suurendamine jmt) PlanS-i üle võtta, kuna need põhimõtted ja prioriteedid võivad olla ajas muutuvad. Lisaks ei ole võimalik põhimõtteid rakendada üheselt üle kogu riigi – nende rakendamisele peab jääma aja- ja asjakohasuse faktor. Kui täiendavaid põhimõtteid PlanS-i lisada, võiks erialaliitude hinnangul nendeks olla mh silmast-silma kaasamist tõhustava planeerimismenetluse soodustamine seni valdavalt kirjaliku menetluse asemel. Põhimõtted võiksid saada kogu edaspidise seaduse aluseks, anda edasi ruumilise planeerimise olemust ning seeläbi kujundada praktikat.

Valitsusasutuste ja õigusekspertide intervjuudes leiti, et põhimõtte on abstraktne nõue. Põhimõtteid on võimalik nõuete näol täpsustada näiteks madalamal seisvas õigusaktis. Tähele tuleb aga panna, et liigne põhimõtete täpsustamine ja nende nõuete kaudu kohustuslikuks tegemine võib hakata piirama kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke garantiisid, sh planeerimisautonoomiat. Põhimõtteid saab lahti kirjutada planeeringutes ning selle aluseks saavad olla selgitused. Planeeringute kvaliteeti hinnates on võimalik juhtida tähelepanu põhimõtete kajastamata jätmise kohta (vt all ka asjakohane kohtupraktika). Kohtud kasutavad PlanS-i põhimõtteid ning leiavad, et halduspraktikat põhimõtete kasutamiseks võiks julgustada ja arendada.

Lisaks võiks ennekõike erialaliitude hinnangul PlanS kajastada kvaliteetse ruumiloome põhimõtteid, millisel juhul tuleks nendega planeerimistegevuses ka arvestada. Valitsusasutused kasutavad planeerimise põhimõtteid näiteks kooskõlastamisel ettepanekute tegemiseks, mis ei tulene otseselt nende valdkonda kuuluvatest õigusaktidest – näiteks elukeskkonna parendamise põhimõttele viidates esitatakse ettepanekuid ka selles osas, mis puudutab planeeringulahendust üldisemalt, kuid ei ole otseselt seotud kooskõlastava ametiasutuse pädevusvaldkonnaga – näiteks ettepanekud liikuvuse parandamiseks asulas.

Ligipääsetavuse nõuete puhul ei tuleks keskenduda üksnes puudega inimestele ligipääsetavuse tagamisele, vaid arvestada üldiselt kogu ligipääsetavust nii taristule kui hoonetele. Mõiste sisaldub teatud ulatuses ka juba elukeskkonna parandamise põhimõttes (PlanS § 8).

Kohtupraktikas on enim käsitletud huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtet. Planeeringulahenduse sobivust hinnatakse ja erinevaid huve ning vajadusi tasakaalustatakse planeeringu vastuvõtmisel ja sellele järgneva avatud menetluse käigus, mistõttu ei pea dokumentatsioonis olema põhjendatud planeeringulahendust vähesemal määral mõjutavate muudatuste tegemist varasemas etapis. Vastupidine ei tulene PlanS §-st 9. Pole põhjust arvata, et avalikkuse või naabrite huvid jäid välja selgitamata vaid seetõttu, et need ei pidanud vajalikuks planeeringu algatamise korraldusega tutvumise järel planeeringumenetlust rohkem jälgida ning seetõttu jäi suur osa huvidest välja selgitamata.⁵

Kohus on ka välja toonud, et põhimõtete mittejärgimine võib mõjutada haldusakti sisulist õiguspärasust. Põhimõtete järgimata jätmine võib tuua planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise: HMS § 58 ja RVastS § 3 lg 3 p 1 kohaselt võib haldusakti jätta kehtetuks tunnistamata, kui rikutud menetlus- või vorminõue ei võinud mõjutada asja otsustamist. Käesolevas asjas ei ole kaasamata ja ärakuulamata jätmine tinginud üksnes menetlusnõuete rikkumist (formaalne õigusvastasus), vaid on kaasa toonud ka sisulise õigusvastasuse, kuivõrd haldusaktis puuduvad asjakohased põhjendused ja kaalutlused erinevate osapoolte, s.o käesoleval juhul kaebaja ja kolmanda isiku huvide ja õiguste tasakaalustamise kohta (PlanS § 10).

⁵ TlnRgk 30.04.2020 3-19-1409, p 12.

Kohus võib esitatud materjalide alusel oletada või tuletada, mis võiksid olla edaspidi võimalikud kaalutlused, kuid selliselt tegutsedes asuks kohus vastustaja asemel planeerimislahendust koostama. Vastustaja kohtumenetluses esitatud põhjendusi ei saa arvestada haldusakti põhjendustena, kuivõrd vastustaja ei ole näidanud, et kaebaja väited ja seisukoht oli teada juba planeerimismenetluse ajal ja kaebaja väiteid tegelikkuses ka kaaluti. Kuivõrd planeerimismenetluses on kohalikul omavalitsusel väga lai kaalutusõigus, kuhu kohus saab sekkuda erandjuhtudel, on kohus ka menetlusnormide järgimisel rangem, eelkõige juhtudel, mis puudutavad isikute kaasamist, ärakuulamist ja nende seisukohtade kaalumist haldusaktis. Eeltoodust tulenevalt ei ole kaasamata ja ärakuulamata jätmise tagajärjed kohtumenetluses kõrvaldatavad ja detailplaneeringu kehtestamise otsus tuleb tühistada.⁶

Kohus peab otstarbekuse argumenti ehitise asukoha valikul asjakohaseks. Kuigi praegusel juhul toimub ehitamine ilma detailplaneeringuta, on kohtu hinnangul siiski asjakohane paralleel planeerimismenetluse põhimõtetega. Nimelt sätestab PlanS § 12 otstarbekuse ja mõistlikkuse ning säästliku maakasutuse põhimõtte. Kohtu hinnangul on abihoone asukoha valikul olnud asjakohane arvestada õueala mõistliku ja otstarbeka kasutamise vajadusega, vältides alternatiive, mis looks tarbetuid alasid (nt abihoone ja elamu vahel), mis kasutust ei leia ning vähendaks kinnistu mõistliku kasutuse võimalusi.⁷

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et PlanS-s sõnastatud põhimõtteid peetakse planeerimismenetluses väga oluliseks, ennekõike planeeringulahenduse põhjendamise tarbeks, kuid nendest arusaamine ja nende kasutamine ei ole ühetaoline. Põhimõtete laiendamist, sh uute põhimõtete sissetoomist ei peeta üldjuhul vajalikuks, kuna see oleks valdavalt valdkonna arengukava eesmärkide toomine planeerimisseadusesse. Arengukavade jmt strateegiliste arengudokumentide sidumine planeerimisseadusega peaks osapoolte hinnangul tulenema selgitustest, koolitustest jmt tegevustest, kuna need puudutavad ruumikvaliteedi tagamist, mis oleneb ajast ja kohast, kus ja millal planeeringut koostatakse. Näiteks huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte ning teabe piisavuse põhimõte annavad võimaluse planeeringute koostamisel nõuda asjakohase teabe, sealhulgas arengukavade arvestamist. Samas tekitab see praktikas küsimusi, kuna teadlikkus nende põhimõtete rakendamisest on madal. Teadlikkust tuleks aga tõsta koolitustega ning selles osas PlanS-i muuta ei ole vaja.

Säästva liikuvuse, kliimaeesmärkide jmt integreerimine planeeringulahendusse peaks esmajärjekorras tulenema koostöös valdkonna eest vastutavate ametiasutustega, kaasatavate ekspertidega jmt. Viimane eeldab omakorda planeeringu koostamise korraldajate, planeerijate, mõjuhindajate, arendajate jt pädevust ja avatust planeeringulahenduse koostamisel erinevate valdkondade arvesse võtmiseks. Nende eesmärkide PlanS-i integreerimine ei ole vajalik, sest otstarbeka, säästliku ja mõistliku maakasutuse põhimõte võimaldab neid eesmärke planeerimisel arvestada. Selles osas saab täiendada põhimõtete rakendamise selgitusi.

Tuginedes eelnevale ning hanke tehnilises kirjelduses välja toodud küsimustele, analüüsisid uuringu autorid ligipäätavuse⁸ ning kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete⁹ lisamise vajadust PlanS-i. Kokkuvõttes leiti, et tegu on oluliste põhimõtetega ning mõlemad tuleb planeeringute koostamisel arvestada. Ligipäätavuse põhimõte kajastub PlanS §-des 1 ja 8, kus planeerimisel tuleb luua eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks ning kasutajasõbraliku ruumi kujundamiseks. Kujundades terviklikku ruumilahendust, mis on PlanS § 124 lg 2 kohaselt üks detailplaneeringu koostamise

6 TlnHKO 24.05.2021 3-20-1464 p 14.

7 TlnHKO 30.12.2019 3-19-1824 p 14.2.

⁸ Ligipäätavuse rakkerühma materjalid: <https://www.riigikantselei.ee/ligipaasetavus>.

⁹ Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted. <https://www.fin.ee/media/448/download>.

aluspõhimõtteid, tuleb arvestada nii ligipäätavuse kui kvaliteetse ruumi loomise põhimõtetega. Selles tulenevalt ei ole uuringu autorite hinnangul vajadust töörühmade välja toodud põhimõtete ümber kirjutamiseks PlanS-i. Küll aga on oluline nende põhimõtete sisuline integreerimine PlanS-i põhimõtete tõlgendamise juhenditesse ning vajadusel nende sidustamine konkreetsete õigusaktidega, kui need on olemas, näiteks ehitusseadustik, muinsuskaitseadus jmt eriseadused.

3.2. Mõistete rakenduspraktika

KOV-de kirjalikes vastustes ning intervjuudel tõdeti, et PlanS-i mõisted on üldiselt arusaadavad ja mõistetavad ning aitavad hõlpsamini seadusest aru saada. Siiski on levinud ka arvamus, et mõistete nimekiri on meelevaldne või juhuslik – mõisted, mis on PlanS § 6 defineeritud peaksid olema need, mis on planeeringute koostamisel enim kasutatavad.

KOV-de hinnangul on ebapiisavalt sõnastatud:

- **Planeeringu elluviimine;**
- **Planeeringu lähteseisukohad;**
- **Planeerija.**

KOV-d töid välja, et täiendavalt vajaks PlanS-s defineerimist:

- **Asjakohased majanduslikud, kultuurilised ja sotsiaalsed mõjud;**
- **Huvitatud isik;**
- **Avalik huvi;**
- **Miljööväärtuslik ala;**
- **Tingimuste ja põhimõtete eristamine ning määramise ja seadmise eristamine.**

KOV-dele tekitab segadust tiheasustusala mõiste, eriti PlanS § 75 lg 1 p-i 27 ehk üldplaneeringute koostamise kontekstis. Arusaamatuks jääb see, mida maareformiseaduse tähenduses tiheasustusala endast kujutab. Praktikast arvestatakse tiheasustusaladeks need piirkonnad, mis piisavalt välja ehitatakse, näiteks olemasolevate külade jm kompaktse hoonestusega alade laiendused. Sellises olukorras on siiski tegemist tiheasustusaladega üldplaneeringu mõttes, mitte maareformiseaduse mõttes. KOV-delt on tulnud ettepanek sõnastada PlanS § 75 lg 1 p 27 selguse mõttes ümber nii, et see ei viitaks maareformiseadusele ega looduskaitseadusele. Samuti vajab selgust see, kas tiheasustusala ja tiheasustusega ala on sisuliselt erinevad asjad või on erinevus vaid kirjapildis.

Ka erialaliidud on veendunud, et mõisted on üldjuhul vajalikud seaduse mõistmiseks ning ühetaoliseks kohaldamiseks. Samas tundub praegu sõnastatud nimekiri juhuslikuna ning see vajab ühtlustamist erinevate seaduste vahel ning sellest on puudu mõned planeerimise seisukohast võtmetähtsusega mõisted – avalik huvi, põhilahendus, terviklahendus, tingimus, ala, asukoht, paiknemine ja tiheasustusala. Valitsusasutused leidsid, et tiheasustusala ja hajaasustusala – kuigi mõisted on tavapäraselt kasutusel ja määratud üldplaneeringutes, sh defineeritud näiteks LKS-s ja MaaRS-s – ei ole neid sisustatud PlanS-s. Need mõisted vajavad erinevate seaduste mõistes ühtlustamist.

Valitsusasutuste ja õigusekspertide intervjuude käigus toodi välja, et täpsustamist vajavad järgmised PlanS-s defineeritud mõisted:

- **Olulise avaliku huviga rajatis** – jääb ebaselgeks, millised ehitisi tuleb käsitleda olulise avaliku huviga rajatisena. Võrdluseks toodi, et päikesepargid nende hulka ei kuulu, samas kui mobiilimast kuulub. Teistpidi jällegi toodi mitmed valitsusasutused välja, et kaalutlusruumi andmine mõiste sisustamiseks on äärmiselt oluline. Siinkohal on vajalik jälgida EhS väljatöötamiskavatsuses toodud mõiste sisustamist;

- **Hoonestusala** – mõiste defineerimisel ei ole arvesse võetud varjualuseid, parkimisplatse ja kunstlikke maastikke, mis tähendab, et hoonestusala mõiste ei sobi täies ulatuses rajatiste kavandamiseks. Ometigi tuleb olulise avaliku huviga rajatiste puhul arvestada ka asukohta (hoonestusala), kuhu rajatise võib kinnisasjal paigutada, sest sellest sõltuvad muud olulised ehituslikud tingimused. Hoonestusala on ajalooliselt sisaldanud rajatisi, kuid perioodil 2003–2015 mitte. Rajatiste sisse ja välja arvamine mõjutab vanade planeeringute tõlgendamist ning käesoleval ajal läbiviidavaid ehitusloamenetlusi. Vajadusel peaks täpsustama PlanS § 6 selles osas, et hoonestusala on seotud üksnes detailplaneeringu koostamise kohustusega ehitistega. Muus osas võib detailplaneeringu koostamise käigus otsustada, kas teistele ehitistele hoonestusala tingimused kehtivad või mitte;
- **Mahu mõiste** – jääb ebaselgeks, mida hõlmab ehitise maht, nt kas hoone füüsilist mahtu või ehitise poolt hõivatud mahtu. Ebaselgeks on jäänud, kas seintega ääristamata varikatused (nt tanklate juurde kuuluvad varikatused) tuleb arvestada ehitise mahu hulka või mitte. Samas on mahu mõiste defineeritud EhS-i alusel antud määruses ning valdkonna tervikliku rakendamise huvides oleks mõistlik lähtuda seal defineeritud mõistest¹⁰;
- **Planeeringu elluviimine** – kas näiteks krundiplaani alusel kinnistu maa-aladeks jagamist tuleb käsitleda juba planeeringu elluviimisena? Lisaks on küsimus PlanS § 53 lg 3 kontekstis, mida tähendab elluviimine;
- **Arhitektuurilised tingimused** – on ebaselge, kuidas sisustada arhitektuurilisi tingimusi. Tegu on väga laia mõistega, mille alla saab paigutada kõikvõimalikke ehitist iseloomustavaid tingimusi. Kohati on kohalikud omavalitsused tõlgendanud vastavat mõistet väga laialt.

Praktikas tihti esineva probleemina nimetati asjaolu, et planeeringud, ennekõike detailplaneeringud, käsitlevad oluliselt täpsemalt ehitusõiguse mõistet kui PlanS ette näeb (näiteks määratletakse ehituslikke tingimusi, mida pole võimalik hilisemalt muuta, nt korterite arv ja koormusindeks, mida seadus välja ei too). Eelnev on ennekõike seotud KOV-de autonoomia tagamisega, seaduses ei ole selgelt piiritletud, mis küsimusi võib KOV otsustada ning milliseid detailsemaid tingimusi võib KOV maakasutuse ja ehitusõiguse osas seada.

Küsimus on, mille alusel mainitud ehituslikke tingimusi määratletakse ning kui siduvad on need näiteks detailplaneeringu elluviimisel. Probleemiga seondub asjaolu, kuivõrd võib hilisemalt vastavaid tingimusi projekteerimistingimustega EhS § 27 lg 4 alusel täpsustada. Ringkonnakohus on leidnud, et detailplaneeringus on nii korterite arvu kui ka konstruktsioonimaterjali käsitatud hoonestuse arhitektuursete nõuetena.¹¹ Kohus ei nõustunud korterite arvu vähendama, leides, et

¹⁰ Majandus- ja taristuminister 5.06.2015 määrus nr 57 Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused.

§ 34. Ehitise maht

(1) Ehitise maht on ehitise maapealse osa ja maa-aluse osa mahtude summa.

(2) Ehitise maapealse osa maht on kogu ehitise maapealne füüsiline maht lähtudes maapinnast ja arvutatuna ehitise välispiirete välispinnast, mitte arvestades kujunduslikke või muid mitteolulisi elemente, tehnoseadmeid ja -süsteeme ja muud taolist.

(3) Ehitise maa-aluse osa maht on kogu ehitise maa-alune füüsiline maht lähtudes maapinnast ja arvutatuna ehitise välispiirete välispinnast, mitte arvestades ehitise all paiknevaid tehnoseadmeid ja -süsteeme, vundamenti ning selle osa ja muud taolist. Hoone puhul arvutatakse maa-aluse osa maht kuni kõige alumise maa-aluse korruse viimistletud põranda pinnani ja selle mõttelise pikenduseeni keldriseina välispinnal.

(4) Ehitise maapealse osa ja maa-aluse osa mahu arvutamisel lähtutakse tegelikust maapinnast või katendist ehitise ümber, võtmata arvesse võimalikke kohalikke väiksemaid süvendeid ja kõrgendusi.

¹¹ TrtRKo 18.06.2020, 3-19-674, p 21.

minimaalse korterite arvu kindlaks määramine näitab, et detailplaneeringuga on püütud välistada 1-2-3 korteriga elamute/üksikelamute püstitamist. Arvestades projekteerimistingimuste väljastamise nõudeid, oleks seega korterite arvu võimalik vaid detailplaneeringuga etteantud vahemikus täpsustada. Ühe kuni kolme korteri ettenägemisega projekteerimistingimustes oleks tegemist juba detailplaneeringu olemusliku muutmisega, milleks EhS § 27 lg 3 võimalust ei anna.¹²

Samuti toodi välja, et mõistete definitsioonid tuleks EhS-s ja PlanS-s kas ühtlustada või seadustes erinevad definitsioonid eraldi välja tuua. Oluliseks peeti, et PlanS-s võetakse kasutusele EhS-s kasutatavaid ehitiste tehniliste andmete mõisteid. Eelnev eeldab, et ajas muutuvate mõistete (nt ehitise tehnilised parameetrid) puhul oleks selge, kuidas neid tagasi- ja edasiulatavalt rakendada. Seega võib olla vajalik EhSRS täiendamine. Ehitise tehnilistel andmetel on oluline seos detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise või projekteerimistingimustega täpsustamisega, sest ehitise tehnilisi andmed tuleb võrreldes tänapäevaste arusaamadega kohendada ning selgitada välja lubatava ehitusõiguse ulatus.

Analüüsi koostajate hinnangul tuleb tagada ka olulise ruumilise mõju mõiste ühene arusaadavus, kui PlanS muudatuste väljatöötamise käigus langetatakse otsus muuta KOV eriplaneeringu objektide loetelu lahtiseks loeteluks ehk antakse omavalitsusele kaalutusõigus otsustada, milliste objektide kavandamiseks tuleb läbi viia KOV eriplaneeringu koostamine. Täna on olulise ruumilise mõju definitsioon otseselt seotud KOV eriplaneeringu objektidega ehk olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirja määrusega. Samas ei oma tähtsust definitsiooni sisu, sest kui objekt on olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirjas, rakendub sellele kohustuslikuna KOV eriplaneeringu menetlus. Järelikult puudub KOV-I kehtiva regulatsiooni kohaselt õigus hinnata, kas objekt vastab PlanS §-s 6 esitatud olulise ruumilise mõju definitsioonile või mitte. Kui KOV eriplaneeringu objektide nimekiri muudetakse lahtiseks nimekirjaks, omab olulise ruumilise mõju definitsioon omavalitsustele suuremat tähendust, sest see annab omavalitsustele kaalutluse piirid.

Praktikas kasutatakse olulise ruumilise mõju definitsiooni või selle täpsustatud definitsiooni näiteks üldplaneeringutes detailplaneeringu koostamise kohustuse põhjendamiseks. Seega on mõiste kasutust leidnud praktikas veidi teises kontekstis, kui see ehk PlanS-s algselt mõeldud on – mitte KOV eriplaneeringu põhjendamiseks (kuna selleks suletud nimekirja tõttu vajadus puudub), vaid teiste omavalitsuse kaalutusotsuste põhjendamiseks.

Rahandusministeerium on PlanS-i järeelhindamise lähteülesandena pidanud oluliseks ka tiheasustusala mõiste defineerimist PlanS-s. Analüüsi koostajad jäävad seisukohale, et mõiste ühene ja igas omavalitsuses kohaldataval kujul defineerimine ei ole võimalik. Selle defineerimiseks on läbi viidud mitmeid analüüse, kõige viimasena 2021. aasta alguses Eesti Planeerijate Ühingu (EPÜ) poolt.¹³ Analüüsi lõppjärel oli, et tiheasustusala mõiste on kõige otstarbekam defineerida üldplaneeringus, lähtudes konkreetse omavalitsuse eripärast ja vajadustest. EPÜ hinnangul peaks tiheasustusala ennekõike olema linnalise iseloomuga ala, mida iseloomustab hoonestuse kompaktsus, ühised tehnovõrgud ja funktsioonide mitmekesisus. Praktikas aga määratakse üldplaneeringutes tiheasustusala ennekõike Rahandusministeeriumi hajaasustuse programmi kohaldatavuse jaoks (tiheasustusala joon määratakse lähtuvalt sellest, millistele aladele tuleks võimaldada rahastuse taotlemist hajaasustuse programmist) ning looduskaitseaduses määratletud ehituskeeluvööndi erisuse tõttu. Seega ei piisa planeerimisseaduses tiheasustusala mõiste

¹² TrtRKO 18.06.2020, 3-19-674, p 22.

¹³ Põlva ja Räpina valdade üldplaneeringute alusuuring „Asustuse arengut suunavate tingimuste, sh tiheasustusalade ja ruumilise paiknemise täpsustamine ning keskuste (kompaktse hoonestusega alade) kavandamine kahanemisega kohanemiseks“. Eesti Planeerijate Ühing, 2021.

defineerimisest, kui selle kohaldamine oleneb omavalitsuse toimimise vajadustest, mitte ala iseloomustavatest parameetritest.

Kokkuvõtvalt peetakse PlanS-i mõistete defineerimist oluliseks, kuid valdava arvamuse kohaselt ei ole kehtiva PlanS nimekiri piisav – selles ei sisaldu mõisted, mida planeeringulahenduste koostamisel enim kasutatakse, nt tiheasustusala (üldplaneeringud) või koormusindeks (detailplaneeringud) vmt mõisted. Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirja avatud nimekirjaks muutmisel on oluline tagada ka olulise ruumilise mõju definitsiooni ühene arusaadavus ja selle sobivus kaalutlusotsuse langetamise alusena. Seetõttu vajab nimekiri PlanS-s ümberhindamist ehk olemasolevate mõistete ja nende definitsioonide ülevaatamist ning täiendavate mõistete lisamist.

3.3. Muude üldsätete, sealhulgas planeerija mõiste rakenduspraktika

Rahandusministeeriumi koostatud analüüsis „Ruumilise planeerimise roheline raamat“¹⁴ on jõutud järeldusele, et planeerimismenetluses tuleb senisest teravamalt selgitada erinevate osapoolte – planeerija, huvitatud isik, planeeringu koostamise korraldaja, avalikkus jt – rolle planeerimismenetluses. Rohelise raamatu kohaselt – kuigi planeerija peab omama võtmerolli planeeringulahenduste koostamisel ja ruumilise arengu kujundamisel – on planeerimine meeskonnatöö, kus kõik osapooled peavad panustama võrdselt oma pädevusvaldkonnast lähtuvalt. Kuigi rohelises raamatus on pigem järeldatud, et erinevaid osapooli ja huviseid tasakaalustavaks jõuks peab planeerimismenetluses olema pigem planeeringu koostamise korraldaja, kelle roll on aasta-aastalt vähenenud ja tahaplaanile kukkunud, on kirjalike küsimustike ja intervjuude põhjal praktikas pigem levinud arvamus, et pädev planeerija peab olema kõiki osapooli tasakaalustav ja ühendav lüli.

Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüsis¹⁵ järeldati, et muuhulgas KOV ametnike kõikuva pädevuse tõttu tuleb planeerija pädevust oluliselt tõsta. Kvaliteetse planeeringu tagajaks ei ole ilmtingimata seaduses toodud haridusnõue või planeerija kutse. Esmajärjekorras on oluliseks peetud kogemust, meeskonnajuhtimise oskust ning teiste valdkonnaspetsialistide kaasamist meeskonda, kui endal teadmistest puudu jääb. Ka viidatud detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs toob välja, et planeerija on oluline ühenduslüli KOV-i ja arendaja vahel. Analüüsis on järeldatud, et siinkohal võib kitsaskohaks pidada planeerimiskonsultantide suurt turukonkurentsi, mis tingib vajaduse hoida klienti (huvitatud isik) ja võib avaldada mõju planeerimiskonsultandi valikule lähtudes eelkõige planeerimise põhimõtetest.

Roheline raamat defineerib osapoolte rollide soovitud olukorrana planeerimisametniku keskse rolli planeeringu koostamisel – planeeringu koostamise korraldaja koondab planeerimisametniku koordineerimisel valdkondliku sisendi ja valdkondlikud arenguvajadused, kaasab vajalikud spetsialistid, avalikkuse ja mõjutatud isikud (nt naaberalade elanikud), juhib planeerimiskonsultandi tööd ning valmistab ette kaalutlused ja otsused sobivaima ruumilise terviklahenduse kohta.

Planeerija pädevuse osas on varem teostatud uuringutes ja analüüsides tehtud täpsemad ettepanekud, et:

- Planeerimiskonsultandid peaksid end täiendama järgmistes valdkondades: meeskonna planeerimine, kommunikatsioonijuhtimine, argumenteerimise ja läbirääkimiste pidamise oskus;

¹⁴ Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium, 2021.

¹⁵ Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüs. Civitta AS ja AB Artes Terrae OÜ, 2020.

- Üle tuleks vaadata detailplaneeringu koostamisega seotud kohustusliku meeskonna koosseis ja pädevus, sealjuures tuleks tõsta KOV-i teadlikkust nõuda piisavalt pädeva meeskonna kaasamist ja planeerimiskonsultantide pädevust meeskonna moodustamise osas;
- Planeerimiskonsultandil on oluline roll olla vahelüliks KOV-i ja arendaja vahel ning arendajale tutvustada või tuletada meelde planeerimis põhimõtteid;
- Konkreetse planeerija või planeeringu koostamises osaleva spetsialisti kogemus ja teadmised ei pruugi kõnealuse planeeringu jaoks asjakohased olla (planeeringu liik, üldistusaste, kavandatav tegevus, asukoht);
- Vajadus on kompetentsikeskuse järele;
- Planeeringu koostamisse ei kaasata alati kõigi vajalike valdkondade spetsialiste;
- Planeerijat kui valdkonna eksperti ei väärtustata alati juhtide poolt sisuliste otsuste langetamisel. Planeeringu koostamise korraldaja ei näe planeerimisametniku peamise ülesandena ruumilise terviklahenduse väljatöötamist, vaid planeeringumenetluse läbiviimist.

Planeerijale pandud ülesannete puhul soovitatakse suurem roll anda planeerimisalase tegevuse korraldajale:

- Korraldaja veendub iga kord, et planeeringulahenduse koostamisse kaasataks vajalikud spetsialistid ning et planeerijal ja spetsialistidel oleks kogemusi sarnaste planeeringute koostamisel. Eksperte kaasatakse planeeringu koostamisse õiges etapis;
- Planeeringuhangete korral seatakse hindamiseks kvaliteedikriteeriumid (planeerija hoolsuskohustuse täitmine) ning hangitav teenus määratletakse täpselt;
- Tagatakse, et kõigil planeerimisalase tegevuse korraldajatel (kohalikud omavalitsused, Rahandusministeerium, Kaitseministeerium) on tööl piisaval hulgal pädevaid planeerijaid. Leitakse sobivad koostöövormid planeerija olemasolu tagamiseks väiksemates kohalikes omavalitsustes, kus koostatakse vaid mõni planeering aastas.

KOV-de kirjalikest vastustest ning intervjuudest selgub, et hinnang planeerijale kehtestatud pädevusnõuetele on kahetine – ühelt poolt peetakse seaduses toodud pädevusnõudeid piisavaks, teiselt poolt ollakse seisukohal, et PlanS-i pädevusnõuded ei taga vajalikku kompetentsust ning seeläbi kvaliteetseid planeeringuid. Konkreetsete näidetena on välja toodud, et planeerijad ei oska teha analüüsi, mida on planeeringutes tihtipeale liiga vähe. Olukorras, kus planeerija esitab lahendusi, ei ole planeerijal endal selget arusaama lahenduse põhjenduste kohta, mistõttu jäävad need põhjendamata. Põhjendamisel tõstatub küsimus, kus põhjendusi üleüldse esitada tuleb – vormistusnõuete järgi peaks need esitama seletuskirjas, kuid praktikas asuvad põhjendused haldusakti seletuskirjas. Kompromisside osas ei kirjuta planeerijad neid lahti.

PlanS-i revisjoni küsimustike ja intervjuude läbiviimise käigus selgus, et PlanS-i kontekstis ei ole asjakohane üksnes planeerija mõiste ja selle sisustamine, vaid ka erinevate planeerimismenetluse osapoolte rollide laiem avamine ja teadvustamine. Praktikas nähakse planeerijas peamiselt protsessijuhti, selgitajat ja koolitajat ning osapoolte lepitajat. KOV-lt oodatakse otsustamist ja sisulist kaasamõtlemist ning volikogult ruumilist mõtlemist, mitte poliitilisi otsuseid, koostöötegitajalt tasakaalustatud lähenemist läbi avatud kaasamisprotsessi. Vähe ei saa tähtsustada huvitatud isiku ja avalikkuse rolli, kellest üks esindab üldjuhul väga tugevat erahuvi ning teine avalikku huvi – elukeskkonna säilimise või sellega arvestamise aspekte. Kõikide nende rollide tugevam teadvustamine on intervjuueeritavatele PlanS-s väga oluline.

Intervjuude tulemusel selgus, et intervjuueeritavate seas puudub ühtne seisukoht KOV-des planeerijatele pädevus- ja kutsenõuete kehtestamise osas. Toetati seisukohta, et KOV-des võiks kehtestada pädevusnõude planeeringutega tegelevale spetsialistile ning ruumilise planeerija kutse. Teisalt leiti, et avalikus sektoris ei ole sageli kerge leida inimesi, kellel on kõrgem pädevus või kutse planeerimises – seda takistab omavalitsuste palgatase ning kutsega planeerijate suhteline

vähesus. Pädevusnõude kehtestamise tulemusel ei pruugi vastava kutsega isikuid kõikidesse KOV piirkondadesse jõuda, mistõttu võivad teatud piirkonnad jääda katmata. Pädevus- ja kutsenõuete kehtestamine ei tohiks tekitada olukorda, kus kavandatud tegevust ei saa ellu viia, kuna pädevusnõuetele vastav spetsialist puudub. Kutsenõuet kehtestama kutsuvates intervjuudes on KOV-d leidnud, et kutse võiks automaatselt anda arhitektidele, maastikuarhitektidele ja geograafidele, mis aitaks leevendada kutsega planeerijate puudust.

Planeerija pädevusnõuete hindamine tõstatab intervjuude käigus üldise küsimuse kvaliteetset planeeringutest ja seda mõjutavatest faktoritest. Planeerijale pädevusnõuete seadmisest seaduses üksi ei piisa, kui samaaegselt:

- Jätkatakse näiteks odavaimal hinnal põhinevate hangete läbiviimist (madalad hinnad ei võimalda kaasata mitmekülgset meeskonda planeeringulahenduse väljatöötamiseks);
- Jätkatakse määratlemata uuringute ja lisatööde hankimist ühes hankemenetluses tervikhinnana arvestamata, et planeerimismenetluses selgubki uusi asjaolusid, mille hindamiseks või käsitlemiseks võib vaja olla täiendavate ekspertide kaasamine või uuringute läbiviimise vajadus;
- Ei pöörata tähelepanu kõigi planeerimismenetluse osapoolte (planeerija, koostamise korraldaja, huvitatud isik, kooskõlastajad, laiem avalikkus jt) rollidele ja iga rolliga kaasnevale vastutusele.

Erialaliidud tõid täiendavalt välja, et PlanS peaks planeerijale sätestama kutse kohustuse – mitte üksnes ruumilise keskkonna planeerija kutse, vaid selleks sobib ka arhitekti või maastikuarhitekti kutse. Selle nõude seadmise eelduseks on kutsestandardite ülevaatamine ning ennekõike protsessijuhtimise ja kaasamisoskuse pädevuse sõnastamine kõikides kutsestandardites. Need oskused on paljuski planeerija pädevuse aluseks.

Intervjuude käigus toodi välja, et tänane planeerimistegevus on sageli liiga arhitektide keskne, mille tulemusel on detailplaneeringud liialt detailsed. Samas tõdesid liidud, et näiteks detailplaneeringute puhul, mis koostatakse linnakeskkonnas, peaks iga kord planeeringu meeskonda olema kaasatud arhitekt.

Õigus eksperdid tõid välja, et laiemalt on vajalik kompetentsikeskus planeeringute menetlemiseks. See puudutab eelkõige riigiüleste teemade planeerimist ja elluviimist näiteks energeetika, suurtööstuse, julgeolekuküsimuste ja riigikaitse valdkondades. Riigil puudub visioon, kuidas Eesti riigi arengu seisukohast nimetatud teemasid arendada, hoolimata kogukondade vastuseisust. Puudub ka visioon, kuidas nende teemade käsitlemisel jõutaks ruumilise väljundini ehk planeerimismenetlustesse. See tähendab, et arengukavade ja strateegiade koostamisel ei seostata nende elluviimist planeerimisvaldkonnaga. Arengukavade ruumilise väljundi elluviimine on oluline, sest see on seotud ka kaasamisega.

Samuti peeti oluliseks, et digilahenduste loomisel arvestataks, et toimub automaatne kutse olemasolu kontrollimine, näiteks tuleks luua automaatne päringusüsteem kutseregistrisse. Samas ei tohiks digilahendused olla liialt paindumatud, et registris saaks toiminguid teha üksnes kutsega isik – näiteks ehitusvaldkonnas saab pädev isik volitada enda eest dokumente esitada. Tuleks tagada pädevus- ja kutsenõuete puhul ühtne vaade nii planeerimis- kui ehitusvaldkonnas.

Kokkuvõtvalt oleneb seisukoht planeerija mõiste piisavuse ning täiendamisevajaduse osas rollist, mida arvamust avaldav isik või asutus planeerimismenetluses täidab. Omavalitsus ootab planeerijalt (nii omavalitsuse ametnikuks olevalt planeerijalt kui planeerimiskonsultandilt) kõikehõlmavat spetsialisti, kes tagab planeeringulahenduse sisulise kvaliteedi, vormistamise kvaliteedi, vastavuse õigusaktidele, sh menetluse vastavuse ning on samal ajal ka kommunikatsioonispetsialist. Planeerijad praktikutena näevad enda rolli pigem kvaliteetse ruumi loojatena ning nõuandjatena – kuidas protsessi üles ehitada, keda kaasata, mida analüüsida ja uurida. Ametiasutused ootavad

planeerijalt pigem erinevate huvide ja sisendi tasakaalustamist ning üheks sõlmimist. Analüüsi koostajate hinnangul vajab planeerija roll, koosmõjus teiste planeerimismenetluse osapooltega, esmalt täiendavalt lahtimõtestamist ning seejärel planeerija mõiste ümbersõnastamist.

3.4. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Vaadata üle mõistete nimekiri ning täiendada seda mõistetega, mis on planeerimise seisukohast relevantseimad. EhS-i alusel reguleeritud mõistete osas lähtuda ehitise tehniliste andmete loetelu määrusest. Teha PlanS-i viide määruse kohaldamisele.	+		
Teha selgemaks põhimõtete rakendamise sisu ning rakendamist, nt <i>check-listi</i> või juhiste ja näidetega. Vajalikud on koolitused.			+
Põhimõtete kasutamine kaalutusotsuste langetamisel – laiapõhjaline koolitusprogramm omavalitsustele, vajalikud näited kaasustena.			+
Planeeringu vorminõuete määruse täiendamine viisil, et planeeringu seletuskirjas toodaks välja konkreetse planeeringu koostamise aluspõhimõtted (miks planeeringut koostatakse?) ja sätestataks tingimused vastavalt põhimõtete elluviimisele (kuidas planeering ellu viiakse?).	+		
Kvaliteetse ruumiloome põhimõtte lisamine seadusesse või olemasolevate põhimõtete täiendamine ja selgitamine sellest tulenevalt. Ligipääsetavuse põhimõtte osas juhiste andmine ja selgitamine.	+		
Pädeva planeerija seostamine kutsetunnistusega (planeerija, arhitekt või maastikuarhitekt), haridusnõude väljajätmine, üleminek kutsesüsteemile. Võtta aluseks EhS pädeva isiku nõuded ning need kohandada PlanS-le. Vajalikud rakendusnormid üleminekuaja tekitamiseks ja kutsete ülevaatamiseks.	+		
Kutsestandardite ülevaatamine planeerija peamiste pädevuste tagamiseks.			+
Planeeringute koostamisel täidetavate rollide defineerimine PlanS-s ja nende selgitamine	+		+

osapooltele – KOV, volikogud, planeerija, koostöötegijad. Vajalik luua või olemasoleva struktuuri sees leida võimalused kompetentsikeskuseks, kes tegeleks valitsusasutuste üleselt planeerimisvaldkonna ning teiste riigi jaoks oluliste valdkondade sidustamisega.			
Juhiste koostamine planeeringu koostamise tellimise riigihankemenetlusele.			+

3.5. Ettepanekute mõju

Vaadata üle mõistete nimekiri ning täiendada seda mõistetega, mis on planeerimise seisukohast relevantseimad. EhS-i alusel reguleeritud mõistete osas lähtuda ehitise tehniliste andmete loetelu määrusest. Teha PlanS-i viide määruse kohaldamisele.	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
Avaldub mõju: ettevõtjatele kaasnevad uued kohustused ja halduskoormuse kasv, kuna muudetakse kehtivaid nõuded ning tekib vajadus uue regulatsiooniga kohaneda. Ettevõtjatel on ajakulu, näiteks seoses uue regulatsiooni mõistmise, uute nõuete rakendamise või avaliku sektori asutustega suhtlemisega. Kui suuremas ettevõttes on võimalik antud ülesandeid delegeerida, siis mikro- või väikeettevõtetes enamasti mitte.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-d, riigiasutused	
Avaldub mõju: halduskoormuse kasv uute nõuete rakendamisel	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju isikute õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	

Avalduv mõju: mõju avaldub ehitusvabaduse piiramises – kui muutuvad ehitusõigust sisustavad mõisted, siis võib olla piiratud vabadus kinnisasja kasutada vastavalt omanike soovidele. Lisaks võib mõistete muutmine tekitada vajaduse kohaneda uute mõistetega.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: keskmine

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Kvaliteetse ruumiloome põhimõtte lisamine seadusesse või olemasolevate põhimõtete täiendamine sellest tulenevalt

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: kogu elanikkond

Avalduv mõju: Planeerimise põhimõtete täiendamine kvaliteetse ruumiloome põhimõttega loob täiendavaid võimalusi planeerimisprotsessi tulemusel kujundada otstarbekas, ohutu ja tervislik elukeskkond, mis toetab sotsiaalset sidusust ja aitab vältida ruumilist segregatsiooni. Positiivsed mõjud realiseeruvad pika aja jooksul.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele

Sihtrühm: ettevõtjad

Avalduv mõju: Planeerimise põhimõtete täiendamine kvaliteetse ruumiloome põhimõttega loob planeeringu koostajale täiendava aluse kaalutusotsuste tegemisel planeerimisprotsessis. Muudatuse mõju ettevõtjatele sõltub suurel määral sellest, kui võrd hästi suudab ja tahab planeeringu korraldaja kvaliteetse ruumi põhimõtteid planeerimisprotsessis kehtestada. Sellise täiendava kaalutusprotsessi tulemusel (sh näiteks täiendavate analüüside, eksperthindamiste läbiviimisel) võib planeerimisprotsessi aja- ja ressursikulu vähesel määral kasvada, sh eriti juhul, kui arenduste esialgsel kavandamisel ei arvestada kõigi kvaliteetse ruumi põhimõtetega. Ettevõtjate kohandumisel uuenenud nõuetega arendatavale ruumile muutub mõju halduskoormusele minimaalseks. Kvaliteetse ruumi loomine arenduste tulemusel on investeerimisfaasis üldjuhul kulukam kui mittekvaliteetsed ruumilahendused, mis võib osade ettevõtete tegevust pärssida. Ettevõtjale lisanduvad täiendavad kohustused ja kulud võrreldes sellega, mida üksnes ärihuvid nõuaksid - teatud arendused ei ole võimalikud. Maa äriiline väärtus võib läbi kvaliteetse ruumi piirangute ja nõuete väheneda. Pikemas vaates on planeerimisprotsessi tulemusel kujundatud kvaliteetsel ruumil positiivne mõju ettevõtluskeskkonnale.

Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: KOV-d, riigiasutused	
<p>Avalduv mõju: Planeerimise põhimõtete täiendamine kvaliteetse ruumiloome põhimõtetega loob planeeringu koostajale täiendava aluse kaalutusotsuste tegemisel planeerimisprotsessis. KOV-l tekib rohkem võimalusi end ruumilise arengu suunajana kehtestada ning ÜP, DP ja PT kaudu kvaliteetseid ruumilahendusi saavutada. Muudatuse mõju planeeringuid korraldavatele riigiasutustele ja omavalitsustele sõltub suurel määral sellest, kuivõrd soovitakse kvaliteetse ruumi põhimõtteid planeerimisprotsessis kehtestada. Võrreldes olemasoleva praktikaga nõuab see planeeringute menetlemise kultuuri olulist muutust. KOV-l tekib kohustus põhimõtete täitmist kaaluda ja ise neid põhimõtteid oma arendustegevuses järgida.</p> <p>Sellise täiendava kaalutusprotsessi tulemusel (sh näiteks täiendavate analüüside, eksperthindamiste läbiviimisel) võib ametnike aja- ja ressursikulu planeerimisprotsessis mõõdukal määral kasvada, sh eriti juhul kui arendajad (ettevõtted ja nende planeerijad) ei arvesta arenduste esialgsel kavandamisel kõigi kvaliteetse ruumi põhimõtetega ning vajalik on planeeringulahenduste mitmekordne ümber tegemine. Menetlusaeg ja kulud kasvavad, sealhulgas kaalutluses vajalike täiendavate uuringute arvelt. Mõju väheneb ajas juhul, kui planeeringu korraldaja viib kehtestab järjepidevalt menetluskultuuri, milles kvaliteetse ruumi põhimõtted on olulised planeeringulahenduste sobivuse kaalutusotsuste tegemisel. Mõjud on positiivsed, kuid pikaajalise realiseerumisega – põhimõtete lisamisel seadusesse ja nendega arvestamisel planeerimisprotsessis paraneb ruumikvaliteet Eestis ja konkreetses omavalitsustsüses.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Kvaliteetse ruumiloome põhimõtete arvestamine kaalutusotsuste tegemisel eeldab õigusselgust ja planeeringu korraldajate head kompetentsi. Juhul kui seadus ja kohtupraktika ei anna piisavat tuge kvaliteetse ruumi põhimõtete rakendamiseks kaalutusotsuste tegemisel või ei ole planeeringu korraldajatel piisavalt oskusi nende rakendamiseks, võib sellega kaasneda palju kulukaid (tööaja ja raha mõttes) vaidlusi arendajatega, kelle ärihuvid vastanduvad kvaliteetse ruumiloome avaliku huviga.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: loodus- ja elukeskkond, öko- ja inimsüsteemid	
<p>Avalduv mõju: Planeerimise põhimõtete täiendamine kvaliteetse ruumiloome põhimõtete loob täiendavaid võimalusi viia planeerimisprotsessi tulemusel ellu rohepöõret – arvestada kliimamuutustega, säilitada ja suurendada elurikkust ning lõimida väärtuslik looduskeskkond</p>	

kogukondade elukeskkonnaga. Positiivsed mõjud realiseeruvad pika aja jooksul.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: regioonid, maakonnad, linnad ja vallad, muud territoriaalsed kogukonnad	
<p>Avaldub mõju: Planeerimise põhimõtete täiendamine kvaliteetse ruumiloome põhimõttega loob täiendavaid võimalusi planeerimisprotsessi tulemusel säilitada regionaalset ja/või kohalikku eripära loovat pärandit ja tugevdada piirkondlikku identiteeti läbi kohaloome.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Kvaliteetse ruumi loomine arenduste tulemusel on investeerimisfaasis üldjuhul kulukam kui mittekvaliteetsed ruumilahendused, mis võib osade ettevõtete tegevust pärssida. See võib struktuurselt olulisem olla perifeersetes ja vaesemates regioonides, kus kinnisvarainvesteeringute tasuvus on madal ning tasuvuspiiri ületamiseks piisab vähestest lisanduvatest kuludest. Põhimõtete järjekindla rakendamise tulemusel vähenevad seal investeeringud elukeskkonda ning piirkondlikud arenguerinevused Eestis suurenevad. Pikemas vaates on planeerimisprotsessi tulemusel kujundatud kvaliteetsel ruumil positiivne mõju regioonide arenguvõimele – luuakse väärtuslik elukeskkond, kus soovitakse elada ning tegutseda.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju isikute õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avaldub mõju: mõju avaldub ehitusvabaduse piiramises – kui muutuvad ehitusõigust sisustavad põhimõtted, siis võib olla piiratud vabadus kinnisasja kasutada vastavalt omanike soovidele.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Pädeva planeeri seostamine kutsetunnistusega (planeeri, arhitekt või maastikuarhitekt), haridusnõude väljajätmine, üleminek kutsesüsteemile. Võtta aluseks

EhS pädeva isiku nõuded ning need kohandada PlanS-le.	
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
<p>Avalduv mõju: Kutsetunnistuste süsteemile ülemineku tulemusel peaks kõige tõenäolisemalt kasvama planeeringute koostamise professionaalsus. See võimaldab arendajatel hoida kokku menetlusaega ja -kulusid, kuid eeldatavalt tõusevad teenuse kvaliteedi tõusuga ka teenuste hinnad.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Nõutava kutsetunnistusega isikute puudus turul, mis venitab planeerimisprotsesse ning suurendab ettevõtjate kulusid planeeringute koostamiseks. Risk on suurem üleminekuperioodil kutsetunnistuste süsteemile. Vajalik on kutsesüsteemi varajane turundus ning kutse omandamist toetavate koolituste korraldamine.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
<p>Avalduv mõju: Kutsetunnistuste süsteemile ülemineku tulemusel peaks kõige tõenäolisemalt kasvama planeeringute koostamise professionaalsus. See võimaldab KOV hoida kokku menetlusaega ja -kulusid. Täpsemad mõjud sõltuvad kutsetunnistuse nõuete ulatusest – juhul, kui see antakse automaatselt arhitektidele, maastikuarhitektidele ja geograafidele, on muudatus nii vähese positiivse mõjuga (kvaliteedile) kui vähese negatiivse mõjuga (võimalikud riskid seoses planeerijate puudusega).</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Kutsesüsteemile üleminekuperioodil võib esineda kutsetunnistusega planeerijate puudus turul, mis venitab arendajate poolset planeerimisprotsesse ning raskendab KOV planeerimisprotsesside korraldamist. Juhul kui kutsesüsteemiga hõlmata ka KOV planeerimistegevust korraldavad ametnikud, siis kaasnevad KOV täiendavad töökorralduslikud ülesanded – leida turult planeerija kutsetunnistusega isikuid või asendusi olemasolevate ametnike poolt kutsetunnistuse omandamisele kulutatud aja ulatuses.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	

Sihtrühm: looduskeskkond	
Avalduv mõju: Kvalifikatsiooniga spetsialist oskab rohkem arvestada keskkonnaga, kaasata keskkonnaspetsialiste planeerimismeeskonda.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: linnad ja vallad	
<p>Avalduv mõju: Kutsesüsteemile ülemineku mõjud on piirkondlikult erinevad, eriti kui sellega kaasneb näiteks planeeringute portfoolio nõue. Sellisel juhul satuvad surve alla perifeersemates piirkondades tegutsevad planeerijad, kes ei pruugi kvalifikatsiooninõudeid täita. Teisalt tähendab see planeerimispraktika kvaliteedi piirkondlikku ühtlustumist.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Perifeersemates piirkondades takerdub kutsega planeerijate puudusel planeerimistegevus ning sellega koos ka arendustegevus.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju isikute õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud	
Avalduv mõju: mõju avaldub ettevõtlusvabaduse ja eneseteostusvabaduse piiramises. Ettevõtted peavad turul tegutsemiseks tagama kutsega planeeriya olemasolu. Isikute tasandil peab inimene omandama täiendava koolituse vms raames täiendavad oskused ja taotlema kutset.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Planeeringute koostamisel täidetavate rollide defineerimine PlanS-s ja nende selgitamine osapooltele – KOV, volikogud, planeeriya, koostöötegiad.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste

kättesaadavusele)	
Sihtrühm: kogu elanikkond, sh planeerimisprotsessides osalejad	
Avaldud mõju: Planeeringute koostamisel täidetavate rollide defineerimine PlanS-s ja nende selgitamine elanikele, kodanikuühenduste esindajatele jms loob eeldused planeerimisprotsessi (avalike) arutelude jm kaasamispraktikate kvaliteedi suurenemiseks, erinevatest arusaamistest tulenevate konfliktide vähenemiseks ning selle läbi üldise sotsiaalse heaolu kasvuks kogukondades.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avaldud mõju: Planeeringute koostamisel täidetavate rollide defineerimine PlanS-s ja nende selgitamine parandab planeeringu koostamise korraldaja (KOV) ja arendaja vahelist koostööd ning selle tulemusel võib eeldada tühitegevuste vähenemist ning planeeringute menetlemisega seotud halduskoormuse vähenemist. Muudatuse täpsem mõju sõltub rollidefinitioonide sisust. Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui rollidefinitioonide üheks sisuks on (ettevõtte heaks töötava) planeerija rolli suurendamine kaasamistegevustes (konsensuse ja kompromisside leidmises kogukonnaga), siis kaasnevad sellega ka kasvavad kulud arendajale.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldud mõju: Rollide täpsustamine seaduses loob eeldused planeerimisprotsessi kvaliteedi kasvuks, positiivsete töökorralduslike muudatuste teostamiseks valla- või linnavalitsuse haldusaparaadis ning kaasamis- ja koostöötegevuste kavandamiseks. KOV vastutus protsessi juhtimise üle eeldatavalt suureneb. Planeerija (arendaja huvides tegutseva planeeringute koostaja) ning planeerimistegevust korraldava ametniku pädevus- ja kvalifikatsiooninõuete selge eristamine vähendab riski, et KOV üksustel ei ole võimalik leida planeerimistegevuse korraldajaid. Ebasoovitavate mõjude riskid: Planeerija (arendaja huvides tegutseva planeeringute koostaja) ning planeerimistegevust korraldava ametniku pädevus- ja kvalifikatsiooninõuete selge eristamine suurendab riski, et KOV üksuste võimekus planeerimistegevust korraldada on	

ebaühtlane – osades KOV üksustes on korraldaval ametnikul planeerija kvalifikatsioon, teistes mitte.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: linnad ja vallad	
<p>Avalduv mõju: Planeerija ja KOV-i planeerimist korraldava ametniku pädevusnõuete eristamine vähendab riske, et väiksemates perifeersemates KOV-des ei ole võimalik korraldavat ametnikku leida.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Planeerija (arendaja huvides tegutseva planeeringute koostaja) ning planeerimistegevust korraldava ametniku pädevus- ja kvalifikatsiooninõuete selge eristamine suurendab riski, et KOV üksuste võimekus planeerimistegevust korraldada on ebaühtlane – osades KOV üksustes on korraldaval ametnikul planeerija kvalifikatsioon, teistes mitte.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

4. PLANEERINGULIIKIDEST JA -MENETLUSEST ÜLDISELT

4.1. Planeeringuliikide ja nende ülesannete kohta käiv rakenduspraktika

Rahandusministeeriumi koostatud analüüsis „Ruumilise planeerimise roheline raamat“¹⁶ on probleemina tõstatatud, et kehtiva planeerimisseaduse alusel on ühe ehitise kavandamiseks eelduste loomine võimalik nii projekteerimistingimustega, detailplaneeringuga, üldplaneeringuga ja kohaliku omavalitsuse või riigi eriplaneeringuga. Igakordne kaalutlemine annab küll võimaluse sobivaima menetluse valikuks igal konkreetsel juhul, ent ei taga osapoolte ühtset arusaama planeerimissüsteemist.

KOV küsimustike ja intervjuude raames leiti, et üldjuhul on erinevate planeeringuliikide ülesanded selged, kuid välja toodi ka mõned erisused:

- Üldplaneeringu sisu on segane, sest ühelt poolt on PlanS-s sätestatud üldplaneeringu ülesannete loetelu, kuid PlanS § 75 lg 2 annab võimaluse omavalitsusel lähtuda omavalitsuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist;
- Maakonnaplaneeringutest tulenevad ehitised või nende võimalikud asukohad, mille lõppvalik jäetakse omavalitsuse üldplaneeringus lahendamiseks, mis tähendab, et omavalitsus peab valima ehitisele asukoha, seadma maaomanikule kitsendused jmt. Kuigi maakonnaplaneeringust tuleneb ka ehitisi, mille asukoht jääb ühe omavalitsuse territooriumile, on näiteks transpordikoridorid üldjuhul omavalitsuste ülesed, mistõttu on ebamõistlik eeldada nende planeerimist üksikute omavalitsuste üldplaneeringute kaudu;
- KOV-d peaksid saama ise otsustada, millised küsimusi maakonnaplaneeringutes täpsemalt käsitlema peaks. Erinevalt Rahandusministeeriumist ei soovi KOV-d, et ülesandeid täpsustataks;
- Ebaselge on rohevõrgustikuga seonduv. Arusaamatuks jääb, millises planeeringud kaitse- ja kasutustingimuste ala paika pannakse – kas selleks on maakonnaplaneering ning kui jah, siis kas seda on võimalik üldplaneeringuga muuta? Leitakse, et KOV võiks ise paika panna, kus rohevõrgustik asub ja muuta vastavalt üldplaneeringu ülesandele. Analoogne küsimus on tõstatatud maardlate osas, kus jääb arusaamatuks maardla asukoha ja kasutustingimustega seonduv.

Erialaliidud toetavad joonehitise planeeringu regulatsiooni tagasitoomist PlanS-i, et tagada omavalitsuste üleste transpordikoridoride planeerimine, mis on täna jäetud pigem üldplaneeringute koostamise kaudu kohalike omavalitsuste hooleks.

Kui PlanS-i kodifitseerimise käigus oli eesmärk muuhulgas muuta planeerimistasandid selgemaks läbi planeeringuliikide ülesannete eristamise, ei ole see praktikute hinnangul seaduses õnnestunud. Kuigi PlanS sätestab, et näiteks maakonnaplaneering on üldplaneeringu koostamise alus ning seeläbi peaks üldplaneering täpsustama maakonnaplaneeringu lahendust, ei peegeldu see üldplaneeringutele seatud ülesannetes. Näiteks keskuste võrgustiku käsitlemine, mis on maakonnaplaneeringus määratletud, kuid mille täpsustamiseks ei tulene kohustust PlanS § 75 sätestatud üldplaneeringute ülesannetest.

Mitmel juhul nimetati müra kui võimalikku kitsendust kinnisomandile, mida planeeringuliikide kaudu reguleerida. Planeeringuliikidega võiks olla kehtestatud, millised müranõuded rakenduvad elamutest erineva sihtotstarbega kinnisasjadel. Näiteks riigikaitsest tegevusest tekkiv müra võiks olla lahendatud müraservituutide kaudu, mis kehtestatakse planeeringute kaudu müra talumiseks.

¹⁶ Ruumilise planeerimise roheline raamat. Rahandusministeerium, 2021.

Intervjuude käigus leiti üldiselt, et olemasolev regulatsioon erinevate planeeringuliikide lõikes annab vabaduse valimaks sobivaim planeeringuliik ehitise kavandamiseks. Kui konkreetsete ehitiste kavandamine määratleda kindlate planeeringuliikidega, siis võib tekkida olukord, kus ehitiste kavandamine peab toimuma keerulisema planeeringuliigi alusel. Riigiametid töid aga välja, et praktikas tekitab erinevate menetluste kaudu ühe ehitise rajamise võimalikkus probleeme näiteks planeeringute koostamisele järgnevas loamenetluses, kus tuleb kontrollida tegevuse vastavust planeeringule (hoonestusload, keskkonnaload, ehitusload jmt). Kui seadusest ei tulene kindlaid aluseid, millal planeeringu koostamine kohustuslik on, ei ole võimalik kontrollida ka tegevuse vastavust planeeringule.

Õiguseksperdid töid välja, et segadust on tekitanud pigem projekteerimistingimuste ja planeeringumenetluste läbiviimise kord, kuivõrd ei ole selge, millisel juhul on ehitise kavandamiseks ja ehitamiseks piisavad projekteerimistingimused ning millisel juhul planeering. Näiteks tehnovõrkude (elekter, vesi, gaas) kavandamine projekteerimistingimuste alusel, samas kui teatud juhtudel võib nimetatud rajatised kavandada ka detailplaneeringu, riigi või kohaliku omavalitsuse planeeringu alusel (EhS § 83). Lisaks ei ole selged juhtumid, millal on projekteerimistingimusi vaja lisaks maakonnaplaneeringule.

Kohtupraktikast ei ilmne, et oleks olnud vaidlusi selle üle, et ehitist oleks kavandatud ebasobiva planeeringuliigiga. Kohtupraktikas on leitud, et ehitise asukohavaliku tegemine väljaspool planeerimismenetlust on vastuolus hea halduse tavaga.¹⁷ Lisaks on selline küsimus tõusetunud detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste võrdluses, kuna projekteerimistingimuste menetlus ei ole oma olemuselt niivõrd avatud ja vaidlustamine toimub tavapärasel korras.¹⁸ See tähendab, et avalikes huvides ei ole võimalik projekteerimistingimusi vaidlustada.

Analüüsi autorite hinnangul tuleneb praktikast ka vajadus vaadata üle planeeringute liigid ning nende eest vastutavad haldusorganid. Üleriigilise planeeringu ning maakonnaplaneeringute eest vastutav haldusorgan on üks valitsusasutus. See tõstatab küsimuse, kas maakonnaplaneeringu kui planeerimistasandi säilitamine on vajalik jäigalt seotud maakonna praeguste piiridega. Riigi strateegiliste eesmärkide elluviimiseks ning kohalike huvide tasakaalustamise vahendina võiks olla võimalik koostada riigi osaplaneeringuid vastavalt territoriaalsele või temaatilisele vajadusele. Riigi pikaajalise strateegilise arengu vaates oleks nii võimalik kavandada ka joonehitiisi. Tulenevalt eelnevast peaks pikemas ajahorisondis kaaluma maakonnaplaneeringu instituudi kaotamist ja selle asendamist riigi osaplaneeringuga – siis, kui oleks kavas alustada uute maakonnaplaneeringute kavandamisega. Selles suunas on astutud samm juba mereala teemaplaneeringu koostamisega, mis näitab ära ehitiste asukohad ja seab veealade kasutuspiirangud.

Süsteemi ühtlustamisel võiks muutuda läbipaistvamaks ka planeeringute ülesannetega seonduvad küsimused. Maakonnaplaneeringute asendamisel riigi osaplaneeringutega võiks tegu olla instrumendiga, mis määratleb ära riigi jaoks oluliste ehitiste asukoha või asukoha alternatiivid ning seab nendega seonduvad kitsendused. Nii võiks tekkida terviklik vaade riigi huvide elluviimise osas ning selgemad seosed muude riiklikult oluliste dokumentidega. Kuniks riigi huvid kajastuvad 15 erinevas maakonnaplaneeringus, jääb strateegiline vaade killustunuks. Lisaks võimaldaks see kaotada maa- ja veealade planeerimise kunstliku piiri. Kui kavandada meres ja maismaal ehitatavat ehitist (nt gaasitrass), peaks seda saama pikaajaliste planeeringutega teha mõlemas asukohas korraga. Sellist lähenemist võimaldab täna riigi eriplaneering, mis aga keskendub konkreetsele ehitisele. Samas oleks riigi strateegilise arengu seisukohast veealade ja maismaa koosmõjus arendamine samuti väga vajalik (nt tuulepargid ja neid teenindav uus põhivõrk maismaal).

¹⁷ Vt näiteks RKHKo 21.10.2021, 3-18-913, p 12.

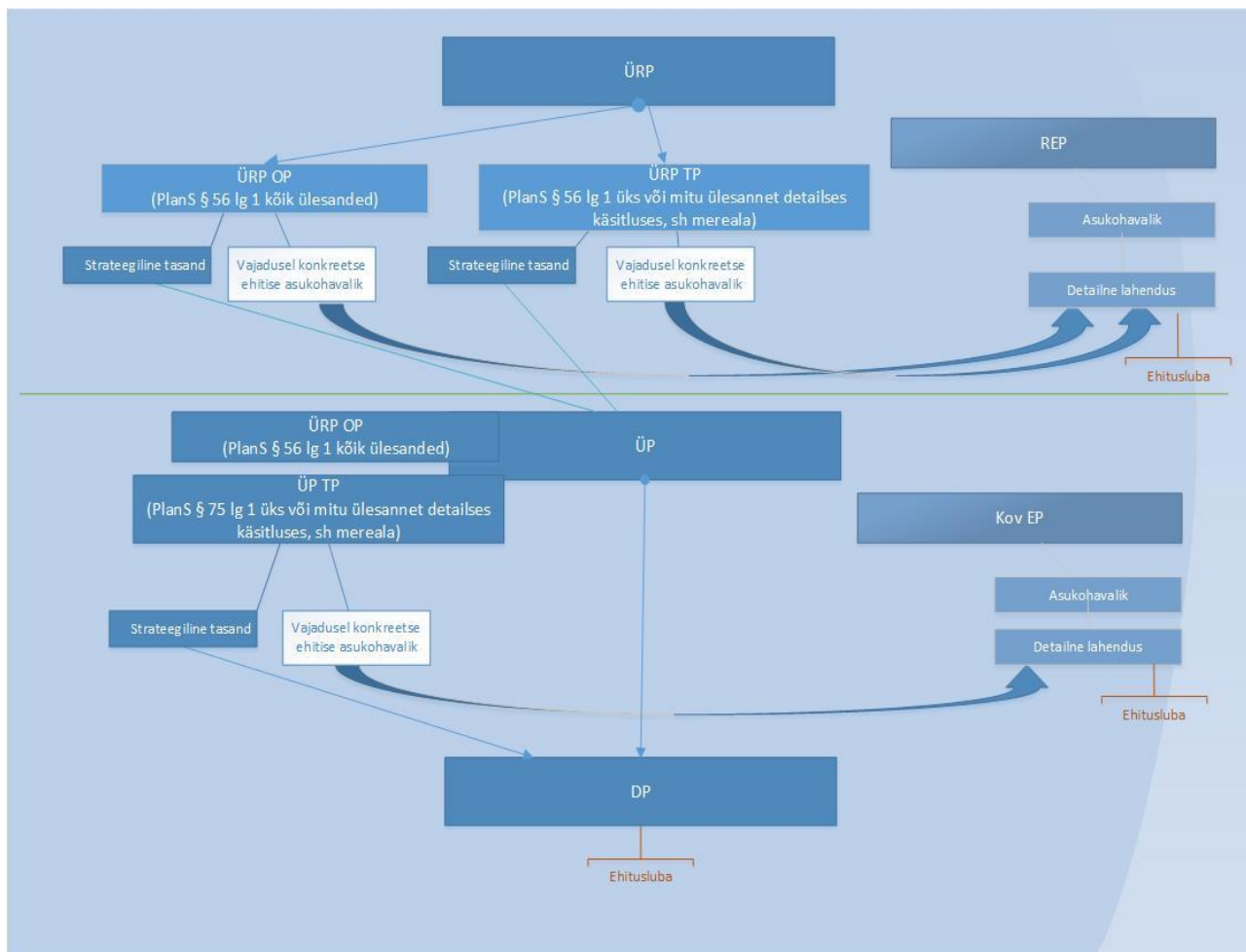
¹⁸ Vt näiteks RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023.

Analüüsi autorite hinnangul saaks joonehitiste kavandamise seisukohast kasutada riigi osa- või teemaplaneeringuid või riigi eriplaneeringut. Kui riigi osa- või teemaplaneeringuga (kehtiva korra järgi maakonnaplaneeringuga) on määratletud ehitise asukoht, võiks liikuda edasi riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisega. Sellele järgneb küsimus riigi eriplaneeringu asukohavaliku menetlusreeglite vajalikkusest.

Erinevate planeeringuliikide ülesannete kohustuslikkuse reguleerimise vajadust sarnaselt PlanS § 126 lg-s 2 detailplaneeringule sätestatud kohustuslikele ülesannetele intervjuude ja küsimustike läbiviimise käigus ei tõstatatud. Analüüsi koostajate hinnangul on see tõenäoliselt ka ebavajalik, kuna detailplaneeringutest kõrgemal asuvad planeeringuliigid olenevad riigi või omavalitsuse arenguvajadustest ning määratlevad pigem strateegilisi arengusuundi, mida tuleb täpsustada madalama taseme planeeringuga. Seetõttu on ebaotstarbekas sätestada kohustuslikuna kehtivad ülesanded, sest see muudab planeeringulahenduse mõnede teemade osas kunstlikuks ning tahaplaanile võivad jääda ülesanded, mis näiteks omavalitsuse territooriumil tegelikult tähendust omavad. Detailplaneeringu puhul on kohustuslike ülesannete eristamine otstarbekas, kuna sellega viiakse ellu üldplaneeringus kavandatud ruumilahendust. Selle ruumilahenduse puhul võivad olla teatud detailplaneeringu ülesanded juba ette lahendatud, mistõttu puudub vajadus nende ülesannete täiendav käsitlemiseks. Sarnane loogika aga ei kehti riigi taseme planeeringute (v.a REP detailne lahendus) ja kohaliku omavalitsuse planeeringute puhul, sest tegu on erinevate haldustasanditega ning maakonnaplaneeringuga ei kirjutata ette kohaliku omavalitsuse arengusuundumisi, vaid ta peab riigi strateegilised arengusuundumused terviklikult ise kavandama, arvestades kohalike vajadusi.

Kokkuvõttes leiti, et planeeringute ülesannete eristamine ei ole õnnestunud, kuid konkreetseid ettepanekuid, milliseid ülesandeid tuleks muuta, samuti ei tehtud. Analüüsi autorid leiavad, et ülesannete sõnastuse üle võib diskuteerida, kuid uuringu tegemise käigus ei ilmnenud, et ülesandeid oleks PlanS-s puudu või üle. Ainuüksi ülesannete sõnastuse korrigeerimine olukorras, kus tegelikkuses saab ülesannet täita, ei õigusta õigusaktis muudatuse tegemist. Kõige suurem küsimus tundub olevat olukorras, kus riigi tasand läheb üle kohalikuks tasandiks. Kohalikele omavalitsustele on arusaamatu, mil määral ja kuidas peaksid nad arvestama üleriigilises planeeringus ja maakonnaplaneeringus käsitletud küsimusi (nt rohevõrgustik). See on ühest küljest planeeringu täpsusastme küsimus, kus riik vaatab strateegilist tasandit ja ei hinda mõju konkreetsele kinnisasjale. Samas tuleb kohalike omavalitsuste planeeringutes riigi poolt seatud piirangud väljendada kinnisasjade täpsusastmes, mis paneb maaomanikega vaidluste lahendamise kohustuse kohalike omavalitsuste õlgadele.

Lahendus võib olla see, kui riigi tasand väljendaks selgelt oma strateegilisi huvisid planeeringutes (seoses arengukavades nimetatud eesmärkidega) ning nendes küsimustes vaataks ka täpsemalt mõju kinnisasjadele. Seda põhjusel, et kohalikul tasandil maakonnaplaneeringus sätestatud tingimuste üle vaidlemine ei ole tulemuslik, kuna kohalikul omavalitsusel on kohustus maakonnaplaneeringutest lähtuda. Samas on tänase regulatsiooni kohaselt maaomanik suunatud just kohaliku omavalitsuse juurde ning tihtipeale ei pruugi ta olla kursis maakonnaplaneeringus sätestatud piirangutega tema kinnisasjale, sest ei ole olnud kaasatud varasematesse menetlustesse.



4.2. Joonis 1. Ettepanek planeeringute süsteemi osaliseks ümberkujuendamiseks. Planeeringuliigid ning nende alusel seatavad kitsendused

Intervjuude käigus toodi välja, et iga planeeringuliik peaks võimaldama kitsendusi. Leiti, et täna on üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringuga ettenähtud kitsendused seaduses kirjeldatud liiga üldisel tasemel, näiteks võib merealade teemaplaneering tuua kaasa kitsendused kinnisomandi kasutamisele. Samuti soovivad KOV-d, et seaduses või juhendis oleks kirjas, millise ülesande lahendamise näol on tegemist kitsendusega ja milliseid kitsendusi taluma ning hüvitama peaks. Kitsenduste osas on samas leitud, et planeeringud võiksid näiteks avalike alade ettenägemise osas kohustavamad olla. Erialaliidud on seevastu seisukohal, et planeerimistasandid on täna segamini ning seadus ei anna piisavaid aluseid nende eristamiseks. Kõrgema tasandi strateegilised planeeringud (maakonnaplaneering, strateegilises osas ka üldplaneering) ei peaks seadma kitsendusi maakasutusele, vaid andma suunised näiteks detailplaneeringute koostamiseks või projekteerimistingimuste väljastamiseks, mille kaudu need kitsendused tekivad.

Kitsenduste vaates leiti, et õiguslikult ei ole probleem, kui kitsendusi saab seada ka teiste planeeringuliikidega, mitte üksnes ehitusprojekti koostamise aluseks olevate planeeringutega. Kitsenduste seadmisel peab aga olema selge selle olemus ja eesmärk. Näiteks peab olema selge, millisel eesmärgil kitsendus seatakse ja kas sellega on seotud omandipositsiooni kaotamine. Kui esineb omandipositsiooni kaotamine, on vajalikud ka asjakohased hüvitusmehhanismid.

Õiguseksperdid tõid olulisena välja asukohavaliku küsimuse. Kui planeering sätestab ehitise või selle asukohaga seonduva tingimuse, mis seab piiranguid, siis tekivad kitsendused. Õiguslikult ei ole võimalik olukord, kus planeering seab strateegilise vaadena asukoha, aga piiranguid sellest ei teki.

Piirangud tekivad ainuüksi juba alama astme planeeringute koostamisele ja mõjutavad seeläbi ka otseselt maaomanikku (nt maakonnaplaneeringuga kavandatud maantee asukohas on piiratud elamuehituse kavandamine). Lisaks töid õiguseksperdid välja, et planeeringu koostamise korraldajad peavad panema tähele, kas teatud liiki planeering võib olla viimane aste enne järgnevaid lubasid, kus kavandatakse ehitisi. Kui detailsemat planeeringut ei järgne, peab näiteks maakonnaplaneering olema läbi kaalutud ka kitsenduste vaates (näiteks merealade kavandamine).

Sama mõtet toetab Riigikohtu lahend, mis käsitles Soodla harjutusväljaku asukohavalikut. Riigikohus leidis, et Korraldus nr 282 ei ole küll vahetult kaebaja kinnistule kitsenduste seadmise aluseks, kuid viib nendeni kaudselt, mõjutades kaalutusõiguse teostamist järgnevate planeeringute ja otsuste tegemisel, nt maakonnaplaneeringu ja riigi eriplaneeringu kehtestamisel. Kohtus on vaidlustatavad ka kaudsed ja faktilised riived, mitte ainult otsesed omandiõiguse kitsendused.¹⁹ Kui haldusaktiga, sealhulgas planeeringuga kavandatakse ehitise asukoht, on sellel kitsendav mõju maa edasisele kasutamisele.

Planeeringutes seatavad kitsendused seonduvad ka kaasamisega. Osa õiguseksperthe töi välja, et kitsenduste seadmiseks peaks(id) olema selge(d) planeeringuliigid. Haldusorganile peab olema selge, millal on vajalik intensiivsem kaasamine. Ehitise asukohavalik on otsus, mille tegemisel peab toimuma intensiivne kaasamine sõltumata planeeringuastmest. Peaks olema ühtne arusaam, mis on kohane liik kitsenduse seadmiseks. Muidu on ka haldusorganitel segane, millal peaks kaasamine olema intensiivsem. KOV-d on konkreetsete murekohtadena välja toonud kaasamise tee-ehituse, rohealade samal viisil kasutamise ning uute tänavate näitamise korral.

Veel on oluline planeeringute koostamisel analüüsida, kas planeeringud seavad avalik-õiguslikke kitsendusi kõikides teemades ja eluvaldkondades – vastus sellele küsimusele on pigem eitav. Seetõttu ei tohiks planeeringuid nende elluviimisel vaadelda viisil, et teemasid, mida ei käsitleta, muul viisil lahendada ei tohi. See tähendab, et planeeringus käsitlemata ehitiste ehitamiseks ei peaks olema lauskeeldu, vaid vastupidi nende ehitamiseks ei ole piiranguid.

Õiguseksperdid töid näitena välja mobiilsidemastide rajamise. Nende ehitamiseks ei ole planeeringud vajalikud, kuid mõju kolmandatele isikutele võib olla suur. Puutumus planeeringutega tekib maa kasutamise sihtotstarbe ning EhS § 12 lg 2 koosmõjus. Pelgalt masti ehituseks planeeringu koostamine on aga reeglina ülemäärane. Planeeringute elluviimise seisukohast ei peaks üksikute rajatiste ehitamine olema piiratud üksnes vastuolu tõttu maa kasutamise sihtotstarbega (juhtotstarbega).²⁰ Samas eeldab selliste rajatiste ehitamine põhjalikuma kaalutusõiguse teostamist ehitusloa andmise etapis. Riigikohus on toonud välja, et ehitusloa andmisel ega kohtumenetluses esitatud põhjenduste alusel ei ole võimalik kindlaks teha, et tehniliste tingimuste põhjal või muudel põhjustel oli välistatud masti rajamine asukohta, kus see maaomanike õiguseid vähem riivaks. Seega pole kolleegiumil võimalik veenduda ehitusloa sisulises õiguspärasuses.²¹

Põhiseaduse seisukohalt on küsimus selles, kas mingi kinnisomandi piirangu kaudu on kinnisomand põhiseaduse § 32 lg 2 teise lause tähenduses üksnes kitsendatud, s.t seda ei saa teostada endises

¹⁹ RKHKo 21.10.2021, 3-18-913, p 12.

²⁰ Vt ka RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 16. Üldplaneeringu-järgne maakasutuse juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid üld-planeeringuga sätestatud maakasutusest eeldusel, et juhtotstarbele vastav kasutus on valdav (kehtiva PlanS § 75 lg 4, PlanS v.r § 8 lg 31) ja see ei mõjuta oluliselt planeeringu põhilahendust. Planeeringu põhilahenduseks on planeeringu oluline osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise (Riigikohtu halduskolleegiumi 12. märtsi 2015. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-71-14, p 11). Roheline võrgustik on Haaslava valla üldplaneeringu oluline osa ja seda tuleb üldplaneeringu alusel säilitada. Eelnevast tulenevalt ei välista see aga täielikult selliseid maakasutusi, mis ei ole vahetult seotud rohelise võrgustiku säilitamisega.

²¹ RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 11.

ulatuses, kuid siiski on omand vähemalt formaalselt säilinud (sest omand ei ole kellelegi teisele üle läinud), või on tegu omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Esimesel juhul on kinnisomandi piirang lubatud, kui seda on mõnel põhiseadusega vastuolus mitteoleval eesmärgil tehtud seadusega ja see on proportsionaalne. Teisel juhul saab omandi piiramine põhiseaduse § 32 lg 1 teisest lausest tulenevalt toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest.²²

Võimalik, et praktikas vajab eraldi täiendavat selgitamist, et kitsenduste seadmisel tuleks esmalt planeeringute puhul arvestada:

- Kas planeeringus kajastatakse olemasolevat olukorda ja kitsendused on juba tekkinud;
- Kas seatakse uus kitsendus;
- Kas kitsenduse tekkimiseks on vajalikud lisatoimingud, näiteks maakorraldustoimingud, ning kas kuni maakorraldustoimingute tegemiseni kehtib senine olukord;
- Kas kitsenduste elluviimisel on vajalik rakendada KAHOS-e regulatsiooni.

Ka Õiguskantsler on seoses seadusjärgse talumiskohustusega leidnud, et kui AÕSRS § 15² kohane seadusjärgne talumiskohustus sõltub kunagisest püstitamise faktist, siis võib argumenteerida, et see kehtib vaid niikaua, kui kaua saab rääkida kunagi püstitatud ehitise olemasolust. Siit võiks järeldada, et kui kõnealune ehitis rekonstrueeritakse niivõrd ulatuslikult, et sisuliselt olemasolev lammutatakse ja selle asemele ehitatakse uus, siis tuleks talumiskohustuse küsimus kehtiva õiguse kohaselt uuesti lahendada. Ulatuslike ehitustööde korral on võimalik uusi asjaolusid arvesse võtta ja vajadusel teha muudatusi, sh kaaluda ka sobivamat asukohta. Asjaõigusseaduse rakendamise seaduses on sätestatud üleminekusätted, see on erandlik regulatsioon ning seda tuleb käsitleda kitsendavalt.²³

Lisaks tuleb kitsenduste seadmisel ja erinevate planeeringuliikidega ehitiste kavandamisel arvestada erisusi rajatise ja hoone vahel ning EhS-i erisadest tulenevaid reegleid. Kitsendusi ei tekita üksnes ehitustegevus, vaid ka planeeringutest tulenevad erinevad piirangud maa kasutamiseks teatud sihtotstarbel. PlanS § 74 lg 5 (üldplaneering on projekteerimistingimuste andmise alus), § 124 lg 4 (detailplaneering on ehitusprojekti koostamise alus) ning § 125 lg 1 (detailplaneeringu koostamise kohustus) koosmõjus tõlgendamisel võib jõuda järeldusele, et vähemalt ehitusloakohustuslike hoonete puhul on ehitamise alus kohaliku omavalitsuse tasandi planeering. Lisaks on kõrgema astme planeeringud liialt üldised, et anda täpseid tingimusi konkreetse hoone kohta. Küll aga võib neist tuleneda väga täpseid tingimusi, mis välistavad hilisema hoonestuse kavandamise teatud maa-alale, näiteks rohevõrgustiku toimimist tagavad tingimused või väärtuslike põllumaade kaitse. Teine lähenemine võib olla erinevate planeeringuliikide või ka väljaspool planeerimismenetlust tehtavate otsuste alusel ehitamise ning rajatistega.

Kitsenduste seisukohast on oluline, millal tuleb piiranguid taluda avalikes huvides ning millal on tegu omandipositsiooni kaotamisega ehk võõrandamisega omaniku nõusolekuta. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika järgi on omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega kõigepealt tegu siis, kui isik kaotab formaalselt omaniku positsiooni. Peale selle peab EIK omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks meetmeid, mille majanduslik mõju sarnaneb omanikupositsiooni kaotamisega. Otsustavaks kriteeriumiks on, kas omanikule jäänud õiguslik positsioon võimaldab veel rahas mõõdetavat väärtust omava asja mõistlikku majanduslikku kasutamist. Majandusliku kriteeriumi alusel võib omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks pidada näiteks maa sihtotstarvet muutvat detailplaneeringut, millega muudetakse varasem väärtuslik

²² U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. 2013/7, lk 478-493.

²³ Õiguskantsleri 8.06.2021 seisukoht Kõrgepingeliini seadusjärgne talumiskohustus rekonstrueerimisel.

ehituskrunt omaniku jaoks majanduslikult väärtusetuks avalikuks ruumiks. EIK on pidanud otsustavaks, kas kontrollialune abinõu avaldab sellist mõju nagu see, kui omand omanikult ilma selle nõusolekuta faktiliselt võõrandatakse.²⁴ Seega tuleks planeeringuid koostades tähele panna, mis muutub õiguslikus mõttes konkreetse maa-ala osas ning kas muudatuse menetlemisel on viidud läbi asjakohane kaasamine ja ärakuulamine.

See seondub ka maakonnaplaneeringu alusel näiteks teatud tingimuste või ehitiste asukohtade üldplaneeringutesse kandmise küsimusega. On tõstatatud probleem, kes peaks sellises olukorras hüvitama kitsendustest tekkivad piirangud maaomanikele. Eesti õiguskorras puudub kõikehõlmav talumistasude või -hüvitiste regulatsioon, mis kataks laiemaid õigusvaldkondi kui planeerimisõigus. On selge, et kõik kitsendusi tekitavad olukorrad ei pea pädima täieliku senise maakasutuse lõpetamisega ning lõppema avalikes huvides omandamise menetlusega. Vastav normistik tuleks aga kujundada, sest järjest teravamaks muutub küsimus seniste maakasutusvõimaluste muutmises ning vajaduses samal ajal tagada avalike huvide teostamine. Kokkuvõttes võib kitsenduste seisukohalt välja tuua, et kitsenduste seadmisel ja planeeringuliikide valikul ei ole praktikas ühtset arusaama. Analüüsi autorite hinnangul vajaksid planeeringute ülesanded kitsenduste seadmise vaates põhjalikumat analüüsi. Analüüs võiks käsitleda ülesannete rakendamist praktikas ja erinevate planeeringuastmete võrdlust. Kõige suurema väärtuse annaks uute üldplaneeringute koostamisel tekkinud kitsaskohad maakonnaplaneeringus ette nähtud ülesannete või teemade edasisel lahendamisel ning nende analüüs kitsenduste tekkimise seisukohast. Planeeringute koostamisel tuleks praktikas juurutada arusaama, kuidas kitsendused tekivad, mis on tekkimise alused ja kuidas lahendada maaomanikega seonduvaid küsimusi.

Lisaks on võimalik välja tuua, et planeeringute puhul tuleks eristada strateegilist tasandit ja konkreetset kitsendust põhjustava ehitise/objekti küsimusi (vt ka Joonis 1). Asudes üheselt ette ära määratlema, millisest ülesandest tekib kitsendus, ei pruugi see hiljem vaidluste tekkides paika pidada. 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. Kui muudatusel on kitsendust põhjustava ehitise/objekti asukohavaliku tähendus, tuleks planeeringus ette näha maa avalikes huvides omandamise võimalus ning peale planeeringu kehtestamist seda ka teha.

4.3. Kokkuvõttes on oluline, et ülalmainitud erinevaid eesmäärke arvestataks. Inimeste vaates on tähtis, et hüpoteetilist mõtet kitsendusi põhjustavast ehitisest/objektist ei tuleks taluda määramatu aja. Lisaks tuleb selgituste andmisel eristada olemasolevad vanu planeeringuid, mille vaidlustamistähtajad on möödunud ja mille osas ei saa tõstatada küsimust maa senise kasutusviisi muutmise kohta ilma, et kaalutaks näiteks samas asukohas Tallinn-Helsinki tunneli vms ehitise jaoks reserveeritud maa-alade kasutamise perspektiivikust. Koostöö, kaasamise ja avalikustamise rakenduspraktika planeeringumenetlustes

PlanS-s on alates 2015. aastast eristatud koostöö ja kaasamine. Üldpõhimõttena tuleb koostööd teha isikutega, kelle pädevusvaldkonda koostatava planeeringuga puudutatakse. Kaasatakse aga asutused, kelle pädevusvaldkonna puutumus planeeringuga võib olla kaudne ning isikud, kelle õiguseid võib planeering puudutada ehk isik, kelle põhiseadusest tulenevaid õiguseid võib planeering riivata. Koostöötajate ja kaasatavate, kes mõlemad peavad olema menetlusse aktiivselt

²⁴ U. Volens. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. 2013/7, lk 478-493.

kaasatud, sisuline erinevus on selles, et koostöötegijatele esitatakse planeering seaduses sätestatud juhtudel kooskõlastamiseks, kaasatavatele aga planeeringut kooskõlastamiseks ei esitata, küll on neil õigus esitada planeeringu kohta arvamusi ehk nõuandvaid seisukohti. Arvamuste esitamise õigus on ka koostöötegijatel, kuid arvamus ei ole planeeringu koostamise korraldaja jaoks siduv.

Mõlemad viisid on aktiivse kaasamise viisid, mis hõlmab endas nii õigust olla pidevalt protsessiga kursis kui saada seaduses sätestatud juhtudel personaalselt teavitatud. Samuti on aktiivselt kaasatavatel õigus esitada planeeringu kohta arvamusi ja saada neile seaduses sätestatud juhtudel ja viisil vastuseid.²⁵

Rohelises raamatus on kaasamise mittetoimimise peamise probleemina välja toodud osapoolte ootuste erinevus. Kui KOV-i soov on täita seaduses toodud eesmärged, siis avalikkuse soov on kaasa rääkida oma elukeskkonna säilimises või parendamises, arendaja soov saada kiire lahendus oma äriplaanile ning riigiasutuste soov oma valdkondlike vajaduste tagamine. Niikaua kui osapooled ise ei teadvusta ja neile ei teadvustata kaasamise eesmärged ning neid ei kaasata õigel ajahetkel, ei taga kaasamine ka kvaliteetsetesse ruumiotsustesse panustamisesse.

Detailplaneeringute koostamise terviklik teoreetiline-praktiline ülevaade (Eesti Planeerijate Ühing; Eesti Arhitektide Liit ja Eesti Maastikuarhitektide Liit) töö välja, et:

- Avalikkust kaasatakse ja teavitatakse e-kirja ja posti teel, lisaks kohalikus ajalehes ja kodulehel, aga innovaatseliselt mõeldes – kas poleks aeg liikuda tänases inforuumis ka ametlikult sotsiaalmeediasse, mis on tänapäeval üks kasutatavamaid vahendeid teabe saamiseks?
- Avalikkuse kaasamine – avalik väljapanek (esialgsete ideede tutvustus) võiks toimuda juba vahetult algatamisele järgnevalt (sel juhul sisalduks avaldatavas põgus kontseptsiooni kirjeldus, mida plaanitakse ja kuhu). Põhjuseks see, et infot jagatakse avalikkusega varem ja planeerija saab juba arvestada avalikkust puudutavate küsimustega ning see võib lühendada menetlust, samuti aitab vältida konfliktide teket, sest avalikkus tunneb end sisendit andva osapoolena;
- Ideaalpildis on strateegilistest dokumentidest tulenev üldplaneeringusse kantud ja piisab kui lähtuda üldplaneeringust. Praktikast see nii ei ole, paljudes omavalitsustes on 15 ja enam aastat vanad üldplaneeringud, milles pole kaasaegseid tingimusi. Siit järeldub, et kohalikus omavalitsuses planeerimise eest vastutav isik peab olema kursis kaasaegsete lähenemistega ja oskama detailplaneeringu lähtetingimustes juhtida tähelepanu strateegiatest tulenevatele uusmõtlemistele, et detailplaneering neid rakendaks. Kui omavalitsuse spetsialist teab vaid strateegiate nimekirja, kuid sisu ei tea, siis ei ole võimalik ka nende strateegiate elluviimine.

KOV küsimustike ja intervjuude põhjal ilmnes, et koostöö ametiasutustega omavalitsuste jaoks toimib ning selle peamiseks võtmeks on infovahetus osapoolte vahel. Samas on tõdetud, et ebamõistlik aeg kulub kirjade, teadete jmt koostamisele. Suureks abiks peavad omavalitsused võimalikku digitaalset menetluskeskkonda, mis aitaks menetlusel silma peal hoida ning tagada koostöö kõigi seaduses nõutud osapooltega ja isikute kaasamine. Võrdlusena toodi EHR-i, kus kaasamine ja koostöö on lihtsalt lahendatud ning kõik ettepanekud kogutakse ühte kohta.

Erialaliidud ning planeerimiskonsultandid peavad koostöö ja kaasamise mittetoimimist üheks põhiprobleemiks planeerimismenetluses. Osapoolte efektiivne kaasamata jätmine tekitab juurde planeeringuvaidlusi. Kaasamist ja koostööd peetakse bürokraatlikuks ja ebaefektiivseks ning kogu protsessi eesmärk paistab olevat kirjaliku dokumentatsiooni saamine, et võimalike vaidluste korral oleks võimalik planeeringulahendust kaitsta või põhjendada. Erialaliitude hinnangul paneb PlanS

²⁵ Planeerimisseaduse seletuskiri SE 571.

liigselt rõhku kirjalikule menetlusele, kuid peaks enam rõhutama erinevate osapoolte suhtlust kui kaasamise efektiivseimat vahendit. Kaasamise tulemusi on võimalik fikseerida ka näiteks protokollides, memodes vmt. Erialaliitude, kuid ka ministriumide ja ametite hinnangul on PlanS liiga teavitamise keskne, mis tekitab kaasatavates sageli kaasamisväsimust. Selle asemel peaks PlanS enam panustama suulisele koostööle, kaasamiskoosolekutele jmt vormidele.

Intervjuude käigus märkisid mitmed valitsusasutused, et olemasolev koostöökind, sh Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määrus nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kind ja planeeringute kooskõlastamise alused“ (edaspidi koostöö kind) on nende valdkonnas piisav.

Samas olid mitmed valitsusasutused seisukohal, et nende kaasatus planeeringumenetlustesse ei ole olnud ühtlane. Näiteks ei ole Maa-ametit kui riigivara valitsejat alati kaasatud riigile kuuluva kinnisasja suhtes planeeringu algatamise taotluse menetlusse ja Kaitseministeeriumit ei ole alati kaasatud planeerimismenetlusse, mis hõlmab riigikaitse piiranguvööndis ehitiste rajamist. Maaeluministeerium on koostöö tegemise korras jäetud nimetamata, kuigi nende huvi oleks olla kaasatud planeeringumenetlusse eesmärgiga tagada väärtuslike põllumaade kaitse. Viimast töid välja ka õiguseksperdid. Terviseamet peab oluliseks enda kaasatust ka radooni ja hallituse kontrollimisel. Eelnev tähendab, et kaasatav asutus saab anda üksnes arvamusi, millel puudub kooskõlastusele sarnaselt õiguslikult siduv tähendus. Transpordiamet ja Muinsuskaitseamet soovivad näiteks enam sisulist kaasamist seni valdavaks olevale kirjalikule koostööle. Tehtud on ettepanek, et Vabariigi Valitsuse määrusega nr 133 kehtestatud koostöö kind üle vaadata ning hinnata, kas kõik asjakohased asutused ning nende poolt tehtud esitatud olulised ehitus- ja planeerimistegevust hõlmavad valdkonnad on määrusega kaetud.

Lisaks kaasamisele on ebaselgeks jäänud, millises planeerimise etapis tuleb ettepanekuid teha. Isegi, kui ettepanekuid on võimalik teha, on nende elluviimise jälgimine keeruline.

Õiguseksperdid töid välja, et kaasatavate osas antud kaalutusõigus on liialt lai. Võimalik, et oleks vaja selgemaid juhiseid, kes kuuluvad kohustuslikult kaasatavate isikute hulka ning sellekohast teavitustööd. Probleemid tekivad ka olukorras, kus kinnisasjade omanikud vahetuvad ning uus omanik ei ole planeerimismenetlusse kaasatud. Siiski peaks igaüks olema mõistlikult kursis sellest, mida tema läheduses ehitama hakatakse.

Intervjueeritavad leidsid, et kaasamise menetlust parandavad kindlasti EhS-i eelnõu muudatused, millega võetakse kasutusele e-ehituse platvorm, mis loob digitaalse infovahetuse kogu ehitiste elukaare osaliste ja avaliku sektori vahel, sh võimaldades parandada ka planeeringumenetluse kaasamist ja arvamuse küsimist ning andmist. E-ehituse platvormi²⁶ arendamisel on välja pakutud, et planeerimismenetlust oleks võimalik jälgida sama või selle keskkonnaga liidestatud lahenduse kaudu, et kogu maainfo oleks ühest kohast leitav ja jälgitav. Maainfo kajastamine ühes keskkonnas võimaldab üksikisikul ise järgida, milliseid piirangud on tema kinnisasja kasutamiseks ja millest tuleb lähtuda näiteks abihoonete kavandamisel. Avalikkuse teavitamise ja kaasamise seisukohast oleks mõistlik, et süsteem saadab automaatteavitusi üksikisikule huvipakkuvate kinnisasjade ja nendega seonduvate toimingute kohta. Sarnane järeldus on tehtud ka planeerimismenetluse infosüsteemi eelanalüüsis.²⁷ Digilahenduste kasutuselevõtt võimaldaks saada paremat ülevaadet kaasatusest ning tõstaks planeeringute kvaliteeti, eeldusel, et platvorm on kasutajasõbralik.

²⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tellinud uuringu „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“. Internetis: <https://eehitus.ee/timeline-post/ehitise-elukaare-õigusruumi-digitaliseerimiseks-kohandamine-uuring/>.

²⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium. Planeeringute menetluse avalike teenuste disainimise ja menetlussüsteemi ning e-ehituse platvormiga liidestamise eel- ja ärianalüüs. Internetis: https://planeerimine.blogi.fin.ee/wp-content/uploads/2021/05/mkm_rm_planeeringud_menetlus_arianalyys_l6pparuanne.pdf.

Õiguseksperdid pöörasid digilahenduste kasutuselevõtu juures tähelepanu sellele, et haldusakti põhjendused peavad infosüsteemi ära mahtuma. Samuti tõstati digilõhe küsimus, et vanem elanikkond ei jääks digilahenduste tõttu hätta. Taotluse alusel peaks olema võimalik saada infot ka paberil ja KOV-i ülesanne oleks oma elanikke teavitada, et edaspidi minnakse üle digilahendustele. E-lahenduste kasutamisest tõstati avalikkuse seisukoha ning avaliku huvi defineerimise küsimus kohtudokumentides. Digilahendusi kipuvad kasutama eriti aktiivsed inimesed, kelle sisendi juures peab kindlaks tegema, kas selle näol on tegemist avalikkuse seisukohaga.

KOV-d on intervjuus ette heitnud seda, et inimesed ei loe Ametlikke Teadaandeid ega paberlehti, mistõttu saadakse infot peamiselt sotsiaalmeediast. Sellisel juhul jäävad infoväljast välja aga need, kes kohaliku kogukonna sotsiaalmeediagruppe ei jälgi. Digilahenduste pahupoolena nähakse aga liigset aktiivsust ja mitmete küsimuste esitamist, mille läbitöötamine on KOV-dele ajakulukas. Oodatakse kaasamise mõiste selgemat sisustamist. Siiski leitakse, et detailplaneeringute puhul on kaasamine oluline.

Näiteks oleks digilahenduste kasutuselevõtul võimalik luua koostöö ja kaasamise alused huvipiirkondade kaupa. Valitsusasutustel peaks olema võimalik märkida neile huvi pakkuvad alad, kus algatatud planeeringute kohta tuleks neile infosüsteemist automaatteavitus.

Riigikohus on leidnud, et kaasamise ja koostöö regulatsioon kehtib küll üldiselt, kuid arvamust avaldavate isikute õigused ja huvid võivad siiski olla erineva kaaluga, sealhulgas näiteks maaomaniku huvid või kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide tagamisest tulenevad huvid. Riigikohus ei nõustunud täielikult argumentidega, et kehtiv riigi eriplaneeringu menetluse koostööd ja kaasamist puudutav regulatsioon võrdsustab puudutatud kohaliku omavalitsuse üksused eriplaneeringu menetluses menetluslike õiguste poolest mis tahes isikutega, kes on avaldanud soovi olla eelvaliku tegemisse kaasatud. Ehkki puudutatud kohaliku omavalitsuse üksuse menetluslik positsioon on sama kui teistel kaasatud isikutel, ei tähenda see, nagu oleks kõigi kaasatud isikute huvid riigi eriplaneerimise menetluses samasuguse kaaluga. PlanS § 10 lg 2 kohaselt peab riiklikku huvi väljendav planeering võimalusel kohalike huve ja vajadusi arvestama. Menetluslik positsioon võimaldab seega kohaliku omavalitsuse üksusel oma vastavad huvid riigi eriplaneeringu menetluses välja tuua ja neid kaitsta.²⁸

Kokkuvõttes võib välja tuua, et koostöö ja kaasamise põhialuseid ei ole vajalik PlanS-s muuta. Küll aga tuleb kas menetlusetappide vähendamise vms kaudu vähendada kohustusliku koostöö ja kaasamise hulka. Abiks oleks digitaalne menetluskeskkond, kus koostöö tegijate ring oleks lihtsasti leitav. Koostöötegijate ringi tuleks koostöö korras laiendada. Toodi välja, et reeglina on kaasamine sotsiaalmeedias kõige efektiivsem. Probleem tekib aga isikutega, kes sotsiaalmeediat ei vaata. Mitmed intervjuueeritavad leidsid, et Ametlikke Teadaandeid ei osata vaadata ega sealt planeerimisalaseid teateid leida.

PlanS-i alusel antud koostöö ja kooskõlastamise määruse täiendamiseks puudub analüüsi koostajate hinnangul vajadus, kuna seda ei ole välja toonud kaasatud huvigrupid ning tegemist on täna juba lahtise loeteluga – kui mõni kooskõlastaja või valdkond on määrusest väljas, tuleb omavalitsusel hinnata, kas konkreetse planeeringu korral on kooskõlastamine vajalik. Kui on, tuleb koostöö ja kooskõlastamise menetlus planeeringu koostamise käigus ette võtta. Analüüsi ja eelnõu koostamise käigus hinnati Terviseameti kooskõlastamise vajaduse ümbersõnastamise ning Maaeluministeriumi lisamise vajadust. Mõlema asutuse puhul on küsimus tõstatatud praktika käigus. Terviseameti puhul leiti, et probleem ei ole koostöö määruse sõnastuses, vaid selle rakendamise praktikas. Kui näiteks Tallinna linnas jäetakse planeeringuid suurte magistraalteede ääres kooskõlastamata, ei ole tegu veaga koostöö määruks, vaid müranormide sisustamises ja

²⁸ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 85.

nende kohaldamise praktikas. Maaeluministeeriumi vajadus kooskõlastada üldplaneeringutega kavandatud väärtuslike põllumajandusmaade kasutust viiakse läbi juba üldplaneeringu koostamise käigus. Seega kui Maaeluministeerium on KOV üldplaneeringu kooskõlastanud ja selles on väärtuslikud põllumajandusmaad reguleeritud, on nende järgimise ülesanne KOV-l kui oma üldplaneeringu elluviijal.

Eraldiseisev küsimus on, kas seaduses kaotada teavitamisega jäigalt seotud ajalehed ning kirjalik teavitamine ja võimaldada planeerimisalase tegevuse korraldajal vabamalt valida teavitamise viisi. Teadete avaldamisel ajalehes võiks olla mõistlik valida loetavaim väljaanne vastavas asukohas ning panna rõhku planeerimisalase tegevuse korraldaja kodulehel või sotsiaalmeedias teavitamisele. Sealjuures tuleb siiski arvestada HMS regulatsiooniga ning intensiivsemalt teavitada isikuid, kelle õigused või huvid võivad saada haldusakti kehtestamisel riivata.

Täiendavalt tuleb ümber hinnata, milline on ajalehes avalikustatava teate sisu. Näiteks üldplaneeringu avalikustamise tulemustest teavitamine avaldab vähe mõju, kui teade avaldatakse väga formaalselt, PlanS-s sätestatud teate tingimusi järgides näiteks küttepuude vmt kuulutuste vahel. Enam oleks kasu arvamuskirjeldustest jms sisu edasiandvatest artiklitest kas kohalikus ajalehes või laiema levikuga ajalehes. Selle kaudu on enam võimalik edasi anda, mida planeeringutega kavandatakse, kuhu jõutud on ning mis edasi saab. See mõjub harivamalt ning panustab sisulisele kaasamõtlemisele.

4.4. Menetlustähtajad

PlanS-i kodifitseerimise eesmärk oli muuhulgas planeerimismenetlusele kuluva aja lühendamine ning planeerimismenetluse ühtlustamine haldusmenetlusega, mis hõlmab lisaks mõistete ühtlustamisele ja haldusaktile esitatavate nõuete arvestamisele ka menetluse ühtlustamist. Näiteks on vastavalt HMS-le piiritletud PlanS-s kolmandad ja puudutatud isikud ning eristatud nende kaasamist, eristatud kooskõlastuse ja arvamuse andjaid, arvestatud avatud menetluse sätetega ning käsitletud planeeringut kui haldusakti. Ühtlustamine haldusõiguse üldosaga tähendab eelkõige, et planeerimismenetlus on sidustatud haldusmenetlusega ning korduvaid sätteid ei ole PlanS-i üle toodud. PlanS-i seletuskirja kohaselt on PlanS-s sätestatud üksnes erisused või praktikas segadust tekitanud õigusnormid.

Rahandusministeeriumi koostatud analüüs „Ruumilise planeerimise roheline raamat“ on menetlustähtaegade puhul esile toonud mitmeid asjaolusid, mis ei ole alati otseselt PlanS regulatsiooni, kuivõrd halduspraktikale suunatud kriitika:

- Planeeringute koostamisel suhtleb planeerimiskonsultant otse valdkondade esindajatega ning lepib kokku lahendused. See võib kaasa tuua täiendava ajakulu, kuna planeeringulahendus ei ole sündinud planeeringu koostamise korraldaja juhtimisel;
- Planeerimiskonsultant võib olla keskendunud huvitatud isiku soovide täitmisele. See võib tingida lisaajakulu, kuna planeerimiskonsultant ja planeerimisametnik ei tegutse ühise eesmärgi nimel, vaid kontrollivad teineteise tehtud tööd;
- Võimalik on sisulisi planeeringulahenduse arutelusid nurjata n-ö pahatahtlike vaidlustustega, mille ainus eesmärk on planeeringu koostamise takistamine. Selline teguviis pikendab menetlustähtaegu;
- Planeeringu kooskõlastamine võib vältida kuid, mis pikendab planeeringu koostamise aega. Ajakulu võib olla tingitud sellest, et kavandatav planeeringulahendus on vastuolus valdkondlike vajadustega; sellest, et kooskõlastaja pole ruumilise planeerimise teemades piisavalt asjatundlik; vähesest koostööst planeeringu koostamisel; aga ka üldistest bürokratlikest asjaajamisnõuetest;

- Planeeringuga püütakse lahendada liiga palju teemasid või lahendada teemasid liiga detailselt.

KOV kirjalike küsimustike ning intervjuude käigus leiti, et menetlustähtaegadel ei ole seost planeeringute sisulise kvaliteedi tagamisega. Menetlustähtaegade reguleerimises nähakse peamist kasu võimaluses protsessi ajaliselt ohjata, et ei tekiks ebamõistlikke viivitusi. Menetlustähtaegade lühendamist ei pea omavalitsused võimalikuks, kuna see kutsuks esile täiendava ressursivajaduse. Menetlustähtaegade pikendamine tähendaks planeerimismenetluste täiendavat venimist. Siiski on omavalitsused toonud välja mitmeid puudusi PlanS-i menetlustähtaegades:

- Avaliku väljapaneku algusest 14 päeva ette teatamine on ebamõistlik, kuna kõik osapooled soovivad planeeringumaterjalidega tutvuda juba teate kättesaamise ajal. Kuigi üldjuhul püütakse materjalid üles panna juba teavituse väljapanemise ajal, võib näiteks ajalehe ilmumise ajast tingituna tekkida teavitusi, kus kirjad on välja saadetud, kuid materjalid ei ole veel üleval;
- Planeerimismenetluse käigus esitatud arvamusele peab vastama 30 päeva jooksul (selgitustaotlusele vastamise regulatsioon). Samas tekitab pidev arvamustele vastamise kohustus pika kirjavahetuse isiku ning planeerimisalase tegevuse korraldaja vahel. Tihti koondatakse ka vastused ja lahendatakse sisulised küsimused vastuvõtmise etapiks. Seega oleks mõistlik, et menetluse käigus laekunud arvamustele vastatakse koos teiste arvamustega näiteks peale viimast avalikku arutelu enne või peale vastuvõtmist;
- Planeerimismenetluse käigus peab enne vastuvõtmist loobuma esitatud arvamusest, muidu liigub see automaatselt edasi vastuvõtmise-järgsesse etappi ning muundub vastuväiteks, mida tuleb omakorda menetleda heakskiitmise faasis. Mõistlik oleks, et enne vastuvõtmist esitatud arvamuste osas ei rakendata loobumise regulatsiooni. Arvamusest loobumist tuleks rakendada alles siis, kui isik ei ole rahul vastuvõtmisele esitatud lahendusega ning esitab peale seda samasisulise uue arvamuse;
- Üldplaneeringute koostamisel on ebamõistlik tähtaeg 30 päeva pärast avaliku väljapaneku lõppu seisukohtade esitamine, kuna sageli on tegemist omavahel seotud ja täiendavaid arutelusid vajavate küsimustega, millele vastamine nõuab kaalumist ja see omakorda aega;
- Detailplaneeringute algatamiseks ette nähtud 30 päeva on ebamõistlik tähtaeg, kui planeering tuleb algatada volikogus (nt ÜP muutev DP), algatamise eelduseks on halduslepingu sõlmimine ja selle tingimuste läbirääkimine, vaja on välja selgitada uuringute vajadus ning enne algatamist konsulteerida mõne ametiasutusega (nt Keskkonnaamet või Muinsuskaitseamet). Kiirustamine ei võimalda omavalitsusel järgnevat protsessi põhjalikult läbi mõelda või protsessi mittejätkamist kvaliteetselt otsustada. Kuna algatamise protsess hõlmab endas paljude asjade tegemist, rikutakse praktikas tihti peale seaduses ettenähtud 30-päevast tähtaega.

Detailplaneeringute algatamisele seatud 30-päevase tähtaja ebamõistlikkust on rõhutatud ka Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüsis, milles on tõdetud, et lisaks selle tähtaja ülevaatamise vajadusele on vaja üle vaadata ka omavalitsuste sisemised tööprotsessid – et KOV-d kohandaksid oma tööprotsesse ning nendesse suunatud ressursi selliseks, et see tähtaeg oleks saavutatav. Analüüsis on võimaliku lahenduseettepanekuna välja pakutud käsitusviis, kus algatamisel kontrollitakse üksnes algatamist välistavaid asjaolusid (nt vastuolu üldplaneeringuga ning teiste piirangutega vmt). Muud tingimused töötatakse välja juba planeeringu koostamise käigus.

Kuigi mitmel juhul avaldati arvamust, et tähtaegade seaduses pikendamine või lühendamine ei too eelduslikult kaasa tähtaegadest kinnipidamist, pakuti intervjuude käigus ka järgnevaid alternatiivseid menetlustähtaegade lühendamiseks/pikendamiseks:

- Protsessi kiirendamise mõttes on eskiisi esitamine eelprojekti alusena planeeringute algatamisel liigselt koormav;
- Võtta eeskujuks MsÜS-i regulatsioon, kus mittevastamine/vaikimine loetakse nõustumiseks, aktiivselt tegutsedes tuleb teha keeldumine. Seeläbi oleks KOV-del võimalik keskenduda rohkem olulisematele projektidele;
- Menetlustähtaegadest kinnipidamisele aitaks kaasa e-ehituse platvormi ja ühtse tehnoloogia kasutuselevõtt. Eskiisi võiks moodustada avalike andmete pinnalt ja jääks ära eraldi ressursimahukas eskiisi koostamise faas;
- Vähendada koostöötegitajalt arvamuse või seisukohtade küsimise etappe. Näiteks riigi eriplaneeringu LS ja VTK etapis teavitatakse koostöötegitajaid algatamisest, LS ja VTK avalikustamisest ning seejärel küsitakse seisukohti LS ja VTK kohta. Kui planeeringu koostamise käigus on osapooli aktiivselt kaasatud, on neid ametlikke koostöötegemise etappe osapoolte jaoks liiga palju;
- Algamise menetlusetapi kaotamine detailplaneeringu menetluses (kaaluda ka teiste planeeringuliikide puhul), et vältida olukorda, kus menetlustähtaega hakatakse lugema alles algatamistoimingu tegemisest, kuigi sellele on eelnenud mitmeaastane eelmenetlus, kus lahendus on juba sisuliselt valmis ja kooskõlastatud erinevate osapooltega. Selle ettepaneku elluviimine eeldab taotluse tagastamise aluste selgemaks kirjutamist. Alternatiivne võimalus on lugeda detailplaneering algatatuks 90 päeva möödudes (vt MsÜS analoogia);
- Veel pakuti välja vastuvõtmise etapi kaotamist ning heakskiitmise etapi ärajätmist. Sõltuvalt planeeringuliigist saab heakskiitmise asendada vaidemenetluse või üksikakti järelevalvega.

Kohtupraktikas on PlanS-s sätestatud menetlustähtaegade osas käsitletud mõistliku menetlusaja põhimõtet eelkõige detailplaneeringute kontekstis. Kehtiv õigus näeb detailplaneeringu algatamise taotluse menetlemiseks ette üldjuhul 30-päevase tähtaja (PlanS § 128 lg 4) ning loetletud erandite olemasolul tähtaja pikendamise võimaluse kuni 90 päevani. Tegemist on avatud loeteluga, mis ei välista tähtaja pikendamist muudel olulistel asjaoludel. Seaduses sätestatud tähtaegade puudumisel hindab kohus haldusorgani tegevust mõistliku aja kontekstis.²⁹

Antud juhul ei võtnud vastustaja vastavat otsust vastu tervelt 15 kuu vältel, mida ei saa pidada mõistlikuks ajaks detailplaneeringu algatamise taotluse lahendamisel isegi olukorras, kus taotluse lahendamiseks seadusega konkreetset tähtaega sätestatud ei olnud.³⁰

Kohus on analüüsinud ka kogu menetlusaja pikkust ning toonud välja, et asjaolust, et planeerimismenetluses kestis ebamõistlikult kaua aega (üle 15 aasta), ei saa teha järeldust, et selline menetlus ei oleks tohtinud lõppeda planeeringu kehtestamisega. Vaidlustatud haldusakt ei ole seetõttu õigusvastane.³¹

Vaidlusaluse detailplaneeringu menetlus on tavapärasest keerukam, sest, nagu nähtub erinevate haldusorganite seisukohtadest, tuleb enne kavandatava rajatise püstitamist teha veel suures ulatuses uuringuid ja võimalikud keskkonnamõjud põhjaveele on tähelepanuväärselt suured. Sellise rajatise püstitamise võimalikkuse väljaselgitamine on aeganõudev ja planeeringumenetlus ka haldusorganite jaoks ressursimahukas. Mõistlik menetlusaeg sellises menetluses ületab kolme aastat, mis on ette nähtud planeeringumenetluse ajal jõustunud PlanS § 139 lg-s 2.³²

²⁹ TrHKO 22.03.2018, 3-18-534 p 10.

³⁰ TlnHKO 12.07.2017, 3-16-1471 p 9.

³¹ TlnRgk 20.12.2017, 3-15-1785, p 18 (menetlusaja osas p 10).

³² TlnRgk 05.10.2016, 3-16-1099, p 16.

Ebamõistlike menetlustähtaegade kontekstis on õiguseksperdid välja pakkunud, et lisaks kohustamiskaebusele kui esimesele teoreetilisele õiguskaitsevahendile võiks süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse näitel ette näha kahju hüvitamise võimaluse, kui menetlustähtaegasid ei järgita. Hüvitise ettenägemine võimaldab tagada menetlustähtaegade seadmise eesmärki, s.o menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul. Õiguseksperdid tõid välja, et olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul peavad tähtajad piisavad olema.

4.5. Planeeringu algatamise rakenduspraktika

Eelmises peatükis käsitleti menetlustähtaegade kontekstis ka planeeringu algatamise toimingute tegemist. Käesolevas peatükis analüüsitakse algatamist kui menetlustoimingut sisuliselt. Planeeringu algatamine kui toiming on olnud läbivalt reguleeritud PES-s, PlanS v.r ja PlanS-s. Algatamistoimingu kohta on ka arvestataval määral kohtupraktikat. Õiguslikult on juurdunud arusaam, et lisaks taotluse esitamisele tuleb teha otsus (algatamine) planeerimismenetluse algatamise kohta. Planeerimismenetluse kui menetlusliigi alused tulenevad HMS §-dest 46–50, kus on kirjeldatud avatud menetluse reeglid. HMS § 47 lg-d 1 ja 2 sätestavad, et taotluse esitamise järgselt otsustab haldusorgan avatud menetluse algatamise. Avatud menetlus on oma olemuselt ärakuulamisõiguse eriregulatsioon. See õigus laieneb peale menetlusosaliste ka huvitatud isikutele. Huvide diapason võib olla väga lai ja sisuliselt tähendab see seda, et avatud menetlusele on juurdepääs igal ajal.³³ Tuginedes eelnevale on küsimus, kas algatamise toiming kannab jätkuvalt üksnes laiema ärakuulamisõiguse tagamise ideed või on sellest saanud haldusmenetluse läbiviimise takistus. Lisaks on õiguslikult küsimus, kas olukorras, kus PlanS menetlused on sätestatud avatud menetlusena, on eraldiseisev algatamise otsustamine vajalik menetlustoiming.

Kohus selgitab, et detailplaneeringu algatamise otsus ei määra siduvalt kindlaks kavandatavat planeerimislahendust ega pane ühelegi isikule selle planeeringulahendusega seonduvalt mingisuguseid siduvaid kohustusi ega piiranguid.³⁴

KOV-d on intervjuudes välja toonud, et algatamine on motiveeritud ja läbimõeldud juhul, kui on vaja teha KSH eelhindang. Rahulolematust tekitab 30-päevane tähtaeg, millest minnakse üle. Algatamisel on takistuseks omanike soovimatus vastu tulla ja erinevad väljaheitamise kokkulepped, mistõttu jääb algatamine venima.

Õiguseksperdid on kritiseerinud algatamise vaidlustamist, nimetades seda ajaraiskamiseks. Selle asemel peaks vaidlustama kehtestamise otsust.

4.6. Teabe avalikustamise, avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu rakenduspraktika

PlanS-i seletuskirja kohaselt tuleb avalikustamise põhimõtet rakendada kogu menetluse jooksul. Vastav järeldus kehtib ka riigi koostatavatele planeeringutele. See tähendab omakorda, et isikutel on alati võimalus suhelda haldusorganiga koostatava planeeringu teemadel. Avalik võim peab astuma samme, et kaasata menetlusesse puudutatud ja huvitatud isikud ning tegema koostööd teiste haldusorganitega. Avalikkuse osalemine ei kätke endas ainult eraisikute osalemise mõtet, vaid ka juba mainitud teiste haldusorganite, ühenduste, esinduste ja huvigruppide osalemise võimaldamist.

PlanS näeb iga planeeringuliigi juures eraldi ette konkreetsed avalikkuse kaasamise normid. Avalikkuse kaasamiseks on PlanS-s sätestatud avalikkuse teavitamine ajalehtede ja veebilehtede vahendusel, samuti on uuenduslikult sisse toodud teavitamine Ametlikes Teadaannetes. Ametlikud Teadaanded on eelnõusse lisaks ajalehtedele lisatud, sest seal avalikustatakse juba täna

³³ K. Merusk. Haldusmenetluse mõiste ja eesmärk. 2001/8, lk 519-528.

³⁴ TrHKo 07.03.2019 3-19-391/2 p 2.6.

keskkonnamõtjude hindamist puudutavat teavet. Lisaks on võimalik sellest registrist tellida endale elektroonilisi teavitusi, mis peaksid samuti aitama igäühel olla paremini kursis planeerimismenetluses tehtavate toimingutega.

KOV küsimustikest ja intervjuudest selgus, et PlanS-s avalikustamise protsessi reguleerimist peetakse vajalikuks, et näiteks huvitatud isikutel ei tekiks võimalust mingeid etappe, näiteks eelnõu avalikustamist, vahele jätta. Samas on KOV-d leidnud, et PlanS-s sätestatud nõuded tagavad vaid miinimumvajadused ning sätestatud nõuetest ei piisa hea planeeringulahenduse saavutamiseks. Viimase eeltingimuseks on KOV-de jaoks siiski laiapõhjaline kaasamine ja koostöö. KOV-d on välja toonud, et PlanS soosib avalikustamist liiga hilistes etappides. Kõikide planeeringute avalikustamise on keeruliseks teinud 2020. aastal puhunud globaalne pandeemia, mis pärssis ennekõike avalike arutelude, kuid ka avalike väljapanekute korraldamist. Peamiseks probleemiks oli PlanS-s sätestatud kohustus korraldada avalikke arutelusid füüsiliselt omavalitsuses kohapeal. See tekitas paljudes planeeringutes asjatuid viivitusi.

- Avalikustamise käigus ei ole otstarbekas edastada planeeringut ka kõigile koostöötegitajatele. Avalik väljapanek ja arutelu on ennekõike omavalitsuse elanikele jt kaasatavatele suunatud;
- Avalikustamise teadete avalikustamine maakonnalehes või üleriigilise levikuga lehes on ebamõistlik kohustus, kuna omavalitsus ei peaks olema erameedia reklaamiosakonna suurtoetaja. Omavalitsuste hinnangul ei jõua need teated ka tegelikult sihtgrupini – enamjaolt loetakse digiväljaandeid, kus teadete avalikustamine ja leidmine ei ole süstemaatiline, vaid juhuslik;
- Planeeringumenetlus võib näiteks suveperioodil seiskuda, kui kohaliku omavalitsuse leht ei ilmu, kuid selles teavitamine on kohustuslik;
- Avalikustamise allikad ja viisid vajavad kaasajastamist – nt sotsiaalmeedia kanalite kasutamine;
- Puhveraeg avaliku väljapaneku alguse ja sellest teavitamise vahel – 14 päeva – on ebamõistlik, sest kui teated välja saadetakse, peaksid materjalid olema juba kättesaadavad, sest valdavalt soovitakse materjalidega tutvuda kohe vastava kirja kättesaamisel;
- Detailplaneeringute avalikustamine tuleb tuua ettepoole. Kui detailplaneering on üldplaneeringu kohane, toimub ainuke PlanS kohane avalikustamine pärast detailplaneeringu vastuvõtmist. Sel hetkel ei ole ei omavalitsus ega huvitatud isik väga valmis planeeringulahendusse vajalikke muudatusi sisse viima;
- Eelinfo jagamine planeerimise algatamisest on ebavajalik nõue, sest algatamisest teavitatakse igal juhul ja inimestel ei ole võimalik algatamist vaidlustada;
- Kaasamine on praegusel hetkel pigem ülereguleeritud, viies selle mõtte kadumiseni. Juhul, kui enne vastuvõtmise etappi on isikul jäänud oma arvamus avaldamata, on avalikustamise etapis põhimõttelisi muudatusi keeruline sisse viia, kuna põhilahendust ei taheta muuta. Selle probleemi leevendamiseks tasub mõelda avaliku arutelu ja väljapaneku läbiviimist kooskõlastamise etapiga samal ajal, jättes ära vastuvõtmise etapi;
- Peale algatamist oleks vaja eskiisi menetlust, millega saaks inimestele anda paremat aimdust sellest, mida kavandatakse. Sellisel juhul ei nähta vajadust vastuvõtmise ja heakskiitmise järgi. Eskiis võiks olla 3D mudeli kujul, mis on professionaalselt koostatud ning mis arvestab ka erinevate faktorite, näiteks liikluse ja insolatsioonitingimustega. Leitakse, et ainult omaniku soovidele vastava joonise näitamine on ebapiisav, kuna lahendus võib veel oluliselt muutuda;

- Koostöö tegemise protsess on lõputu ning kuskile peaks joone tõmbama, kuna ühe ettepanekuga arvestamisele järgneb veel täiendav kooskõlastamiskohustus.

Valitsusasutuste ja õiguseksperptide intervjuudest selgus, et avalikustamise viiside osas sobivad kohaliku tasandi jaoks kohalikud ajalehed hästi. Toodi välja, et Ametlikes Teadaannetes teavitamine ei ole hästi juurdunud ja sealt ei osata planeeringuid otsida. Lisaks on edastatavad sõnumid üleliia formaalsed, millest ei saa üksikisikud aru. Teavitustegevus peab olema lihtsasti arusaadav ning eristatud tulenevalt planeeringu etappidest. Valitsusasutuste hinnangul tuleb eristada, et nemad kui kooskõlastajad ei pea olema kaasatud igasse teavitamise etappi. Avalik väljapanek peab selgelt olema suunatud avalikkusele, omavalitsusele elanikele jt asjast puudutatud isikutele.

Erialaliitude hinnangul on PlanS-s reguleeritud avalikustamine liialt teavitamisele suunatud ning ei taga avalikkuse kaasamist planeeringulahenduse koostamisse. PlanS peaks soosima pigem inimeste sisulist kaasärääkimist ning selleks võimaluse andmine on planeeringu koostamise korraldajast. Täiendavalt on erialaliitude hinnangul teavitamine kogu planeerimisprotsessi vältel ühine ning ei eristata teavitamise sisu planeeringu koostamise erinevates etappides. Selgelt tuleb eristada, kellele on suunatud avalikud väljapanekud.

Erialaliidud tõid välja vajaduse muuta avalikustamise regulatsioon PlanS-s vabamaks, st anda planeeringu koostamise korraldajale enam otsustusruumi, keda ja mis hetkel on vaja kaasata ning millal korraldada avalikke arutelusid. Kuigi siin võib tõusetuda omavalitsuste pädevuse küsimus – kas omavalitsustes on piisavalt kompetentsi avalikustamise protsess läbi mõelda – leiti, et kaalutlemist nõudev menetlus paneks omavalitsused enam võimalikku kaasamisprotsessi läbi mõtlema ning ehk ka kaasamiskava koostamise enam kasutusse võtma.

Kohtupraktikas on käsitletud avaliku väljapanekuga seonduvaid küsimusi. Kohus peab siinkohal vajalikuks välja tuua, et kavandatavast planeeringulahendusest ehk kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest ruumilise ettekujutuse saamiseks tuleb detailplaneeringu avalikul väljapanekul esitada ka selle lisana vastavalt PlanS § 135 lg-le 4 vähemalt üks planeeringulahenduse ruumiline illustratsioon. Samuti näeb kohustusliku eskiisi esitamist ette Tallinna linna ehitismääruse § 11 lg 7. Kohus leiab, et see nõue on sisuliselt põhjendatud ja sarnane eskiisi esitamise nõudele projekteerimistingimuste taotlemisel. Samuti on projekteerimistingimuste eelnõu avalikustamisel või esitamisel kaasatud isikutelt arvamuse saamiseks kohtu arvates elementaarne, et avalikkusele või kaasatud isikutele esitataks sellest arusaamiseks analoogia korras detailplaneerimismenetlusega koos projekteerimistingimuste eelnõuga sellega kavandatavat ehitist puudutav eskiis.³⁵

Eesmärgikohaseks ei saa pidada sellise planeeringu suunamist avalikule väljapanekule, mille koostamine on tegelikkuses alles pooleli ning planeeringuala piirid ebaselged. Avaliku väljapaneku eesmärk on võimaldada avalikkusel esitada vastuväiteid kokkulepitud ja heakskiidetud planeeringulahendusele ning planeeringust vahetult puudutatud isikute (PlanS § 16 lg 4) omavahelised vaidlused peaksid selleks ajaks olema juba peetud. Seetõttu juhul, kui pärast planeeringu vastuvõtmist ilmnevad olulised asjaolud, mis oleksid takistanud planeeringu vastuvõtmist, on planeeringu vastuvõtmisele eelnenud menetlusolukorra ennistamine igati põhjendatud.³⁶

Viimane toetab avalikustamise paindlikkust, kus omavalitsusel tuleb igakordselt kaaluda, kas, keda ja miks uuesti kaasata – kas rääkida läbi konkreetse ettepaneku esitajaga või tingivad muudatused laiemat avalikustamist.

³⁵ TlnHko 15.02.2019 3-18-835, p 12.

³⁶ TlnRgk 16.07.2015 3-14-52230, p 11.

4.7. Planeeringu heakskiitmise rakenduspraktika

PlanS-i seletuskirja kohaselt ei ole heakskiidu andmise otsustamise puhul otseselt tegemist ei riikliku ega teenistusliku järelevalve läbiviimisega, mis on halduse sisemise kontrolli kaheks alaliigiks, vaid järelevalvemenetlus sisaldab endas segamini riikliku järelevalve ning lepitusmenetluse elemente. Seega loobuti PlanS-i kodifitseerimise käigus järelevalve mõiste kasutamisest, mis mõjus eksitavalt. Järelevalve mõiste asendati planeeringu heakskiitmise menetlusega.

PlanS-i kohaselt Rahandusministeerium:

- Kontrollib planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande õigusaktidele vastavust ehk hindab, kas planeering ja KSH on koostatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega, sh kas menetluse läbiviimisel on järgitud menetlust reguleerivaid nõudeid;
- Kuulab ära avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isiku, kelle vastuväiteid üldplaneeringu koostamisel ei arvestatud ja isik, kelle arvamust ei arvestatud, saab enda arvamust täiendavalt põhjendada ning planeeringu koostamise korraldaja tuua välja argumendid, millele tuginedes arvamust arvesse ei võetud. Ära kuulamine võib toimuda suulises või muus sobivas vormis.

Seega hõlmab planeeringu üle enne kehtestamist teostatav järelevalve endas nii planeeringu õigusaktidele vastavuse kui menetluse õiguspärasuse kontrollimist, mis sarnaneb haldusakti vaidemenetlusele. Samas on Rahandusministeeriumil menetluse läbiviimisel osaliselt lepitaja roll, kelle eesmärgiks peaks olema parima ühise tulemuse saavutamine.

Planeeringule antavat heakskiitu, mis sarnaneb oma olemuselt küll kooskõlastusega HMS-i mõttes, ei saa siiski sellega üheselt samastada, kuna heakskiitja rolliks on lisaks õiguspärasuse kontrollile ka lepitusmenetluse läbiviimine ehk heakskiidu andmise otsustamisel tuleb ära kuulata avalikul väljapanekul vastuväiteid esitanud isikud, kelle vastuväiteid arvesse ei võetud ning anda vastuväidete kohta oma seisukoht.

Omavalitsustelt on PlanS-i revisjoni käigus küsitud heakskiitja rolli olulisust kolmest aspektist:

- Lepitusmenetluse läbiviimine

KOV-d tõid kirjalike vastuste ning intervjuude käigus peamiselt välja, et lepitusmenetlus on kogu heakskiitmise protsessis heakskiitja kõige olulisem roll, kuna annab planeerimismenetluses osalejatele nõu neutraalse osapoole, kes annab vaidluste korral oma sisendi kõrvaltvaataja pilgu läbi.

Samas on kritiseeritud lepitusmenetluse läbiviimise kvaliteeti – peamiselt pealiskaudsust – ning asjaolu, et heakskiitjale tuleks esitada seisukoha võtmiseks kõik ettepanekud, mida ei arvestatud, kuigi paljud ettepanekud ei pruugi vajada heakskiitja sekkumist või ei soovi seda ka ettepaneku esitaja. Sageli on ettepaneku esitaja tahte välja selgitamine heakskiitjale esitamiseks väga suurt halduskoormust nõudev tegevus, kuna ettepanekust loobumine eeldab kirjalikku seisukohta ning seda ei pruugi olla planeeringumenetluses võimalik saada.

Heakskiitmise protsessis on puudu kindel kord sisuliste kompromisside leidmiseks ja seisukohtade põhjendamise kohustuse puudumine nõrgestab heakskiitmise menetlust. Leitakse, et kokkuleppeni jõudmine on praktikas ebaharilik.

- Planeeringulahenduse õiguspärasuse kontroll

KOV-d tõid kirjalike vastuste ning intervjuude käigus välja, et planeeringulahenduse õiguspärasuse kontroll ei peaks olema heakskiitja roll, kuna seda kontrollivad kooskõlastajad ning lõplik vastutus lasub planeerijal ja planeeringu kehtestajal. Heakskiitja

peaks kontrollima vastavust kõrgema taseme planeeringutele ning riiklikele arengukavadele ja strateegiatele, arvestades planeeringu liiki, millele heakskiitmise menetlust läbi viiakse.

- Planeeringu menetluse õiguspärasuse kontroll

KOV-d pidasid kirjalike vastuste ning intervjuude käigus planeeringu menetluse õiguspärasuse kontrolli põhjendatuks. Menetlusnõuete kontrolli puhul peeti oluliseks hindamist, kas võimalik menetlusnõude rikkumine oli oluline ehk mõjutas planeeringulahenduse õiguspärasust. KOV-d hindavad Rahandusministeeriumi heakskiitu, leides, et see annab vajalikku tagasisidet protsesside õiguspärasuse osas.

Intervjuudes KOV-dega kritiseeriti Rahandusministeeriumi rolli heakskiitmise protsessis, heites ette sisemise korra puudumist ja heakskiidu andmata jätmisele järgnevat lõputut täiendamist. KOV-d on heakskiitmise välja toonud ka ühe menetluse venimise põhjusena. Menetlust pikendatakse pahatahtlikult heakskiitmise menetluseni jõudmise eesmärgil. Detailplaneeringute puhul võiks kaaluda heakskiitmise etapi ärajätmist, kuna erimeelsuste olemasolul jätkuvaid vaidlused nagunii hilisemalt kohtus.

Valitsusasutused ja erialaliidud on heakskiitmist pidanud oluliseks menetlusetapiks, sest see võimaldab planeeringu erinevate osapoolte eriarvamuste osas läbi viia neutraalset lepitusmenetlust. Oluline on, et menetluse käigus see neutraalsus realselt saavutatud oleks, mitte ei oleks näilik. Olulisena nähakse kõrgema taseme planeeringutele vastavuse kontrolli, mille juures on vajalik säilitada planeeringutasandite teadvustamine – näiteks üldplaneering ei pea üks-ühele kajastama maakonnaplaneeringu lahendust, kuid olema sellega loomulikult kooskõlas. Rahandusministeerium kui täna heakskiitmise menetlust läbiviiv asutus rõhutas eraldi, et menetlusnõuete kontroll heakskiitmise etapis on üldjuhul juba hilja – heakskiitjal peaks ka menetluse käigus olema võimalus tähelepanu juhtida võimalikele puudujääkidele.

Õiguseksperdid näevad heakskiitmist mõttekana siis, kui see aitab kohtuvaidlusi ennetada. Lahenduse väljapakumist otstarbe kaalutlusel nähakse heakskiidu positiivse aspektina.

Kohus on juhtinud tähelepanu sellele, et detailplaneeringu heakskiitmisel ei saa Rahandusministeerium lähtuda pelgalt kohaliku omavalitsuse poolt antud hinnangutest. Kohus leidis, et esmalt vajab rõhutamist, et järelevalveorgan peab ka sisuliselt järelevalvet teostama, mitte andma selle ülesande kohaliku omavalitsusele (vt PlanS v.r § 23 lg 1 p 2). Järelevalve teostaja pädevuses on planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine (PlanS v.r § 23 lg 3 p 1). Vaidlust ei ole selles, et detailplaneering peab olema kooskõlas üldplaneeringuga ning selle sätestab PlanS v.r § 8 lg 7 p 4. Seda, kas vastu võetud DP vastab ÜP-le, peab kontrollima järelevalve teostaja, käesoleval juhul Rahandusministeerium. Tähelepanuväärne on, et planeerimismenetluses on järelevalve teostaja juhtinud valla tähelepanu asjaolule, et ÜP näeb ette lautrikoha, mitte sadama kõnesoleval planeeringualal, kuid ometi, ilma igasuguse täiendava selgitusega, miks varasemast seisukohast lautrikoha küsimuses kalduti kõrvale, on Rahandusministeerium kooskõlastanud [RHO heaks kiitnud] vaidlusaluse DP. Eelnev ilmestab selgelt, et sisuliselt on järelevalve organ loobunud järelevalve teostamisest selles küsimuses. ÜP-s märgitud lautrikoht ei ole määratlemata õigusmõiste, mis vajaks haldusorgani poolset tõlgendust.³⁷

4.8. Planeeringute muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika, sealhulgas sissekandmise regulatsioon

Ruumilise planeerimise rohelises raamatus on välja toodud, et kõige levinum planeeringute muutmise variant on üldplaneeringute muutmine detailplaneeringutega, mis on indikatsioon kas

³⁷ TlnHK 26.11.2021, 3-21-623, p 22 (lahend jõustumata).

liiga detailselt koostatud üldplaneeringust või liiga rutakast üldpõhimõtete muutmisest, mis on üldplaneeringu koostamisel kokku lepitud. Detailplaneeringute koostamise terviklikus teoreetilis-praktilises ülevaates on välja toodud, et üldplaneeringu muutmise peaks olema põhjendatud iga kord, kui kavandatav lahendus on parem kui üldplaneeringu lahendus. See tekitab rea küsimusi, sh küsimuse selle kohta, kelle jaoks see parim on. Lisaks on ülevaates välja toodud, et detailplaneeringute muutmise ja täpsustamise eristamine on praktikas keeruline ning selle muudab veelgi keerulisemaks planeeringute digitaliseerimine, mis tingib planeeringute täpsemaks muutmise.

Valitsusasutused juhtisid tähelepanu, et planeeringute osalise kehtetuks tunnistamise ning sellest tulenevalt kogu planeeringu elluviidavuse hindamine võib ilmneda ka maa omandamisel avalikes huvides. Näiteks kinnisasja äralõike tegemisel maakonnaplaneeringu elluviimisel ei ole enam võimalik detailplaneeringus toodud lahendust ellu viia. Praktikas tuginetakse sellises olukorras KAHOS § 10 lg-le 3, mis võimaldab jätta arvestamata kehtiva detailplaneeringuga. Samas jääb kohaliku omavalitsuse jaoks üles küsimus, mis saab peale äralõike tegemist poolikuna kehtivast detailplaneeringust.

KOV kirjalike küsimuste ja intervjuude käigus toodi peamiselt välja üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga. KOV-d peavad üldjuhul detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise regulatsiooni PlanS-s piisavaks. Peamiste probleemidena toodi välja põhilahenduse muutmise defineerimise vajadust seaduses ning ehituskeeluvööndi vähendamise taotlemise ebavajalikkust läbi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu. Põhilahenduse muutmise korral tõid KOV-d välja, et alati ei ole selge, mida tähendab „ulatuslik“ ning kas näiteks igakordselt üldplaneeringus toodud juhtotstarbe muutmise on ilmtingimata põhilahenduse muutmise. LKS-s sätestatud nõue viia ehituskeeluvööndi vähendamiseks läbi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine, ennekõike näiteks ühe elamu ehitamiseks, on ebamõistlik. KOV-de hinnangul tuleks vastav nõue LKS-s üle vaadata ning asendada see mõne vähemkoormava menetlusega.

Planeeringutesse õigusaktide muudatuste sissekandmine on praktikas osutunud õiguslikult keeruliseks ning ei ole ette nähtud kujul rakendunud. Muudatuste sissekandmine kõrgema taseme planeeringutesse vajab KOV-de hinnangul ennekõike tehniliste lahenduste kasutuselevõttu. Näiteks detailplaneeringutega tehtavate muudatuste sissekandmine on sageli tehniliselt võimatu, kuna üldplaneeringud on kehtestatud ca 20 aastat tagasi ning nende joonised ei ole esitatud masinloetaval kujul. KOV-d ei ole praktiseerinud ka üldplaneeringu juures viitamise süsteemi – planeeringute sissekandmise asemel üldplaneeringu materjalide juures viidatakse seda muutvatele detailplaneeringutele.

Valitsusasutuste ja erialaliitude intervjuudes tõsteti ennekõike esile maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu seoseid ning üldplaneeringuga maakonnaplaneeringu muutmise vajadust. RM talituste intervjuudes toodi välja, et KOV-d ei jälgi üldplaneeringutes maakonnaplaneeringuga toodud suuniseid ning käsitlevad maakonnaplaneeringus toodud lahendusi liiga meelevaldselt. Sageli ei esitata üldplaneeringus toodud lahendusi (nt rohevõrgustiku, asustuse vmt teemal) kooskõlas maakonnaplaneeringuga, kuid ei taotleta maakonnaplaneeringu muutmist. Õiguslikus vaates on maakonnaplaneeringuga vastuolus olev üld- või detailplaneering võimalik kehtestada sõltumata rahandusministeeriumi vastuväidetest. Kui vastuväited on olnud sisulised ja tuginevad õigusaktidele või kõrgema astme planeeringutele, tuleks kaaluda üksikakti järelevalve menetluse rakendamist rohkematel juhtudel, et planeeringute heakskiitmise menetlust võetaks tõsisemalt.

Lisaks varem kehtinud regulatsioonile, mis nägi ette, et detailplaneeringu võib tunnistada kehtetuks, kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib detailplaneeringu elluviimisest loobuda, on eelnõuga PlanS-i lisatud, et detailplaneeringu võib tunnistada kehtetuks ka juhul, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asunud ellu viima. PlanS-i seletuskirja kohaselt, kuna kehtestatud detailplaneeringu lahendus ei pruugi aja möödudes vastata muutunud majanduslikele, sotsiaalsetele, kultuurilistele ja

keskkonnavajadustele ning ka avalikkuse hinnangule, peab kohalikul omavalitsusel olema selge võimalus teatud aja möödudes planeering üle vaadata ja vajadusel kehtetuks tunnistada. Samas peab arvestama, et kehtetuks tunnistamine saab muutunud olude alusel kõne alla tulla eelkõige siis, kui avalik huvi seda tingib. Kui detailplaneeringu rakendamiseks on juba kulutusi tehtud, siis võib kehtetuks tunnistamisega kaasneda nende kulutuste kompenseerimine. Samas peab detailplaneeringu osalisel kehtetuks tunnistamisel arvestama, et tagatud peab olema planeeringu terviklahenduse elluviidavus peale detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist.

Valitsusasutuste ja RM talituste intervjuus rõhutati, et detailplaneeringute kehtetuks tunnistamist ei kasuta omavalitsused piisavalt. Valitsusasutuste hinnangul jäävad väga vanad detailplaneeringud sageli ajale jalgu ning tingivad lahendusi, mis ei ole enam ajakohased, ei toeta teiste valdkondade arengut ja on ruumiliselt ebamõistlikud, kuid kuna detailplaneering on kehtiv õigusakt, on selle järgimine ehitusõiguse andmise aluseks. RM talitused sooviksid omavalitsustelt enam initsiatiivi vanade ja mitte enam asjakohaste detailplaneeringute kehtetuks tunnistamisel, kuid omavalitsustel ei ole selleks ressursi ning sageli ka tahtmist, et võimalike vaidlustega tegeleda. Samas rõhutati, et menetluses olevad üldplaneeringud oleksid ideaalne vahend detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise otsustamiseks.

Õiguseksperdid leiavad, et projekteerimistingimused ei ole detailplaneeringu muutmiseks sobiv lahendus, kuna sellisel juhul ei ole puudutatud isikutel võimalik vaidlustada. Vaidlustamise keerukuse tõttu jäävad avalikud huvid kaitseta, mistõttu jäävad hätta näiteks naabrid, kellel on keeruline tõendada oma kaebeõiguse olemasolu. Praeguses olukorras ei ole võimalik projekteerimistingimusi vaidlustada ka juhul, kui need ei vasta PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud tingimustele, kuid naabrite subjektiivseid õigusi sellega rikutud pole.³⁸ Ringkonnakohus on aga rahuldanud naabri kaebuse projekteerimistingimuste kohta, mis PlanS § 125 lg-le 5 ei vastanud.³⁹ Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu muutmiseks ei tohi projekteerimistingimusi anda. Kohtupraktikas on seda keeldu täpsustatud, seades keeldu piirideks vaid selle detailplaneeringu osa, mis üldplaneeringut muudab.⁴⁰ Õiguseksperptide sõnul tuleb täiendamise ja täpsustamise osas seaduse sõnastust ühtlustada, et vältida näiteks olukorda, kus projekteerimistingimustega lubatakse ehitise ühe korruse võrra kõrgemaks teha.

Lisaks seondub ülaltoodud küsimustega eriplaneeringutes toodud lahenduste muutmine ja peatamine. Vastavas valdkonnas puudub praktiline kogemus, kuid analüüsi autorite hinnangul on vastavad küsimused tõusetunud rakendusliku probleemina. EhSRS § 13 lg 4 lubab joonehitise planeeringut täpsustada projekteerimistingimustega. Lisaks EhS § 27 lg-s 4 toodud tingimustele võib ehitise asukohta täpsustada joonehitise kaitsevööndi piires. Praktilises vaates ei pruugi olla põhjendatud, et ehitusprojekti koostamise aluseks olevate planeeringute täpsustamine on piiratud üksnes uue planeerimismenetluse läbiviimisega. Just suurprojektide menetluses on nii palju erinevaid detaile, mille täpsustamine ehitusprojekti koostamise faasis võib olla vajalik.

On selge, et täpsustamisesse tuleks suhtuda ettevaatlikult, kuna eriplaneeringutega kehtestatavad lahendused on suure avaliku huviga. Täpsustamisel peab seega eriti hoolikalt järgima avalike huvide kaitset. Samas tuleks kaaluda EhS § 27 lg 4 rakendamist ehitusprojekti koostamise aluseks olevate planeeringute täpsustamiseks ning vajadusel lisada sellele täiendavaid avalikke huvisid kaitsvaid garantiisid. Oluline on õiguslikult panna paika täpsustamise tähendus – täpsustamine on planeeringus varasemalt käsitletud teema või selle teema lahendusele selgemate tingimuste

³⁸ RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023, p 20.

³⁹ TlnRgk 29.11.2019, 3-19-27.

⁴⁰ TlnHko 30.04.2020, 3-20-158, p 30.

andmine, mitte uue teema lahendamine. Projekteerimistingimusi võiks käsitleda eraldiseisva ühekordse haldusaktina, mitte planeeringut muutva dokumendina.⁴¹

Kohus on käsitlenud üldplaneeringu muutmise vajadust olukorras, kus on antud kaevandusluba. Kohus leidis, et üldplaneeringuga määratud juhtotstarvet on detailplaneeringu kohustuse puudumise korral võimalik muuta vallavolikogu otsuse alusel ilma detailplaneeringut koostamata. Riigikohtu otsuse kohaselt (p 22) üldplaneeringu, siin ka senist üldplaneeringut muutva planeeringu algatamine, vastuvõtmine ja kehtestamine kuulub kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse § 22 lg 1 p-dest 31 ja 32 ning PlanS § 77 lg-st 1 tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevusse. Haaslava valla kaalutusõigust üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel on aga vähendanud vastuväidete esitamata jätmise kaevandamisloa andmise menetluses. Riigikohtu seisukohalt on uue otsuse tegemisel Haaslava vald kohustatud esitama kaalukad põhjendused eeskätt juhul, kui jätab valla üldplaneeringu ja Metsa katastriüksuse sihtotstarbe muutmata. Sellised põhjendused alluvad kohtulikule kontrollile ja nende esitamata jätmise võib kaasa tuua üldplaneeringu muutmiseks kohtuotsusega kohustamise.⁴²

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et planeeringutesse täpsustuste vms sissekandmise regulatsioon ei ole tööle hakanud ega end õigustanud ja selleks on ka õiguslikult kaalukad põhjendused. Planeering on halduse üksikakt ning see kehtib vastavalt HMS § 61 lg-le 2 kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kehtivus on haldusakti kui tahteavalduse omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Haldusakti kehtivus tähendab, et haldusakti regulatsioon omab õiguslikku jõudu: /-/ soodustava haldusakti puhul – et isikul on tekkinud haldusaktist tulenev subjektiivne õigus. Adressaadil on õigus nõuda avalikult võimult ja teistelt isikutelt teda soodustavast haldusaktist kinnipidamist. Seega on kehtiv planeering õiguskorra osa.⁴³

Planeeringu õigusjõu murrab üksnes selle kehtetuks tunnistamine. Lisaks on oluline, et HMS § 54 kohaselt peab planeering kui haldusakt olema kooskõlas selle andmise hetkel kehtiva õigusega. Seega ei saa PlanS-s nõuda, et hilisemate õigusaktide muudatused tuleb automaatselt kanda kehtivasse planeeringusse. Õigusakti muudatus võib tuua kaasa planeeringu terviklahenduse muutmise vajaduse. Näitena võib tuua ehituskeeluvööndi laienemise temaatika. Riigikohus on analüüsinud ehituskeeluvööndi ja kehtiva detailplaneeringuga seonduvaid küsimusi. Kolleegium leidis, et kui detailplaneeringus märgitud ehituskeeluvööndi piir on isiku jaoks soodsam kui põhikaardi andmed, saab isik lähtuda detailplaneeringust kui kehtivast haldusaktist (HMS § 60 lg 2 esimene lause).⁴⁴

Sarnane probleemistik on ka projekteerimistingimustega detailplaneeringu täpsustamise küsimuses. Seda küsimust on analüüsitud EhS revisjoni raames ja leitud, et projekteerimistingimusi käsitletakse ehitusloa eelhaldusaktina, mistõttu 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

⁴¹ Vt ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud analüüs „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“, lk 87.

⁴² TrHKo 16.10.2017, 3-17-832 p 18.

⁴³ A. Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 314.

⁴⁴ RKHKo 8.04.2021, 3-18-2244, p 15.

sätetatud sama tingimust vastavalt ehitusloa andmisest tulenevale vajadusele.⁴⁵ See tähendab, et projekteerimistingimustega ei sekkuta detailplaneeringu regulatiivsesse sisusse.

4.9. Planeerimismenetluse peatamine

Kehtetuks tunnistamise ja planeeringu muutmisega seondub planeeringumenetluse peatamist puudutav küsimus. Täpsemalt on küsitud detailplaneeringu menetluse peatamise kohta. Vastavat küsimust ei toodud intervjuude käigus välja. Menetluse peatamise või peatumise instituuti ei ole HMS-s reguleeritud. Analoogia korras saab analüüsida HKMS-s sisalduvat menetluse peatumise, peatamise ja kiirendamise regulatsiooni, et hüpoteetiliselt analüüsida, mis oleksid sellised kaalukad põhjendused, et menetluse peatamine oleks õigustatud.

Riigikohtu halduskollegium on selgitanud, et menetluse peatamine on vahend, et tagada kohtumenetluse eesmärkide saavutamine ja menetluse üldiste nõuete täitmine. Menetluse peatamise nõude kohaldamisel tuleb vältida haldusajade lahendamise põhjendamatu venimist. Menetluse peatamise tõttu tekkiv viivitus peab olema proportsionaalne peatamise eesmärgiga.⁴⁶ HKMS §-des 91 jj eristatakse menetluse peatumise ja menetluse peatamise aluseid. Menetluse peatumise alused on poole surm või juriidilise isiku puhul lõppemine, eestkostja määramine või poolest tulenev mõjuv põhjus (nt haigestumine). Kohtupraktikas on leitud, et nimetatud alus on ette nähtud olukordadeks, kui menetlusosalisel pole võimalik mõjuvatel põhjustel kohtumenetluses osaleda. Käesolevas asjas ei ole määruskaebuse esitaja toonud välja ega tõendanud selliste temaga seotud mõjuvate põhjuste või raske tervisliku seisundi esinemist, mis annaksid alust määruskaebemenetluse peatamiseks. Üksnes soov saada vanglas psühhiaatrilist abi ei ole ringkonnakohtu hinnangul käsitletav mõjuva põhjusena, mis tingiks vajaduse menetluse peatamiseks.⁴⁷

HKMS § 95 kohaselt võib menetluse peatada teise menetluse tõttu, kui otsus sõltub täielikult või osaliselt sellise asjaolu olemasolust või puudumisest, mis on teise käimasoleva kohtumenetluse ese või mille olemasolu peab tuvastama haldusmenetluses või muus kohtumenetluses. Sealjuures on piiratud õigusnormi tõlgendamise seonduval põhjusel kohtumenetluse peatamine. Kui küsimuse all on õigusnormi tõlgendamine, millel on määrav tähtsus ka menetletava haldusasja lahendamiseks, peab sarnaseid asju olema kohtu menetluses vähemalt kümme. HKMS § 97 kohaselt võib kohus menetluse peatada poolte ja kolmandate isikute ühisel taotlusel, kui võib eeldada, et see on otstarbekas pooleliolevate kompromissiläbirääkimiste tõttu või muul mõjuval põhjusel.

HKMS peatumise ja peatamise regulatsiooni saab kasutada küll näitena, kuid kohtumenetluse eesmärgid ei ole samastatavad haldusmenetluse, sealhulgas planeerimismenetlusega. Haldusmenetluse eesmärk on vastata isiku taotlusele olukorras, kus tema tegevus on piiratud teatud avalik-õiguslike nõuete tõttu (nt ehitusvabaduse teostamine eeldab detailplaneeringu kehtestamist, mis on käsitletav piiranguna). Kohtumenetluses lähtutakse aga kaebuse esemest ja alusest ning halduskohtu kaalutlusruum on piiratud tema ette toodud väidetega ning kohus ei hinda otstarbekuse argumente. Näiteks ei ole haldusmenetluse peamine eesmärk pidada kompromissiläbirääkimisi. Haldusorganil on PlanS-st tulenevalt kohustus küll huvisid kaaluda, kuid sealjuures tuleb mõistliku aja jooksul jõuda otsuseni, mis reguleeriks asja avalik-õiguslikku seisundit.

⁴⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud analüüs „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“, lk 87.

⁴⁶ K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tartu, 2013.

⁴⁷ TlnRKm 6.07.2021, 3-19-1634, p 4.

Praktikas on planeerimismenetluse peatamise küsimus tõstatatud olukorras, kus näiteks huvitatud isik ei kõrvalda kohaliku omavalitsuse välja toodud puudusi (näiteks tehnorajatistega seonduvad tehnilised tingimused) või kui kohalik omavalitsus soovib, et enne planeerimismenetlusega edasiliikumist saaksid lahendatud eraõiguslikud küsimused huvitatud osapoolte vahel. Ülaltoodud näidetest tulenevalt ei ole tegu niivõrd oluliste küsimustega, mille alusel peatuks või peatataks kohtumenetlus. Pigem on tegu küsimusega, kus haldusorgan peaks:

- Planeerimismenetluse lõpetama;
- Lähtuma sellest, et planeerimismenetluses ei reguleerita asjaõiguslikke suhteid ning eelkõikulepete olemasolu ei tohiks nõuda;
- Mitte nõudma liialt detailselt planeeringulahendust, vaid lähtuma põhimõttest, et planeering peab olema elluviidav, kuid selleks võib kaaluda erinevaid võimalusi edasises projekteerimise faasis.

Tulenevalt praktilisest tagasisidest ja õiguslikust analüüsist leiavad analüüsi autorid, et planeerimismenetluse peatamise teematikat ei tuleks õigusaktis reguleerida.

4.10. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
<p>Joonehitise kavandamiseks efektiivsemate võimaluste leidmine olemasoleva planeerimissüsteemi sees, kui ehitise asukohta ei ole vaja valida:</p> <p>1) Riigi eriplaneeringu detailsema lahenduse kohandamine joonehitiste kavandamiseks</p> <p>2) KOV üksuste kokkuleppel koostamine, inimeste vaates üks menetlus. Vajalik asjakohaste digilahenduste arendus</p>	+		
Planeeringuliikide ja nende omavaheliste seoste kirjeldamine ja planeeringuliigiga seatavate kitsenduste selgitamine.			+
Kujundada talumistasude või hüvitiste regulatsioon, mis kujundaks üldise raamistiku kitsenduste	+		

hüvitamise osas.			
Maakonnaplaneeringu planeeringuliigina ümberkujundamine riigi osa- või teemaplaneeringuks.	+		
Koostöö ja kaasamise aja ja viiside jätkmine planeerimisalase tegevuse korraldaja kaalutusotsuseks: 1) Ettepanekute küsimine LS-le ja VTK-le toimuks samaaegselt avaliku väljapanekuga, jätta ära avalikust väljapanekust teavitamine ning teha seda ettepanekute küsimise etapis 2) Avaliku arutelu korraldamise vajaduse üle otsustamine enne planeeringu vastuvõtmist jätta kaalutusotsuseks (HMS § 50 lg 2 p 2 – luua seaduslik alus arutelust loobumiseks) 3) Planeeringu kooskõlastamise etapis loobumine arvamuse küsimisest kolmandatelt isikutelt 4) Planeeringute heakskiitmise etapi ärajätmine, asendada üksikakti järelevalvemenetlusega	+		
Kaasamiskoolituste läbiviimine – parimate praktikate tutvustamine eesmärgiga panustada nõ suulise kaasamismenetluse levimisele.			+
Planeeringute menetluse infosüsteemi ja e-ehituse		+	

platvormi kasutuselevõtt.			
PlanS-i menetlusetappide ülevaatamine hindamaks, keda, millises etapis ja mil viisil on vajalik kaasata (avalikustamine kui suhtlus avalikkusega, kooskõlastamine kui suhtlus kooskõlastajaga jmt). Kui ettepanekuid esitatakse väljaspool avaliku väljapaneku etappi, siis võib pikendada selgitustaotlusele vastamise aega hiljemalt järgmise menetlusetapini, kus toimub koostöö ja kaasamine.	+		+
Planeeringu taotluse saamisel või algatamisel annab planeerimisalase tegevuse korraldaja lähteseisukohad ja koostab kaasamiskava, mis avalikustatakse planeeringute infosüsteemis. Planeerimisalase tegevuse korraldaja avalikustab konsultantidega sõlmitud lepingud, et avalikkusel oleks ülevaade ajakavast ja teostatavatest ülesannetest.	+		
Planeeringute infosüsteem näitab planeeringus tehtud muudatusi. Planeerimisalase tegevuse korraldajad selgitavad lahenduses tehtud muudatusi avalikkusele. ⁴⁸		+	
Ajaleheteavituste vajaduse ülevaatamine ja ümberhindamine, võimalusel suurema kaalutusõiguse andmine planeeringu koostamise	+		

⁴⁸ CGI uuringu ettepanek, alaptk 4.4.1. Ei tulene käesoleva analüüsi alusandmetest.

korraldajale.			
Kaaluda planeeringuliikide, eelkõige detailplaneeringu algatamise kui menetlusetapi ärajätmist, detailplaneeringu puhul ka tähtaja pikendamist. Detailplaneeringu algatamise taotluse sisu ja vormi reguleerimine alamal seisvas õigusaktis. Loetleda detailplaneeringu automaatseks algatamistaotluse vormistamiseks kasutatavad andmekogude andmekategooriad.	+		
LKS ehituskeeluvööndi regulatsiooni muutmine ning ehituskeeluvööndi vähendamiseks lihtsustatud menetluskorra sisseseadmine.	+		
Detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise võimaluste ja menetluse süsteemne selgitamine ja koolitamine.			+

4.11. Ettepanekute mõju

<p>Joonehitise kavandamiseks efektiivsemate võimaluste leidmine olemasoleva planeerimissüsteemi sees, kui ehitise asukohta ei ole vaja valida:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Riigi eriplaneeringu detailsema lahenduse kohandamine joonehitiste kavandamiseks 2) KOV üksuste kokkuleppel koostamine, inimeste vaates üks menetlus. Vajalik asjakohaste digilahenduste arendus
<p>Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele</p>
<p>Sihtrühm: ettevõtjad, eraisikud</p>
<p>Avalduv mõju: Efektiivsemad lahendused on ettevõtetele majanduslikult kasulikumad ning</p>

võimaldavad arendusprotsesse kiirendada – nt ei pea pöörduma mitme osapoole poole lahenduse saavutamiseks. Ettevõtted peavad kohanema uute reeglitega. Samas ei ole palju kaasuseid, kus on seda tüüpi planeeringut vaja taotleda.

Mõju olulisus: väheoluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud

Sihtrühm: KOV-d, riigiasutused

Avalduv mõju:

- 1) Riigiasutused – peavad muutma töökorraldust (RaM), võib kaasnedu kulu riigile, sest täiendavate menetluste läbiviimine nõuab täiendavaid ressursse.
- 2) KOV-d – kui ülesanne jääb riigile, siis KOV-dele mõju ei kaasne. Võib kaasnedu planeerimisautonoomia riive. Kui lahendus on KOV-de koostöö, siis jääb situatsioon võrreldavaks olemasoleva olukorraga ehk vajalik on juurutada töökorralduslikke muutusi, mida toetavad halduskultuurilised muutused – KOV sisuline planeerimisalane koostöö on kõrgete koostöökuludega halduslikult keeruline protsess.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: keskmine

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)

Sihtrühm: regioonid ja regionaalsed arengukoridorid

Avalduv mõju: Riigi eriplaneeringu lahenduse kohandamine joonehitise kavandamiseks hõlbustab omavalitsusülest taristuobjektide rajamist ning omab sellisena positiivset mõju regionaalsele arengule (piirkondliku sidususe kasv), seda eeldusel, et kohalikud ja regionaalsed huvipooled (OVL) on sisuliselt kaasatud planeerimisprotsessi.

Mõju olulisus: väheoluline

Ulatus: keskmine

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Maakonnaplaneeringu planeeringuliigina ümberkujundamine riigi osa- või teemaplaneeringuks

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: riigiasutused, KOV	
Avalduv mõju: Muudatus tugevdaks riigi keskvalitsuse rolli ruumilise arengu strateegilisel juhtimisel.	
Ebasoovitavate mõjude riskid: KOV üksuste võimekus mõjutada oma regiooni ruumilist arengut võib väheneda, seda sõltuvalt riigi osaplaneeringu regionaalsest ulatusest ja sellest, kuidas on seadusemuudatuses sätestatud koostöö korralduses regiooni KOV üksustega.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: maakonnad ja regioonid	
Avalduv mõju: Riigi keskvalitsuse rolli tugevnemise arvelt nõrgeneb regionaalne ja kohalik võimekus kujundada oma regiooni ruumilist arengut.	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Kohapõhine võimu nõrgenemine ruumilise arengu suunamisel omab vähemalt teoreetiliselt negatiivset mõju regioonide/maakondade arengule. Seda negatiivset mõju võivad (osaliselt) kompenseerida riigi regionaalplaneeringud – eeldusel, et KOV ja maakondlik OVL kaasatakse ruumilise arengu lahenduste kavandamisesse sisuliselt.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Koostöö ja kaasamise aja ja viiside jätmise planeerimisalase tegevuse korraldaja kaalutusotsuseks:

- 1) Ettepanekute küsimine LS-le ja VTK-le toimuks samaaegselt avaliku väljapanekuga, jätta ära avalikust väljapanekust teavitamine ning teha seda ettepanekute küsimise etapis
- 2) Avaliku arutelu korraldamise vajaduse üle otsustamine enne planeeringu vastuvõtmist jätta kaalutusotsuseks (HMS § 50 lg 2 p 2 – luua seaduslik alus arutelust loobumiseks)
- 3) Planeeringu kooskõlastamise etapis loobumine arvamuse küsimisest kolmandatelt isikutelt

4) Planeeringute heakskiitmise etapi ärajätmine, asendada üksikakti järelevalvemenetlusega	
Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rände), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
<p>Avaldub mõju: Ettepanekute küsimine planeeringu lähteseisukohtadele ja väljatöötamiskavatsusele avaliku väljapaneku vormis omab suurt positiivset mõju kaasamise tulemuslikkuse tõstmisele ning kogukondlike konfliktide ennetamisele. Suureneb avalikkuse võime reaalselt lahendusi mõjutada.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Seonduvad KOV ametnike halbade kaalutusotsustega, mille tulemusel kaasneb protsesside lihtsustamisega avalikkuse võimaluste vähenemine kaasa rääkida oma elukeskkonna säilimises või parendamises. Kvaliteetse ruumi põhimõtteid ning avalikku huvi mitteamestavad planeeringud halvendavad elukeskkonda ning kahjustavad teiste piirkonnas kinnisomandit omavate isikute huve.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
<p>Avaldub mõju: Kogukondlike huvide, meelsuse ja ettepanekute arvesse võtmisega kohe planeerimisprotsessi alguses ning kaasamise ja koostöö lihtsustamisega on võimalik ennetada planeerimiskonflikte ning jõuda ruumilist keskkonda paremini arvestava lahenduseni. Planeerimisprotsesside kiiruse kasv võimaldab äriideede ajakohasemat turusituatsiooni enam arvestavat elluviimist.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: seonduvad KOV ametnike halbade kaalutusotsustega protsessi lihtsustamisel, mille tulemuseks on ebakvaliteetsed, laiemaid huve mitteamestavad planeeringud – nende elluviimine kahjustab teiste piirkonnas kinnisomandit omavate ettevõtjate majandushuve.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	

Sihtrühm: KOV, riigiasutused	
<p>Avalduv mõju: Suurendab KOV autonoomiat planeerimisprotsessis ning võimaldab eesmärgipäraste kaalutusotsuste tulemusel säästa ametnike tööaega.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Planeeringute heakskiitmise etapi ära jätmisel nõrgeneb KOV ja riigi keskvalitsuse sisuline koostöö planeeringulahenduse loomisel. Kui KOV koostöö riigiasutustega on kaalutusotsus, siis võivad olulised riigiasutused jääda kõrvale menetlusest. KOV kaalutusotsus ei ole väliselt kontrollitud ning KOV sisemine enesekontroll planeeringulahenduse läbikaalutletuse tagamisel võib väheneda – näiteks võib suurened poliitiliselt motiveeritud planeeringulahenduste koostamine ja kehtestamine.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: looduskeskkond	
<p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui KOV ei tee kaalutusotsuse tulemusel piisavalt koostööd keskkonnakaitse eest vastutavate riigiasutustega, võib planeeringute elluviimisega kaasned teadvustamatuid negatiivseid mõjusid looduskeskkonnale.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: linnad ja vallad	
<p>Avalduv mõju: Nõrgeneb seaduse tugi kaasamiskultuuri edendamiseks kõigis Eesti piirkondades.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Sõltuvalt kohaliku halduskultuuri eripäradest ja KOV ametnike erinevast arusaamisest kaasamisest võivad elanike võimalused planeeringuprotsessis osaleda kujuneda väga erinevaks.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Planeeringu taotluse saamisel või algatamisel annab planeerimisalase tegevuse korraldaja

lähteseisukohad ja koostab kaasamiskava, mis avalikustatakse planeeringute infosüsteemis. Planeerimisalase tegevuse korraldaja avalikustab konsultantidega sõlmitud lepingud, et avalikkusel oleks ülevaade ajakavast ja teostatavatest ülesannetest.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: elanikkond

Avaldub mõju: Eraldi kaasamiskava koostamine omab positiivset mõju kaasamiskultuuri edendamiseks riigis, aktiivse kodanikuühiskonna kujundamisel ja targa osaluse edendamisel. Selleks, et kaasamiskava mõju oleks suurim, tuleks kaasamiskava avalikustada rohkemates infokanalites kui planeeringute infosüsteem.

Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui kaasamiskava ning planeeringuprotsessi puudutav teave on kättesaadav üksnes planeeringute infosüsteemis, jääb valdav osa elanikkonnast teavitamata. Laialdaselt avalikustatud kaasamiskava puhul on risk selles, et kavast ei suudeta erinevatel põhjustel kinni pidada ning sellega võib kaasneda pettumus KOV ja riigi keskvalitsuse planeerimisvõimekuse osas.

Mõju olulisus: väheoluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: keskmine

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)

Sihtrühm: ettevõtted

Avaldub mõju: Planeerimisprotsessi sisu ja ajakava parem avalikustamine suurendab ettevõtjate kogukondlikku vastutust, planeerimisprotsess on sellest lähtuvalt tõenäoliselt paremini läbi mõeldud.

Ebasoovitavate mõjude riskid: Üksnes juhul, kui KOV ja ettevõtete planeerimiskoostöös on midagi varjamist väärt.

Mõju olulisus: väheoluline

Ulatus: keskmine

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)

Sihtrühm: KOV

Avaldub mõju: Planeerimisprotsessi sisu ja ajakava parem avalikustamine suurendab KOV kogukondlikku vastutust, valitsemiskultuuri ja -võimekust – planeerimisprotsess on sellest

lähtuvalt tõenäoliselt paremini läbi mõeldud. Vähemalt osades KOV üksustes ei ole muudatuse mõju suur, kuivõrd planeeringute algatamise lähteseisukohtades on kaasamiskava sisu sees ning neid ka avalikustatakse.

Ebasoovitavate mõjude riskid: Kaasamiskavade jms koostamine ja avalikustamine seab suuremaid ootusi KOV ja riigi keskvalitsuse protsesside planeerimise võimekusele. Infosüsteemis avalikustamine jms tähendab KOV jaoks topeltkoormust planeerimisdokumentide, mille menetlusse on kaasatud valitsus või volikogu, menetlemisel – lisandub tööülesandeid, kasvab ametnike töökoormus.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: keskmine

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)

Sihtrühm: vallad ja linnad

Avaldub mõju: Planeerimisprotsessi kavandamise ja avalikustamise kohustamine seaduses ühtlustab planeerimiskultuuri, vähendab regionaalseid halduskultuurilisi erisusi.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Ajaleheteavituste kohustuse vähendamine – KOV teadete avalikustamine KOV ajalehes või maakonnalehes kui KOVil ajalehte ei ole, riigi teadete avaldamine maakondlikus või riigi lehes

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: elanikkond

Avaldub mõju: Mõju sõltub KOV ametnike kaalutusotsuse sisust ja asjakohasusest seoses elanike infotarbimise muustritega. Infokanalite mitmekesistamise mõju elanikkonna informeeritusele on väga suure tõenäosusega positiivne.

Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui ametnike kaalutusotsus on asjakohatu või kui kohustuse kaotamist kasutatakse teavituskohustusest hoidumiseks, jääb oluline osa elanikkonnast (jätkuvalt) mitteinformeerituks.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
Avaldub mõju: Mõju sõltub KOV ametnike kaalutusotsuse sisust ja asjakohasusest seoses ettevõtete esindajate infotarbimise muustritega. Elanikkonnaga võrrelduna on ettevõtjate infotarbimise muustrid ühetaolisemad ning traditsioonilisemad ja ajaleheteavituse kohustuse vähendamine mõjub ettevõtjate informeeritusele eeldatavalt negatiivselt.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldub mõju: Sõltub KOV poolt valitud kommunikatsioonitegevuse sisust. Ajaleheteavituste vähendamine aitab säästa planeerimisametnike tööaega ning vähesel määral ka raha, kuid samas võib mitmekesisemate infokanalite kasutamine erinevate sihtrühmadeni jõudmiseks ametnike tööaega suurendada. Otstarbekas on sellisel juhul teavitamiskohustuse ülesannete üleandmine kommunikatsioonispetsialistile, mille arvelt vabaneb planeerimisspetsialisti tööaeg.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Detailplaneeringu algatamise kui menetlusetapi ärajätmine või tähtaja pikendamine

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)

Sihtrühm: ettevõtted

Avaldub mõju: Eeldusel, et DP koostatakse seaduse ja ÜP-ga kooskõllaliselt, väheneb planeerimismenetlusele kuluv aeg, kulud arendustegevusele vähenevad, äritegevuse protsessid kiirenevad.

Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui planeeringu algatamisotsus puudub või on automaatne, kasvavad riskid, et koostatav planeeringulahendus ei ole põhimõtteliselt sobiv kavandatud asukohas (nt ei vasta ÜP tingimustele), kuid KOV ametnikel puudub õiguslikku jõudu omav võimalus arendajat sellest teavitada. Ettevõtjatel võib tekkida kiusatus riskida planeeringulahenduse koostamisega KOV ametnike suunistest või kriitikast hoolimata, näiteks lootuses, et valitsuse või volikogu tasandil neid „mõistetakse“. Juhul, kui KOV-s on halduspraktika adekvaatne, kulutab ettevõtja sellise riski tulemusel planeerimisprotsessis nii enda kui KOV tööaega ja raha.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)

Sihtrühm: KOV

Avalduv mõju: KOV ametnike töökoormus ning KOV kulud vähenevad. Samas kasvab vajadus pädevate ametnike järele (planeeringu menetlemise lõpetamise otsustamine koostamise käigus, huvitatud isikute surve planeeringu kehtestamiseks jmt). Juhul, kui ametlik algatamisotsus puudub, on KOV-l raske anda huvitatud isikule oma õiguslikult siduvat hinnangut ja nõu. Juhul, kui algatamise menetlusetapi ära jätmisega kaasneb ka lähteseisukohtade puudumine, siis nõrgeneb KOV õiguslik kindlus ja võime protsesse suuresti kontrollida. Algatamise menetlusetapi tähtaja pikendamine omab positiivset mõju planeerimisprotsessi kvaliteedile

Ebasoovitavate mõjude riskid: Algatamise menetlusetapi ära jätmisel puudub eelkontroll DP lahenduse kooskõla osas ÜP jms regulatsioonidega. Senisest planeerimispraktikast tuleneb KOV-dele surve kehtestada menetluses olevad planeeringuid, mistõttu võib vastupidise otsuse puhul suurenda KOV ja arendajate kohtuvaidluste arv, mis on KOV jaoks oluline töökoormuse kasv. Selliste otsuste tegemiseks on vajalik KOV kindlustunde suurendamine, et planeeringu mittekehtestamine kaalutusotsuse alusel oleks võimalik ilma planeerimiskulude kompenseerimiseta arendajale.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Ehituskeeluvööndi vähendamise võimaldamine projekteerimistingimustega

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: elanikkond

<p>Avaldub mõju: Muudatus võimaldab lihtsustada ehitusõigust andvat protsessi – kuna teatud juhtudel (eeldatavalt just üksikelamu maal) ei pea enam ehituskeeluvööndi vähendamiseks ÜP-d muutvat DP-d koostama, muutub menetlus „tavakodaniku“ jaoks lühemaks, lihtsamaks ja rahaliselt vähemkoormavaks.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui KOV ei tee PT võimaldades ruumikvaliteedi tagamise mõttes asjakohast kaalutusotsust, siis võib randa ehitamise lihtsustumine elukeskkonda halvendada.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
<p>Avaldub mõju: Ühe juhtumi põhiselt üldine halduskoormus väheneb, kuivõrd PT menetlemine on kiirem ja lihtsam kui ÜP-d muutva DP menetlemine, kuid ametnike töökoormus võib kokkuvõttes tõusta, kui menetluse lihtsustamine toob kaasa juhtumite arvu kasvu.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Avalikke ja erahuve eiravad kaalutusotsused eelistada ehituskeeluvööndi vähendamisel PT menetlust võib kaasa tuua rohkem (kohtu)vaidlusi, nendega tegelevate ametnike töökoormuse kasvu ning isegi otseseid rahalisi kulusid.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: veekogud, kaldataimestik ja loomastiku liikumisteed, kaitstud alad	
<p>Avaldub mõju: Ehituskeeluvööndi vähendamise lihtsustumise tulemusel suureneb surve veekogudele ja selle kallaste taimestikule ja loomastikule.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

5. KESKKONNAMÕJU STRATEEGILINE HINDAMINE (KSH) JA MUUDE MÕJUDE HINDAMINE

Planeeringute mõjude hindamise osas viidi kodifitseerimisega PlanS-i sisse kaks olulist muudatust:

- Ühildati KSH ja planeeringute koostamise menetlus. KSH aruande sisuõuded jäeti KeHJS-i;
- Viidi sisse asjakohaste sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste mõjude hindamise kohustus. Kohustus lasub planeeringu koostamise korraldajal.

Vastavalt keskkonnamõju strateegilisele hindamisele kohalduvast direktiivist 2001/42/EL teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta 85 ja tulenevalt strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust on KSH läbiviimine kohustuslik nii üleriigilise-, maakonna- kui üldplaneeringu koostamisel. PlanS kohaselt tuleb KSH läbi viia ka riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel. Detailplaneeringute, samuti üld- ja maakonnaplaneeringute teemaplaneeringute puhul tuleb kaaluda KSH läbiviimist lähtudes KeHJS-s sätestatud kriteeriumitest.

Asjakohased mõjud on Rahandusministeerium defineerinud järgmiselt: KeHJS-s on defineeritud keskkonnamõju ehk tavaline mõju ja oluline keskkonnamõju ehk oluline mõju. Tavalise ja olulise mõju definitsioonist on võimalik lähtuda lisaks looduskeskkonnaga seotud mõjude olulisuse määratlemisele ka majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete mõjude olulisuse määratlemisel. Tavalistele mõjudele ei pöörata üldjuhul igapäevaelus tähelepanu, kuna need on olemuselt ühiskonnas aktsepteeritava ulatusega. Oluliste mõjudega tuleb tegeleda alati, kuna nende avaldumisel võivad kaasneda tõsised tagajärjed. Keskkonnamõju strateegilisel hindamisel keskendutakse olulistele mõjudele.

Planeerimisseaduses ei ole kasutatud mõisteid „tavaline mõju” ega „oluline mõju”, vaid selles räägitakse asjakohastest majanduslikest, kultuurilistest, sotsiaalsetest (sh tervise) ja looduskeskkondlikest mõjudest. See mõiste hõlmab alati järgmist: 1) kõik konkreetse planeeringu elluviimisega kaasnevad olulised mõjud ning 2) kõik tavalised mõjud ulatuses, mis konkreetse planeeringu koostamisel vajavad mingil põhjusel hindamist. Asjakohaste mõjude hindamine on vajalik, et luua eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse, sh tervist ja turvalisust toetava elukeskkonna kujunemiseks. Lisaks peab kavandatu soodustama keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Seda kõike pole võimalik teha, kui ohjatakse üksnes olulisi mõjusid.⁴⁹

5.1. Planeeringumenetluse ja KSH menetluste rakenduspraktika

Varem teostatud uuringutes ja analüüsid, sh ruumilise planeerimise rohelises raamatus on välja toodud, et keskkonnamõju hindamise lisaväärtus planeeringu koostamisel on praktikas väike. Keskkonnamõju strateegiline hindamine küll algatatakse ning mõjuhindamine viiakse läbi, kuid selle rolli planeeringulahenduse kujunemises planeeringu koostamise korraldaja ei adu. Lisaks ei ole praktikas selge, et planeeringu koostamise korraldaja ei ole kohustatud üks-ühele järgima mõjuhindamise järeldusi – tegelikult annab see otsustajale üksnes sisendi kaalutusotsuse andmiseks.

Asjakohaste mõjude hindamise vajalikkust varem teostatud uuringute ja analüüside kohaselt planeeringute koostamisel ei teadvustata. Planeeringute koostamisel hinnatakse mõjusid

⁴⁹ Rahandusministeeriumi hallatav planeerimise infoveeb: www.planeerimine.ee.

looduskeskkonnale, sest need on seaduses detailselt reguleeritud, kuid mõjud näiteks kaasnevatele sotsiaalsetele vajadustele (lasteaiakohad, koolikohad jmt) ning vajadused transpordivõrgustiku ümberkorraldamiseks või muu taristu kavandamiseks jäävad üldjuhul hindamata, rääkimata ruumimõjudest laiemalt.

Kohtupraktika tulemusel on tekkinud oluline probleem Natura 2000 aladel kaitstavatele väärtustele avalduda võivate mõjude hindamise loogika erinevusest strateegilise ruumilise planeerimise loogikast. Mõjude hindamine eeldab kavandatava tegevuse iseloomu, asjaolude ja tehnilise lahenduse täpset välja selgitamist ka planeeringute koostamisel, samal ajal kui detailsed lahendused otsustatakse alles järgmistes etappides. Viidatud probleemile on tähelepanu juhtinud ka planeerimise roheline raamat. Õiguseksperdid näevad, et abstraktne lähenemine oluliste mõjude välistamise kohta on aktsepteeritav olukorras, kus sel hetkel täiendavat infot oluliste mõjude kohta pole. Siiski peaks olulisi mõjusid hindama juhul, kui olulised mõjud on ette teada ning mängivad asukohavaliku juures olulist rolli. Samuti on nad välja toonud, et KSH-delt nõutakse liigset detailsust, mida on kritiseerinud ka Riigikohus.⁵⁰

Kokkuvõtvalt on varem teostatud analüüsidest välja toodud, et planeeringute koostamisel tuleb planeeringu korraldajal tuvastada, millised olulised mõjud võivad konkreetse planeeringu elluviimisega kaasneda ning neid mõjusid planeeringuotsuses kaaluda.

KOV intervjuude ja küsimustiku läbiviimise käigus peeti planeeringute ja KSH ühildatud menetlust väga heaks PlanS-i muudatuseks. Küll aga on omavalitsused tähelepanu juhtinud KSH kvaliteedile, mis on sageli ebaühtlane ning on parem, kui planeeringu ja KSH koostab üks ettevõtte. KOV-d tunnevad, et ei ole hetkel hinnangute koostamiseks pädevad ning vajavad täpsemat reeglistikku aruande sisu hindamiseks. KOV-d ei ole võimelised kõiki vajalikke mõjusid ette nägema, kuid see tekitab inimestes rahulolematust. Samuti leitakse, et juhtotstarbe tõttu üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul ei ole KSH eelhinnangu tegemine mõistlik ja soovitakse kindlat nimekirja juhtudest, kui KSH eelhinnangu tegemine tõesti oluline on. Ühe praktilise mõjude leevendamise näitena toodi intervjuudes välja bensiinjamaad, mille mõju leevendatakse haljastusega.

Asjakohaste mõjude hindamise osas markeerisid omavalitsused suhteliselt üheselt, et see, mis on asjakohased mõjud ning kas ja kuidas neid hinnata, ei ole selge. Kuigi mõni omavalitsus on välja toonud, et asjakohaste mõjude hindamine (näiteks sotsiaalsete mõjude hindamine sotsiaalvaldkonna ehitise ehitamiseks) on tellitud planeeringu koostamise koosseisus, ei ole planeerimiskonsultant või mõjude hindamise konsultant sellega sisuliselt hakkama saanud. KOV-d on leidnud, et iga detailplaneeringu puhul ei olegi see oluline. Asjakohaste mõjude hindamine peaks tulema kõne alla, kui kavandatakse olulisi ruumilisi muudatusi või suure ruumimõjuga muudatusi. Samuti on välja käidud mõtte sätestada mõjude hindamise metoodika, kuna leiti, et JuM mõjude hindamise metoodikast lähtumine tulemust ei too. Turg ei paku mõjude hindamiseks vajalikku teenust, mistõttu on KOV-l keeruline nõuda teatud küsimustele vastamist.

Erialaliitude seisukohast on asjakohased mõjud vähehinnatud, sest planeeringu koostamise korraldajad sellele tähelepanu ei pööra ning mõjude hindamist kas ei telli või tellivad seda üldsõnaliselt, tegelikult mõjude hindamise peale sisuliselt mõtlemata.

Halduskohtu järeldusest, et kavandatav ettevõtmine ei ole olulise keskkonnamõjuga tegevus KeHJS § 6 lg 1 mõttes, mille puhul oleks keskkonnamõju hindamine kohustuslik (KeHJS § 3, § 33 lg 1) (otsuse p 13), ei järeldu, et KSH läbiviimine ei võiks olla kohustuslik teistel alustel. Kuigi PlanS § 124 lg 5 viitab ainult KeHJS § 6 lg-le 1, on see viide ebatäielik. Strateegiline planeerimisdokument on KeHJS § 31 p 1 tähenduses mh ka detailplaneering. Ringkonnakohtu

⁵⁰ RKHKo 08.08.2018, 3-16-1472, p 30.

hinnangul ei ole käesoleval juhul sugugi selge, et KSH kohustuslikkus ei tulene KeHJS § 33 lg-st 1.⁵¹

Kokkuvõtvalt saab nentida, et keskkonnamõjude hindamise menetlus PlanS-s on adekvaatselt reguleeritud, kuid probleemsem on nii keskkonnamõjude hindamise kui laiemalt asjakohaste mõjude hindamise sisu – selle vajadus ning hindamise meetodid ei ole selged, vajadus ei ole ilmne ning seetõttu ei ole asjakohaste mõjude hindamine planeeringute koostamisel sisuliselt praktikas toimunud. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole tegu õigusliku probleemiga, vaid vajab praktika parandamist. Asjakohaste mõjude hindamist täna valdavalt planeeringuhangetes nõutakse, kuid koostamise korraldajatelt täpsemaid suuniseid, mida sisse osta soovitakse, saada ei ole. Käesoleva analüüsi koostamise ajal on koostamisel Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneeringu „Pärnu jõe ja kaldaala ruumilise arengu perspektiiv ning seosed mereplaneeringuga“ asjakohaste mõjude hindamine Rahandusministeeriumile, mida konsulteerib Eesti Planeerijate Ühing. Töö valmib 2023. aastal ning käesoleval ajal on ootus, et antud tööst tuleb ka teistele planeeringute koostamise korraldajatele head suunised ja kogemused asjakohaste mõjude sisustamiseks ja hindamiseks. Mõjuhindamise konsultantidel on valdavalt nägemus asjakohaste mõjude hindamiseks olemas, kuid ülioluline on arusaamade ühtlustamine hankijatega, et kõik saaksid eesootavast tööst ühtmoodi aru.

5.2. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Mõjude hindamise, sh lisaks KeHJS kohastele mõjudele ka PlanS kohaste asjakohaste mõjude hindamise tervikpraktika juurutamine, sh metoodika koostamine, põhjalik kooolitamine, sh planeeringu hangete läbiviimiseks.			+

⁵¹ TrtRgk 08.07.2021 3-21-1033, p 21.

6. ÜLERIIGILINE PLANEERING

Valitsusasutuste intervjuude käigus toodi välja, et riik peaks juba üleriigilise planeeringu (ÜRP) puhul suunama piirkondlikku arengut nt kaevandamise, energia arengu jms oluliste valdkondade osas, et vältida KOV-de vastumeelsust kogu riigi huvidele vastavate arengute osas.

Lisaks toodi välja, et riiklikud arengukavad peaksid olema üleriigilise planeeringuga tihedamalt seotud. Üleriigiline planeering peaks neile andma ruumilise väljundi. Kuna üleriigiline planeering annab aluse maakonnaplaneeringute koostamisele, peavad olema üleriigilise planeeringu ning maakonnaplaneeringu ülesanded seostatavad. Riiklike arengukavade ning üleriigilise planeeringu tihedamaks sidumiseks on seaduse muutmise asemel vajalik, et üleriigilise planeeringu koostajad looksid arengukavade põhjal üleriigilise planeeringu näol valdkondadeülese tasakaalustatud riigi ruumilise arengu visiooni. Samuti on oluline, et teave liiguks ka vastupidises suunas. Planeeringutes kavandatud ruumilised eesmärgid peavad jõudma riiklikesse arengukavadesse. Sellist põhimõtet tuleks väljendada uue ÜRP koostamisel, et riiklike arengukavade ja planeeringute vahel tekiks suurem sidusus. Kuna planeeringuid mõjutavate (või vastupidi) arengukavade koostamise osas puudub üks õigusakt, siis ei ole otstarbekas arengukavade kohustuslikku järgimist sisse kirjutada kõikidesse valdkondlikesse seadustesse.

Tugevama sisu riigi tasandi planeeringute järgmisele oleks võimalik anda üleriigilise planeeringu või maakonnaplaneeringute ülevaatamisel, kus valitsusel oleks võimalik suunata erinevaid valitsusasutusi analüüsima enda arengueesmärke võrdluses üleriigilises planeeringus sätestatuga. Ülevaatamise tulemusel saab valitsus panna ülesandeid või anda suuniseid valdkondlike arengukavade koostamiseks. Selle osas on võimalik täpsustada ülevaatamisel teostatavaid ülesandeid. Seadust täpsustamata on sama eesmärk võimalik täita arvestades PlanS § 11 lg-s 1 sätestatud teabe piisavuse põhimõtet, kus planeerimisel tuleb arvestada asjakohaste strateegiate, riskianalüüside, kehtivate planeeringute, arengukavade ning teiste ruumilist arengut mõjutavate dokumentidega. Sõnastus „planeerimisel tuleb arvestada“ võib jääda ülevaatamise toiminguga tegemiseks kitsaks, mistõttu on tehtud ettepanek seadust selle ülesandega täpsustada.

Kohtupraktikas on leitud, et üleriigilisel planeeringul kui kehtival haldusaktil on HMS §-s 61 sätestatud õiguslikud tagajärjed.⁵²

Üleriigilise planeeringu olemust muudab merealade teemaplaneering. Teemaplaneeringu täpsusaste on oluliselt detailsem ning see võib tingida vajaduse planeeringut muuta või täpsustada. PlanS § 26 sätestab, et üleriigilise planeeringu kehtetuks tunnistamiseks (muutmiseks) tuleb koostada uus üleriigiline planeering. Üleriigilise planeeringu teemaplaneeringu kontekstis on selline lähenemine liialt koormav, kuna seob muutuva iseloomuga teemaplaneeringu kehtivuse staatilise üleriigilise planeeringu kehtivusega. Tõenäoliselt tekib mereala teemaplaneeringu muutmise või täpsustamise vajadus praktikas suhteliselt ruttu, kuna merealale ehitamise tingimused on detailsed (nt ehitiste kõrgus). Samas areneb merealale ehitamise tehnoloogia kiiresti ning täpsustused detailides võivad olla vajalikud. Sealhulgas võivad olla vajalikud täpsustused seoses maismaal asuvate ehitistega.

6.1. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Muuta üleriigilise planeeringu	+		

⁵² TlnHKO 11.12.2018, 3-18-551, p 32; 07.09.2018, 3-18-529, p 111.3.

teemaplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist ning sätestada selleks eraldiseisvad õiguslikud alused.			
Täiendada üleriigilise planeeringu ja arengukavade seoseid ülevaatamise sätete juures.	+		

6.2. Ettepanekute mõju

Muuta üleriigilise planeeringu teemaplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist ning sätestada selleks eraldiseisvad õiguslikud alused	
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avaldub mõju: Muudatus võimaldab reageerida oluliselt kiiremini tehnoloogilistele ja regulatiivsetele muutustele ning pakkuda selliselt ettevõtetele oluliselt konkurentsivõimelisemat ärikeskkonda.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: riigiasutused	
Avaldub mõju: Suureneb riigi keskvalitsuse võimekus panustada riigi strateegiliste eesmärkide saavutamisesse. Muudatuse mõju riigiasutuste halduskoormusele sõltub sellest, kuivõrd hästi riigi keskvalitsus oma ülesannet pakkuda konkurentsivõimelist ärikeskkonda täidab – kui sageli reageerib muutuvale keskkonnale ning algatab teemaplaneeringute muutmise või täpsustamise protsessi.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)

Sihtrühm: looduskeskkond

Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui paindlikkuse kasvu üleriigiliste teemaplaneeringute muutmisel kasutatakse hoolimatult, sh keskkonnamõjusid ebapiisavalt hinnates, kasvab oht kahjustada planeeringu elluviimisega looduskeskkonda.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: suur

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

7. RIIGI ERIPLANEERING

7.1. Riigi eriplaneeringu koostamise kohustus, ülesanded ja selle rakenduspraktika

Rahandusministeerium on selgitanud⁵³, et riigi eriplaneering on planeering, mille peamiseks ülesandeks on riigi jaoks oluliste ehitiste rajamiseks sobivaima asukoha valimine. Riigi eriplaneering ei sobi riigi pikaajaliste strateegiliste eesmärkide kavandamiseks ja maade reserveerimiseks. Kuigi ehitised, mille rajamiseks tuleb koostada riigi eriplaneering, on seaduses ammendavalt esitatud, tuleb silmas pidada, et nende asukoha valiku või toimimise vastu peab olema suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riiklik ja rahvusvaheline huvi väljendub ennekõike selles, et ehitise rajamine on maakondade ülene huvi ning see kajastub mõnes riiklikus sektorarengukavas (nt transpordi arengukava, energiamajanduse arengukava vms). Riigi eriplaneeringu algatamise ja kehtestamise otsuse teeb Vabariigi Valitsus, mis tähendab, et Vabariigi Valitsus hindab igakordselt, kas ehitise rajamise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi ning selgitab välja muud olulised eeldused riigi eriplaneeringu algatamiseks. Riigi eriplaneeringu eripära on selle kehtimise aeg – planeering peatab samal maa-alal olevad teised planeeringud 5 aastaks ning kui planeeringut on asutud selle aja jooksul on ellu viima, kaotavad teised planeeringud kehtivuse.

Praktikas on tekitanud küsimusi, kas riigi eriplaneeringu koostamine on kohustus või võimalus. PlanS-i koostamise raames valiti välja teatud ehitiste liigid, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi, samuti maakonnaüleste huvide väljendamiseks. Üldine definitsioon annab kaalutusvõimaluse otsustamiseks igakordselt riigi eriplaneeringu algatamise üle. Rakendamise teeb keeruliseks PlanS § 27 lg 2, kus suure riikliku või rahvusvahelise huviga ehitised on detailselt loetletud, kuid loetelu mõistekasutus ei käi kaasas näiteks teistes õigusaktides käsitletava terminoloogiaga (nt EhS alusel kehtestatud ehitise kasutusotstarvete loetelu⁵⁴) või ei arvesta erijuhtumitega (nt avalik raudtee vs eraraudtee, suured päikesepargid jne). Ehitise liikide jäika loetelu (EhS Lisa 1 näitel⁵⁵) on võimalik muuta, viidates riigi jaoks strateegilistele valdkondadele ja jättes konkreetsed ehitise liigid nimetamata või näiteks analoogselt kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu regulatsiooni juures oleva määruses sätestatud loeteluga. Ka valitsusasutused tõid oma intervjuudes välja, et riigi eriplaneeringu objektide nimekiri on liiga abstraktne ning oleks vaja riigi eriplaneeringu objektide osas konkreetsust – millal tuleb koostada riigi eriplaneering ja millal on see KOV tasandi planeeringu küsimus.

Alltoodud kohtuasjaga seonduvalt oli vaidlus, kas tselluloositehase ehitamisega kaasneb suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigikohus leidis, et ka ettevõtja huvi võib olla suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Samas ei ole PlanS § 27 lg-s 2 käsitletud ehitisi, näiteks tööstusehitisi, millel võib olla suur riiklik huvi. Riigikohtu seisukoht toetab lähenemist, kus suur riiklik või

⁵³ Rahandusministeeriumi ruumilise planeerimise infoveeb www.planeerimine.ee.

⁵⁴ Majandus- ja taristuminister 2.06.2015 määrus nr 51 Ehitise kasutamise otstarvete loetelu.

⁵⁵ Võrdlusena näited:

REP loetelu	EhS Lisad kasutusotstarvete järgi
Riigimaantee	Avalikult kasutatav tee, sild, viadukt
Torujuhe	Auditikohustuslik surveseade, sh soojustorustik
Elektrijaama elektrilise nimivõimsusega alates 150 ja tuuleelektrijaama elektrilise nimivõimsusega alates 400 megavatti	Elektritootmisrajatis, üle 100 kW
Kõrgepingeliini alates pingest 110 kilovolti	50 kV ja kõrgema pingega õhuliin, vee- või maakaabelliin

rahvusvaheline huvi võiks olla ka erasektori algatustel. Riigil peaks aga olema selge nägemus üldisest huvist tulenevate ning riigi eriplaneeringut nõudvate ehitiste ehitamise osas ning need eesmärgid peaksid olema avalikkuse jaoks läbipaistvad. Riik on riigi eriplaneeringu taotluste menetlemisel seni lähtunud kaasusepõhisest lähenemisest, kuigi riigi eriplaneeringu regulatsiooni algidee on olnud vastupidine. Näiteks võiks PlanS § 27 lg 3 põhjendatud juhud olla riigi huvide mõttes ettenähtavad.

Regulatsiooni eesmärk on olnud, et riik näeb kas üleriigilises planeeringus või oma arengukavades ette suure riikliku või rahvusvahelise tähtsusega arendusprojektide kavandamise ning koostab seejärel riigi eriplaneeringu. Riigil on valik, kas arendusprojekti planeerimine ja hilisem elluviimine toimub koos erasektoriga või jääb see üksnes riigi ülesandeks. Seega peaksid riigi üldised strateegiadokumendid olema paremini seostatud ruumiplaneerimisega. Nendes dokumentides peaks suutma ette näha, kas teatud eesmärkide elluviimine võib vajada planeeringute koostamist ning mis on eelnevalt vajalik, et planeerimismenetlus algatada.

Riigi eriplaneeringu regulatsiooni üks eeskujusid oli Ühendkuningriigi analoogne normistik⁵⁶, kus riik muuhulgas arendab olulise avaliku huviga sektoreid ning toetab ettevõtlust sellega, et teatud valdkondades toimub kiire ja efektiivne menetlus. Efektiivse menetluse eeldus on aga riigi enda varasem teadmine üldiste eesmärkide ja suundumuste kohta. Erasektori jaoks on oluline ka teadmine, milliste valdkondade eelisarendamisega ei tegeleta. Ühendkuningriigi regulatsioon on keskendunud taotleja igakülgele abistamisele, et arendusprojekt viidaks ellu (aktiivne abistamiskohustus) ning välditakse pikki ja bürokraatlike protseduure.⁵⁷

Valitsusasutused töid välja, et riigi eriplaneeringu koostamine ei peaks olema kohustuslik, kui ehitise asukohta ei ole võimalik valida, näiteks põhjusel, et valik on varasemalt tehtud või ehitise liik on eriline, mis saab asuda üksnes ühes asukohas (nt keskpõlügen).

Õiguseksperdid leiavad, et riigi eriplaneeringute puhul peaks riik tegema strateegilise otsuse asukohavaliku osas, kuid detailsemate lahenduste väljatöötamise ülesande võiks anda erasektorile.

Riigikohtu seisukoha järgi ei saa PlanS § 27 lg 3 lauseosast „põhjendatud otsuse korral“ teha järeldust, et riigi eriplaneeringu koostamist PlanS § 27 lg-s 2 nimetatud ehitise püstitamiseks ei pea üldse põhjendama. PlanS § 27 lg 2 näeb ette, et riigi eriplaneering seal loetletud ehitiste püstitamiseks koostatakse juhul, kui ehitis vastab sama paragrahvi lõikes 1 loetletud tingimustele. Kui tingimustele vastamist ei ole põhjendatud, ei ole riigi eriplaneerimise menetluses tehtud otsuse kontroll efektiivne.⁵⁸

Riigikohus on leidnud, et suur riiklik huvi PlanS § 27 lg 1 tähenduses võib esineda ka siis, kui ehitis teenib eeskätt ettevõtja huve. Ehitise asukoha või toimimise vastu võib esineda suur riiklik huvi seetõttu, et ehitisel või selle kasutamisel võib olla oluline negatiivne kõrvalmõju üleriigilise tähtsusega avalikele huvidele. Kohaliku omavalitsuse üksused asuvad Eesti riigi territooriumil ning põhiseadusega pole vastuolus suure riikliku huvi esinemise korral planeerimispädevuse teostamine riigi poolt.⁵⁹

Kokkuvõtlikult on Riigikohus PlanS § 27 lg-te 1-3 õigusselgust abstraktse normikontrolli menetluses leidnud, et ehkki nimetatud sätted pole ei normitehniliselt ega keeleliselt õnnestunud, ei

⁵⁶ Vt täiendavad materjalid: <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/>.

⁵⁷ Vt ka juhend arendusprojektile eelneva kaasamise osas: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418009/150326_Pre-Application_Guidance.pdf.

⁵⁸ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 75.

⁵⁹ RKHKo 11.10.2018, 3-17-2132, p 11.

ole need ka sedavõrd selgusetud, et sätteid ei oleks võimalik harilikke tõlgendamismeetodeid rakendades mõistlikul viisil sisustada.⁶⁰

Kokkuvõttes võib leida, et riigi eriplaneeringu koostamise osas ei ole veel piisavat praktikat tekkinud, mille pinnalt pakkuda välja vajalikke muudatusettepanekuid. PlanS § 27 lg 2 esitatud loetelu tuleks viia kooskõlla ehitusvaldkonnas ja eriseadustes kasutatavate mõistetega, sest igale ehitisele on hilisemalt vajalik anda kasutusotstarbe kohane kood, mille järgi on seda võimalik leida EHR-st. Arvestades digilahenduste kasutuselevõttu peaks ka laiemalt planeerimisvaldkonnas olema selge, millist kasutusotstarvete loetelule vastavat ehitist või ehitiste gruppi planeeritakse. Kasutusotstarbe koodid jagunevad detailseteks ning üldisemateks koodideks ja planeerimisvaldkonnas piisaks üldisele kategooriale viitamisest, näiteks transpordi- või tööstushoone vms. Teine võimalus on vastav loetelu kaotada ning jätta üldised valdkonnad, et regulatsiooni kasutamine oleks paindlik. Ülalkirjeldatud tselluloositehase vaidlus näitas, et erasektoril võib olla põhjendatud huvi vastava menetlusliigi kasutamise osas, mistõttu olukorras, kus vastav praktika on juba tekkinud, ei peaks planeeringuliigi kasutamisel välistama erasektori initsiatiivil esitatud taotlusi.

Riigi eriplaneeringu kui maakonnaülese planeeringuinstrumendi vajalikkus tuleb üle vaadata, kui rakendada käesolevas analüüsis esitatud ettepanekut maakonnaplaneeringu asendamiseks riigi osaplaneeringutega. Sellisel juhul ei ole tõenäoliselt enam vajalik kohaldada riigi eriplaneeringu asukohavaliku menetlust. Planeeringu elluviimiseks riigi tasandil saab aga säilitada detailse lahenduse menetluse.

7.2. Riigi eriplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika

Valitusasutused tõid riigi eriplaneeringu algatamise juures välja, et PlanS § 28 lg-s 2 peaksid olema sätestatud alused riigi eriplaneeringu algatamisest keeldumiseks ka juhul, kui esineb oht riigi julgeolekule. Samas on keeruline põhjendada ohtu riigi julgeolekule olukorras, kus ei ole täpsemat ülevaadet planeeringu algatamise taotlejast ega kavandatavast tegevusest. Lisaks tuleb arvestada, et planeeringu algatamise taotluse võib esitada igatüüsi. Seega peaks julgeolekuohule tuginemiseks olema ohtlik ehitist kui asi PlanS § 27 lg-te 1 ja 2 määratletud juhtudel.

Sellest tulenevalt võib olla sobilikum lisada julgeolekuohule tuginemine PlanS § 29 lg-s 1 sätestatud loetelusse, kus riigi eriplaneeringu menetlus lõpetatakse, kui esineb oht riigi julgeolekule. Näiteks on sellised sätted VeeS §-s 223, kus hoonestusloa andmisest võib keelduda, kui esineb julgeolekuoht seoses hoonestusloas kavandatuga või hoonestusloa taotlejaga. Kui soovida PlanS-s viidata julgeolekuohule, siis tuleks samuti täpsustada, kas ohtu hinnatakse vastavalt kavandatavale tegevusele või taotlejale, kuna PlanS ei ole reeglina esitanud nõudeid planeeringu taotleja isikule ning kehtib üldpõhimõte, et planeeringulahenduse elluviimiseks ei ole samuti eriõigust. See tähendab, et planeeringu alusel võib näiteks hoonestus- või ehitisluba taotleda mõni teine isik või planeeringu võib ellu viia ka riik. Neid asjaolusid tuleks silmas pidada riigi eriplaneeringu algatamise taotlusele arvamuse andmisel – planeeringu taotleja ja elluviija ei pruugi olla sama isik ning planeeringu elluviidavust ei tohiks hinnata taotluse esitaja isiku pinnalt.

Kuna PlanS riigi eriplaneeringu taotluse esitajale ei ole kehtestatud nõudeid, siis ei saa planeeringu algatamise keeldumise otsust rajada põhjendustele, et isikust (või seotud isikutest) tulenevalt ei ole võimalik riigi eriplaneeringut hilisemalt ellu viia. Kuna haldusorgan peab alati kaaluma võimalusi taotluse menetlemiseks ja tegema ise ettepanekuid, kuid on võimalik soovitud tulemuseni jõuda, siis tuleb võimaluse korral anda algatamise otsuse juures kõrvaltingimused (nt tingimused riigi poolt

⁶⁰ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 64.

soovitud rahastusskeemile, ehitise olemusele, piirangutele vms), et soodustada planeeringu elluviimise võimalikkust.

Tõstatatud on küsimus, kas riigi eriplaneeringu algatamisest peaks keelduma tegevuste osas, mis ei ole riiklikult olulised ja mille arendamisel puuduvad otsesed riiklikud huvid, näiteks suurtööstuse kavandamiseks. Selle küsimuse osas ei esitatud analüüsi koostamise vältel seisukohti. Riigikohtu hinnangul ei saa välistada olukorda, kus riiklik või rahvusvaheline huvi tekib valdkonnas, mida PlanS § 27 lg 1 teises lauses sätestatud loetelu ei sisalda. Küsimuses, kas sellisel juhul on riigi eriplaneeringu algatamine PlanS § 27 lg 3 alusel võimalik, leidis Riigikohus, et ehkki sätte grammatiline tõlgendus näib viitavat loetelu ammendamusele, on sättes toodud loetelu tõenäolisemalt mitteammendav. Seadusandja tahe jääb antud küsimuses selgusetuks.⁶¹ Olukorras, kus kohtupraktika viitab mitteammendavale loetelule, ei ole tarvis seadust uute riigi eriplaneeringu algatamisest keeldumise alustega täiendada juhaks, kui ehitise rajamine ei ole seotud riiklikult oluliste tegevustega.

Veel on tõstatatud küsimus kohalike omavalitsuste rolli kohta REP menetluses. Eelnõu koostamisel on võimalik otsustada, et kohaliku omavalitsuse üksused lisatakse kooskõlastajate alla, et muuta nende menetluslikku positsiooni. On võimalik otsustada, et kohaliku omavalitsuse üksused on edaspidi koostöö tegijad, mis tähendab, et neil on kooskõlastaja roll. Kooskõlastuse sisu osas kehtib jätkuvalt kohtupraktika ning HMS üldosast tulenev põhimõte, et kooskõlastuse sisu peab olema õigusaktidele vastavuse kontroll. Kohaliku omavalitsuse ettepanekud koostöö tegemisel saavad lähtuda eelkõige tema põhiseaduslikest garantiidest, mida kaalutakse REP koostamise eelduseks oleva suure riikliku või rahvusvahelise huviga. Koostöö tegemine ei kätke endas vetoõigust REP menetluses.

Omavalitsuste käsitlemine kooskõlastajana võib tagada, et mitme omavalitsuse territooriumi hõlmava joonehitise, näiteks maantee, kavandamisel on kohaliku tasandi sisendi andmisel põhiroll omavalitsusel ning riigi eriplaneeringu menetlus ei ole võimalus kohalike omavalitsuse huvide ignoreerimiseks. Viimast võimalust on käesoleva eelnõu koostamisele eelnevate intervjuude ja küsitluste käigus korduvalt välja toodud.

Riigikohtu hinnangul tuleb riigi eriplaneeringu algatamist PlanS § 27 lg 3 alusel põhjendada sõltumata sellest, et planeeringu algatamine ei ole enamasti vaidlustatav. Kuigi Riigikohtu halduskolleegium on menetlustoimingu põhjendamise ulatuse üldjuhul sidunud selle vaidlustamise võimalikkusega (nii alates Riigikohtu halduskolleegiumi 14. jaanuari 2009. a otsusest asjas nr 3-3-1-62-08, p 10), võib PlanS § 27 lg-st 3 kui erinormist järeldada, et põhjendused tuleb sellisel juhul esitada juba riigi eriplaneeringu koostamise algatamisel. Selline põhjendamine teenib riigi eriplaneeringu algatamise kui olulise mõjuga ja avalikkuse tähelepanu all oleva toimingu puhul ka haldustegevuse läbipaistvuse ja otsuse läbimõelduse eesmärgi. Eelöeldu ei tähenda, et kui algatamise otsus piisavalt põhjendusi ei sisalda, aga need on kirjas asukoha eelvaliku või riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuses ning nendest saab järeldada, et planeeringuliigi valik oli õiguspärane, on tegu olulise menetlusveaga. Planeeringuliigi valik on planeeringu materiaalse õiguspärasuse küsimus, mida saab vaidlustada planeeringu kehtestamise otsuse või asukoha eelvaliku otsuse vaidlustamisel.⁶²

Kohalike omavalitsuste tasandil näeb eelnõu ette kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu instrumendi, mille kaudu on võimalik planeerida PlanS § 27 lg-s 2 toodud ehitisi juhul, kui suur riiklik ja rahvusvaheline huvi puudub. Ühtlasi on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu tasandil võimalik rajada maakonnaüleseid ehitisi, mis ei ole riigi eriplaneeringu objektiks. Olukorras, kus suure

⁶¹ RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 70.

⁶² RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4, p 76.

riikliku või rahvusvahelise huvi puudumine on ilmselge, ei ole võimalik riigi eriplaneeringut rakendada ehk menetlus peab toimuma ehitise olemusele vastava planeeringuliigi alusel.

7.3. Asukoha eelvalik riigi eriplaneeringu koostamisel

Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku käigus valitakse ehitisele sobivaim asukoht või asukohad, kuhu ehitist detailse lahendusega kavandama hakatakse. Asukoha eelvaliku etapi lõpuks langetatakse otsus parima võimaliku alternatiiviga jätkamiseks, millele koostatakse riigi eriplaneeringu detailne lahendus ehk sisuliselt antakse detailplaneeringu täpsusastmes ehitusõigus. Paralleelselt asukohavaliku teostamisega käib mõjude hindamise protsess, mis peab andma sisendi parima võimaliku asukoha valikuks ning asukohavaliku etapi lõpuks seadma lähteülesande ehk mõjude hindamise väljatöötamise kavatsuse detailse lahenduse koostamiseks. Mõjude hindamist on võimalik läbi viia just selles detailsuses nagu on kavandatava ehitise osas informatsiooni. Seega tuleb juba asukohavaliku etapis võimalikele alternatiividele koostada eskiisprojektid (nt Suure väina püsiühenduse puhul), et oleks piisavalt tehnilist informatsiooni mõjuhindamise läbiviimiseks ning alternatiivide sobivuse hindamiseks.

Riigi eriplaneeringu asukohavaliku teostamise praktikad on liiga vähe, et teha menetluse sobivuse osas ammendavaid järeldusi või tuua esile puudusi regulatsioonis. Koostamisel on riigi eriplaneering Suure väina püsiühenduse kavandamiseks, mis on LS ja VTK koostamise etapis ning Kaitseväe keskpõlügeni riigi eriplaneering, mille koostamist alustati detailse lahenduse koostamisest ning mis jõudis detsembris 2021 vastuvõtmiseni.

Asukohavaliku läbiviimine on oluline kõigi ehitiste, sh punkt- ja joonehitiste korral ka juhul, kui ehitise rajamiseks on riigis vaid üks sobiv asukoht. On pigem ebatõenäoline, et REP alusel ehitatavate ehitiste asukoht võiks olla valitud. Seda põhjusel, et asukohavalik eeldab kõikides võimalikes asukohtades piisavate ja asjakohaste uuringute, sh KSH läbiviimist. Need uuringud ja valikud tuleb aga teha koostöös avalikkusega planeerimismenetluses. Üksnes erandlikel juhtudel, näiteks kõrgepingeliini lammutamisel ja samas asukohas püstitamisel, võib tekkida küsimus asukohavaliku olemasolust. Ka siis on õigusega kooskõlas tõlgendus, kus lammutamine ja püstitsemine samas asukohas oleksid käsitletavad taastamisena, mis on ümberehitamise erijuhtum. Ümberehitamine ei eelda aga planeeringu koostamist. Kui vastava liini asukohta muudetak, tekiks küsimus uue asukoha valiku õiguspärasuses. Kohtupraktikas on leitud, et ehitise asukohavaliku tegemine väljaspool planeerimismenetlust on vastuolus hea halduse tavaga.⁶³ Kohtupraktikast saab tuletada, milline asukohavaliku protseduur on tõenäoliselt õiguspärane. Tingimused on üldistatult:

- Kui trassivaliku tegemisel on uuritud õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks piisavalt alternatiivseid lahendusi;
- KSH käigus kogutud andmed, analüüsitud mõjud ja kehtestatud leevendusmeetmed on piisavad kehtestamisotsuse põhjendamiseks;
- Õiguspärane on lahendus, kui planeeringu elluviimiseks seatakse tingimus, kuid jäetakse lahtiseks see, millist tehnilist lahendust kasutatakse. Oluline on see, et eesmärgi saavutamist võimaldavad lahendused on olemas ja põhimõtteliselt teostatavad;
- Natura hindamine tuleb korraldada, kui kavandatava tegevuse oluline mõju Natura alale pole objektiivsete asjaolude põhjal välistatud. Natura hindamine tuleb teha alati, kui eelhinnangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale.⁶⁴

⁶³ Vt näiteks RKHKo 21.10.2021, 3-18-913, p 12.

⁶⁴ Kokkuvõtte tugineb lahendile RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 17.

Vaatamata ühe asukoha võimalikkusele on siiski vaja põhistada, millistel kaalutlustel just see asukoht valiti ning miks ei ole võimalik alternatiive leida. Asukohavaliku tegemine üleriigilise planeeringu või riigi osaplaneeringu tasandil peab sisult vastama riigi eriplaneeringu asukohavalikutele esitavatele nõuetele. See tähendab, et asukohavaliku koostamisel on kaalutud teisi asukohaalternatiive, asukohavaliku tegemisel on läbi viidud asjakohased uuringud ning mõjude hindamine. Olukorras, kus asukohavalik on juba teatud ÜRPTOP või maakonnaplaneeringu raames, näeb eelnõu ette võimaluse jätkata detailse lahenduse koostamise menetlusega. Kui aga ehitise asukohavaliku tegemiseks valitakse REP menetlus, ei nähta ette selle peatamise võimalikkust, kuna tegu on oma olemuselt väga koormava menetlusega kinnisasjade omanikele.

Asukohavaliku faasis ei ole võimalik kaasamist praktilistel põhjustel vähendada, kuna HMS näeb ette teavitamise ja kaasamise kohustuse olukorras, kus eksisteerib mingigi võimalus omandi riiveks. Vaatamata asjaolule, et HMS võimaldab isikute massteavitamist, ei ole selline praktika Eestis planeerimise kontekstis juurdunud. Koos digilahenduste kasutuselevõtuga on riigil kergem teavitada suurt hulka inimesi, kelle omandiõigust võib riigi eriplaneering potentsiaalselt riivata. Teavitatavate hulka on võimalik piirata ka REP (algatamise) taotlusele sätestatavate nõuetega. Näiteks võib sätestada nõude, kus taotluses pakutakse välja ehitise asukoha alternatiive ning teavitamine piirdub nendes asukohtades olevate kinnisasjaomanike või muid õigusi omavate isikutega. Menetluse käigus võivad selguda alternatiivsed asukohad ning nende selgumisel laiendatakse teavitatavate ringi.

Valitsusasutused on aga oma intervjuudes välja toonud, et riigi eriplaneeringute puhul võiks kaaluda asukohavaliku ja detailse lahenduse koostamise eristamist – näiteks kui asukohavalik hõlmab erinevaid asukohti (tuulepargid vmt ehitised) või on vaja pärast asukohavaliku teostamist otsustada rahastus vms. Arvestades aga, et PlanS eesmärk oli anda riigi eriplaneeringu kaudu võimalus riigi jaoks oluliste objektide rajamiseks, mitte maa-ala pikaajaliseks reserveerimiseks, on asukohavaliku ja detailse lahenduse eristamine riigi eriplaneeringu menetluses ebamõistlik. See eeldaks täiesti uue menetluse sisseviimist, mis on mõeldud justnimelt tulevikku suunatud vajaduste tarbeks maade reserveerimiseks.

Analüüsi autorite hinnangul on maade reserveerimine õiguslikult küsitav (vt ka Planeeringuliigid ja nendest tekkivad kitsendused ptk 4.2).

7.4. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisel

PlanS kohaselt võib juhul, kui asukoha eelvaliku tegemisel on selge, et riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise rajamiseks on vajalik muuta planeeringuala kohta varem kehtestatud ehitusõigust, kehtestada asukoha otsuse tegemisel planeeringuala kohta ajutine ehituskeeld. Seletuskirja kohaselt on tegemist erandliku võimalusega omandiõiguse piiramiseks, samas võib see osutada vajalikuks, et tagada riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise rajamine ning vältida asjatuid kulutusi, mis kaasneksid eelnevalt samal alal eelnevalt kehtiva planeeringu elluviimisega. Seadusesse on võimalik tuua maa vahekasutuse instrument, mille raames on isikul võimalik riigi eriplaneeringu alal asuvat planeeringut ellu viia teadmise, et planeeritav ehitise või maakasutus on ajutine. Selleks, et vältida juba kehtestatud planeeringute püsiva elluviimisega seotud vaidlusi, on seniste planeeringute peatumine põhjendatud.

Valitsusasutused tõid välja, et ajutise planeerimis- või ehituskeelu kehtestamisel on küsimus, kas ajutise ehituskeelu kehtestamise otsus on eraldiseisev haldusakt ja millistel alustel saab seda vaidlustada. Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld toob kaasa maaomaniku õiguste intensiivse riive ning lükkab edasi tema võimaluse oma maad soovitud otstarbel kasutada. Seega tuleks asuda seisukohale, et vastavad otsused peavad vastama haldusaktile esitavatele nõuetele ning olema vaidlustatavad üldkorras (mitte populaarkaebusega).

Lisaks toodi välja, et puudu on regulatsioon, et ajutine ehituskeeld kehtiks peale riigi eriplaneeringu kehtestamist. Selliste normide sätestamise eesmärk oleks tagada, et kohalikud omavalitsused ei annaks riigi eriplaneeringu maa-aladel ehitusluba, mis tingiks hiljem probleeme kinnisasjade avalikes huvides omandamisel.

PlanS § 53 lg 2 sätestab, et riigi eriplaneeringu kehtestamisega peatub sellega hõlmatud planeeringuala varem kehtestatud planeeringu või selle osa kehtivus. Seega on eraldiseisev küsimus, mille alusel antakse riigi eriplaneeringu alal ehituslube⁶⁵, kuna ehitis peab EhS § 12 lg 2 kohaselt vastama erinevatele alusdokumentidele. Koosmõjus EhS ja PlanS regulatsiooniga on selge, et õiguspärasest ehitusluba ei saa anda olukorras, kus on kehtestatud detailplaneering (mis on riigi eriplaneeringuga vastuolus) ning mille õiguslik mõju on PlanS § 53 lg 2 kohaselt peatunud. Õiguslik lünk esineb aga olukorras, kus ehitist ehitatakse projekteerimistingimuste (projekteerimistingimused on varasemalt antud ja nende õiguslik mõju riigi eriplaneeringu kehtestamisega ei peatu) alusel või kui ehitis ei ole ehitusloakohustuslik ega kajastatud planeeringutes (nt abihooned, väikeehitised, erinevat tüüpi rajatised – nn vaba ehitustegevus). Mistõttu tuleb kaaluda, kas EhS § 12 lg 2 saab tõlgendada viisil, et ehitustegevus peab peatunud planeeringute puhul olema kooskõlas kehtestatud riigi eriplaneeringuga. See tähendab, et riigi eriplaneeringu alal ei ole võimalik ehitada sellega vastuolus olevaid ehitisi. Kui ehitis ei ole kooskõlas EhS § 12 lg 2, on olemas alus riikliku järelevalve teostamiseks.

Projekteerimistingimuste puhul on vajalik kaaluda, kas võimalik oleks rakendada EhS § 34 p 2, kus tuleb projekteerimistingimused tunnistada kehtetuks, kui nende andmise aluseks olnud andmed on muutunud. Kuna projekteerimistingimused annab kohalik omavalitsus, on riigi eriplaneeringu menetluses vajalik tihe koostöö, et riigi eriplaneeringuga vastuolus olevad projekteerimistingimused tunnistataks kehtetuks. Veel on võimalik lähtuda EhS revisjoni raames tehtud ettepanekust⁶⁶, kus kohaliku omavalitsuse ehitus- (ja planeerimis)valdkonna üksikaktide järelevalve antakse TTJA-le.

7.5. Riigi eriplaneeringu kehtestamise rakenduspraktika

Riigi eriplaneeringu kehtestamise praktikat on liiga vähe, et teha menetluse sobivuse osas ammendavaid järeldusi või tuua esile puudusi regulatsioonis. Analüüsida on võimalik riigi eriplaneeringute koostamise käigus tekkinud küsimusi, mida ei ole praktikasse rakendatud. PlanS-i seletuskirja kohaselt kaotab riigi eriplaneering kehtivuse, kui planeeringut ei ole asutud ellu viima viie aasta jooksul riigi eriplaneeringu kehtestamisest arvates. Eeltoodu aitab tagada, et riigi eriplaneeringu algatamisel kaalutakse tõsiselt planeeringu algatamise vajalikkust ja hinnatakse planeeringuga kavandatava ehitise rajamiseks vajalike vahendite piisavust.

Valitsusasutused tõid intervjuude käigus välja, et 5-aastane kehtivusaeg tekitab riigi eriplaneeringute puhul küsimusi, sest seadusest ei tulene üheselt, mida tähendab riigi eriplaneeringu elluviimine. Näiteks Suure väina püsiühenduse riigi eriplaneeringu koostamise käigus on muuhulgas kohalikud elanikud küsinud Rahandusministeeriumilt, et mida tähendab riigi eriplaneeringu elluviimine ning millal võib öelda, et planeeringut ei ole asutud ellu viima ning taastuvad varem kehtivate planeeringute lahendused. Viimaste osas on juhitud tähelepanu, et riigi eriplaneering on sisuliselt kõiki madalama taseme planeeringuid muutev planeeringuliik, kui selle

⁶⁵ EhS § 42 lg 1 - ehitusluba antakse, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele. Seaduses sätestatud juhul peab ehitis vastama riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule.

⁶⁶ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs, lk 158 jj. Internetis: https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapi-analuus.2020-09-18.est_sorainen.final.pdf.

elluviimisele asutakse 5 aasta jooksul. Valitsusasutustes tekkis küsimus, kas riigi eriplaneeringuga on võimalik muuta KOV tasandi planeeringuid.

Analüüsi koostamise raames on asutud seisukohale, et riigi eriplaneeringu 5-aastase kehtivusaja raames on asutud planeeringut ellu viima olukorras, kus on hakatud ehitist projekteerima. Täiendavat vajadust seaduse muutmiseks riigi eriplaneeringu elluviimise osas ei ole. 5-aastase tähtaja möödumisel taastub peatunud planeeringute õigusjõud. REP kehtetuks tunnistamise ja muutmise osas analüüsis osalenud isikud küsimusi või probleeme ei tõstatanud.

7.6. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Täiendada riigi eriplaneeringu regulatsiooni planeeringu koostamise lõpetamise sättega, et menetlus oleks võimalik lõpetada ka julgeolekuohu ilmnemise korral.	+		
Täiendada mõistete peatükis elluviimise mõistet näitlikustatud loeteluga.	+		
Täiendada riigi eriplaneeringu regulatsiooni ajutise ehituskeelu regulatsiooniga, mida saaks sätestada ka peale riigi eriplaneeringu kehtestamist. Jälgida, et koosmõjus menetlusaja ning rakendusajaga ei oleks ajutine ehituskeeld oma sisult avalikes huvides omandamisega võrdsustatav.	+		

7.7. Ettepanekute mõju

Täiendada riigi eriplaneeringu regulatsiooni planeeringu koostamise lõpetamise sättega, et menetlus oleks võimalik lõpetada ka julgeolekuohu ilmumise korral

Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele

Sihtrühm: ettevõtjad

Avalduv mõju: võimalik kulude kasv, suurendab äririske.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: suur

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud

Sihtrühm: riigiasutused

Avalduv mõju: töökoormuse vähenemine kasv kaitse- või siseministeeriumil ning rahandusministeeriumil.

Mõju olulisus: väheoluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: väike

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigi julgeolekule: avalduv mõju: üldjuhul tõstab riigi julgeolekut, kuna võimaldab riigil vajadusel operatiivselt protsessi sekkuda ning julgeolekuriske maandada.

Sihtrühm: ettevõtjad

Avalduv mõju: võimalik kulude kasv, suurendab äririske.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: väike

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Täiendada mõistete peatükis elluviimise mõistet näitlikustatud loeteluga

Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele

Sihtrühm: ettevõtjad	
Avaldud mõju: võimalik kulude kasv, suurendab äririske.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatud: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: suur
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: riigiasutused	
Avaldud mõju: töökoormuse vähene kasv kaitse- või siseministeeriumil ning rahandusministeeriumil.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatud: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Täiendada riigi eriplaneeringu regulatsiooni ajutise ehituskeelu regulatsiooniga, mida saaks sätestada ka peale riigi eriplaneeringu kehtestamist. Jälgida, et koosmõjus menetlusaja ning rakendusajaga ei oleks ajutine ehituskeeld oma sisult avalikes huvides omandamisega võrdsustatav	
Mõju majandusele: mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
Avaldud mõju: võimalik kulude kasv, suurendab äririske.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatud: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: suur
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuste asutuste korraldusele: töökorraldus, tulud ja kulud	
Sihtrühm: riigiasutused	
Avaldud mõju: töökoormuse vähene kasv kaitse- või siseministeeriumil ning rahandusministeeriumil.	

Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

8. MAAKONNAPLANEERING

8.1. Maakonnaplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika

PlanS-i seletuskirja kohaselt lähtuti PlanS-i koostamisel eeldusest, et maakonnaplaneeringu puhul on tegemist maakonna arengut kavandava üldise visiooniga ja konkreetseid kitsendusi sellega ei kaasne. Küll on konkreetse ehitise kavandamiseks võimalik kitsendusi seada riigi eriplaneeringuga, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga ning samuti üld- ja detailplaneeringuga.

PlanS-i kehtivuse ajal alates 1. jaanuarist 2018 lõpetasid maavalitsused kui maakonnaplaneeringute koostamise korraldajad oma tegevuse. Maavalitsuste rolli maakonnaplaneeringute järgimise kontrollijana ning omavalitsuse planeeringute heakskiitjana täidab RM regionaalhalduse osakond läbi piirkondlike talituste. Seega on maakonnaplaneeringute kehtivuse järgija endiselt olemas.

Ruumilise planeerimise rohelises raamatus on asutud seisukohale, et PlanS-i kehtestamisega muutus oluliselt Eesti ruumilise planeerimise hierarhia. Erinevalt varem kehtinud planeerimisseadusest ei ole tänase planeerimisseaduse alusel otstarbekas koostada ehitise, mille asukoht võib paikneda mitme omavalitsuse territooriumil, asukohavaliku tegemiseks maakonnaplaneeringut, kuna maakonnaplaneeringu alusel ei ole juriidiliselt võimalik koostada ehitusprojekti. Järelikult on riigi tasemel ruumiline planeerimine muutunud objektipõhisemaks ning kadumas on strateegiline, regionaalse tasandi ruumiline planeerimine.

Viimasel juhtisid tähelepanu intervjuude käigus erialaliidud, tuues välja, et maakonnaplaneeringuid koostatakse täna liiga vähe. Riigi taseme otsuseid suunatakse eriplaneeringutega, kuid need on objektipõhised planeeringud, mis ei suuna regionaalarengut laiemalt. Üldplaneeringud on omavalitsuse huvide koondajad, riigi eriplaneering selgelt riiklikele huvidele suunatud. Maakonnaplaneering peaks olema nende kahe tasandi tasakaalustajaks.

Nii roheline raamat kui erialaliidud on välja toonud, et kujundada tuleb sobivaim planeerimisinstrument nende ehitiste kavandamiseks, mille vastu ei ole suurt riiklikku või rahvusvahelist huvi, ent mis võivad paikneda mitme omavalitsuse territooriumil (nt kohalike omavalitsuste ühine planeeringumenetlus koos ühise otsustusmehhanismiga või maakonnaplaneering ehitusprojekti koostamise alusena). Enne 1. juulit 2015 kehtinud planeerimisseaduses oli selliseks planeeringuliigiks joonehitise planeering.

Riigikohus on planeeringute elluviimise aja osas asunud seisukohale, et planeeringud tuulepargi rajamiseks tuleb ellu viia maakonna- ja üldplaneeringute tavapärase kehtivusaja jooksul, milleks on Keskkonnaameti selgituste kohaselt vastavalt 25–30 ja 10–15 aastat.⁶⁷ Õiguseksperdid on osundanud, et seaduses puudub hea elluviimise tähtaeg, millest lähtuda.

Analüüsi koostajate hinnangul on pärast maavalitsuste likvideerimist tekkinud olukord, kus Rahandusministeeriumi pädevuses on nii üleriigilise kui maakonnaplaneeringu koostamine, mis on mõlemad suure üldistusastmega strateegilise tasandi planeeringud. Seetõttu on mõistlik ümber hinnata, kas ja mis planeeringuliikide vajalikkus muutunud halduskorralduse puhul endiselt asjakohane on. Täiendavalt tuleb hinnata, millised planeeringuliigid riigi tasandil on sobivad regionaalse arengu planeerimiseks ning milliste liikidega tuleb tagada teemade või objektide kavandamine.

⁶⁷ RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p 23.

8.2. Maakonnaplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika

Maakonnaplaneeringute muutmine toimub valdavalt läbi üldplaneeringute. Selleks tuleb omavalitsusel saada üldplaneeringu heakskiitmise menetluse käigus Rahandusministeeriumilt nõusolek maakonnaplaneeringu muutmiseks. Kui Rahandusministeerium muudatustega nõustub, kantakse 30 päeva jooksul pärast üldplaneeringu kehtestamist muudatused maakonnaplaneeringusse või viidatakse maakonnaplaneeringu materjalide juures muudatustest, mis üldplaneeringuga on tehtud.

Valitsusasutuste ja erialaliitude intervjuudest tuli välja, et praktikas on ebaselge, mis on täpselt maakonnaplaneeringu muutmine. Kui omavalitsus käsitleb näiteks rohevõrgustikku oma üldplaneeringus kui maakonnaplaneeringu täpsustamist ja täiendamist, siis Rahandusministeerium võib sellesse suhtuda kui muudatusse. Ebaselge on, kust läheb muudatuse ja täpsustuse või täienduse piir.

KOV-d on ette heitnud, et maakonnaplaneeringu muutmine läbi üldplaneeringu koostamise on liiga jäik. Näiteks kui ilmneb vajadus täpsustada ehitise asukohta või mõne muu maakasutuspiirangu asukohta, siis seda saab üksnes teha üldplaneeringu vastava muudatuse menetluse kaudu, mille saab seejärel esitada ettepanekuna maakonnaplaneeringu muutmiseks (PlanS § 75 lg 3). KOV-d töid välja, et üldplaneeringu muudatuse koostamine ja menetlemine on väga ressursimahukas ja sisuliselt ei võimalda maakonnaplaneeringut kohendada. Alternatiiv on täpsustuste tegemiseks kasutada PlanS § 73 ette nähtud võimalust maakonnaplaneeringu muutmiseks osa- või teemaplaneeringuga. Selle õigusliku võimaluse kasutamise teeb keeruliseks PlanS § 73 lg 2 esimene lause, kus täpsustuste tegemiseks on vajalik koostada maakonnaplaneeringu menetlusnõudeid järgiv maakonnaplaneeringu muudatus, mis on pikk ja aeganõudev menetlus. See ei ole proportsionaalne näiteks olukorras, kus joonehitise toimimiseks vajalikke rajatisi on vajalik paigutada ette nähtud trassikoridorist väljapoole.⁶⁸

Paindlikum protsess ja bürokraatia vähendamine avaks ukse innovatsioonile, näiteks võiks saada maakonnaplaneeringuid kiiremini muuta suurte investeeringute puhul, et läbi viia rohepöört. Konkreetse muudatusena on välja pakutud PlanS § 73 lg 2 esimese lause eemaldamist (uue planeeringu koostamise vajadus muutmiseks) ning lihtsustatud menetluse võimaldamist.

Kehtiv PlanS maakonnaplaneeringu ega teiste planeeringuliikide (va detailplaneering) kehtetuks tunnistamiseks eraldi regulatsiooni ette ei näe. PlanS näeb ette, et maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks tuleb koostada uus sama planeeringuala hõlmav või sama teemat lahendav maakonnaplaneering, mille kehtestamisega muutub samale planeeringualale varem kehtestatud maakonnaplaneering kehtetuks. Samasisuline nõue kehtib maakonnaplaneeringute teemaplaneeringute ja osaplaneeringute kohta.

Riigikohus on leidnud, et füüsilisest isikust kaebajatel puudub õigus vaidlustada maakonnaplaneeringut subjektiivsete õiguste kaitseks. Mereplaneering algatati PlanS v.r kehtivusaajal, kuid viidi lõpule PlanS u.r kehtivusaajal. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 1 lg 1 sätestab, et enne PlanS u.r jõustumist algatatud planeeringud menetletakse lõpuni, lähtudes PlanS v.r-s sätestatud nõuetest. Kui varem kehtinud seadus nägi ette maakonnaplaneeringu vaidlustamise populaarkaebuse vormis (PlanS v.r § 26 lg 1), siis kehtiv seadus seda ette ei näe (vrd PlanS u.r § 54 riigi eriplaneering, § 94 üldplaneering, § 123 kohaliku omavalitsuse eriplaneering, § 141 detailplaneering). EhSRS ei reguleeri kaebedõigusega seonduvat. HKMS § 1 lg 4 sätestab üldreegli, mille kohaselt tehakse halduskohtumenetluse toiming toimingute tegemise ajal kehtiva seaduse järgi. Kohtukaebedõiguse küsimus ei ole osa planeerimismenetlusest,

⁶⁸ Vrdl ka EhSRS § 13 lg 4.

vaid osa kohtumenetlusest, mistõttu PlanS v.r § 26 lg 1 kohaldatavust EhSRS § 1 lg-st 1 ei tulene. Avalikes huvides kaebuse esitamise õigust ei saa tuletada ka õiguskindluse põhimõttest ega PlanS v.r ja PlanS u.r maakonnaplaneeringu sätete, sh maakonnaplaneeringu ülesannete võrdlusest. Mereplaneering ei olnud PlanS u.r jõustumise hetkeks veel kehtestatud (st kaebeõigus ei olnud tekkinud) ning füüsilistel isikutel puudub selles asjas ka materiaalõiguslik positsioon, mille kaitseks õiguskindluse põhimõtet kohaldada.⁶⁹

On ekslik ringkonnakohtu ja vastustaja seisukoht, et Natura hindamine oleks olnud nõutav üksnes juhul, kui ekspert oleks tuvastanud olulise negatiivse mõju. Natura hindamine tuleb teha alati, kui eelhindangu põhjal ei ole võimalik välistada kavandatava tegevuse olulist mõju Natura alale.⁷⁰ Natura hindamise võib tegemata jätta kahel juhul: (1) kui on kahtlusteta selge, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse eesmärkide seisukohalt olulised, või (2) kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnuseid, kuid mõju on selgelt ebaoluline, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust.⁷¹

Maakonnaplaneeringute KSH, sh Natura eelhindamiste ja Natura hindamiste käigus on eristatud raudtee otsest ja kaudset mõju. Otsene mõju esineks KSH järgi juhul, kui trass kulgeks Natura alal ja hävitaks füüsiliselt kaitse eesmärgiks oleva elupaigatüübi või kaitstava liigi elupaiga või kasvukohta. Kaudseks mõjuks on nimetatud mõju, mida avaldab Natura ala kaitseväärtustele ala kõrval kulgev trass.⁷² Kolleegium rõhutab, et kavandatava tegevuse kaudne mõju Natura alale ei pruugi olla vähem oluline kui otsene mõju.⁷³ Otseste ja kaudsete mõjude eristamisel on seejuures teisejärguline tähendus.⁷⁴

Olukorras, kus ekspert on leidnud, et raudtee rajamine toob eeldatavasti kaasa kaitsealuste liikide elupaikade kvaliteeti halvendavad häiringud, tohiks Natura hindamise tegemata jätta vaid juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jätaks üles mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust selle kohta, et nimetatud häiringud võiksid olla olulised. Üksnes Natura hindamise tegemata jätmise fakt selliseid kahtlusi ei kõrvalda.⁷⁵

Natura eelhindamise etapis, kus otsustatakse Natura hindamise vajalikkuse üle, ei tohi arvestada mõju leevendavate meetmetega.⁷⁶ Kas raudtee rajamise ja toimimisega kaasnevat mõju on võimalik leevendada, kuidas seda teha ning millist mõju avaldab raudtee linnuala terviklikkusele leevendusmeetmete rakendamise korral, tuleb selgitada Natura hindamise käigus.⁷⁷

Planeeringu võib kehtestada juhul, kui asjakohase hindamise tulemusel on kujunenud veendumus, et kavandatav tegevus ei kahjusta Natura ala terviklikkust ega kaitse eesmärke. KSH käigus esitatud Luitemaa linnuala kaitse eesmärgiks olevate linnuliikide käsitlemise põhjal ei saa sellist veendumust kujuneda. Olemasolevat olukorda ei ole nõuetekohaselt uuritud. Kehtestatud leevendusmeetmed

⁶⁹ RKHKo 08.08.2018 3-16-1472, p 15.

⁷⁰ RKHKo 19.05.2020 3-18-529, p 18.

⁷¹ Samas, p 18 kolmas lõik.

⁷² Samas, p 19 esimene lõik.

⁷³ Samas, p 19 teine lõik.

⁷⁴ Samas, p 19 teine lõik.

⁷⁵ Samas, p 20 kolmas lõik.

⁷⁶ Samas, p 23.

⁷⁷ Samas, p 24.

vähendaks, kuid ei välistaks raudtee võimalikku kahjulikku mõju Luitemaa linnuala kaitse eesmärkidele, samuti ei ole selge kõigi kavandatud meetmete tõhusus.⁷⁸

Kolleegium märgib, et alati ei pruugi olla põhjendatud trassialternatiivide visandamise aluseks võetud eeldus, et raudtee mõju Natura aladele on väiksem juhul, kui raudtee ei läbi Natura ala, vaid kulgeb selle piiri taga. Natura alale ehitamise üle otsustades tuleb järgida ala kaitse eesmärke ja ala terviklikkuse säilimise nõuet (vt kolleegiumi otsuse nr 3-17-740/46 p-d 18 ja 25), kuid see ei tähenda, et Natura ala läbiv trassialternatiiv ei võiks kuuluda analüüsitava alternatiivide hulka. Põhjalikumalt ei pea kaaluma ebarealistlikke alternatiive, kuid ainuüksi planeerimismenetluses väljatoodud asjaolu, et alternatiivne trass kulgeks läbi Natura ala, ei välista veel selle võimalikkust. Erandlikku olukorda, kus trassilõigule pole leitud ühtki realistlikku alternatiivi, tuleks täpsemalt selgitada.⁷⁹

8.3. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Maakonnaplaneeringus toodud lahenduse muutmise ja täpsustamise ning täiendamise eristamine ja selgitamine, muutmise menetluse lihtsustatud regulatsiooni loomine.	+		+
Maakonnaplaneeringute ja maakonnaplaneeringu teemaplaneeringute jätkuv koostamine riigi strateegiliste arengute suunamiseks.			+

8.4. Ettepanekute mõju

Täiendada maakonnaplaneeringu menetlust selle muutmise lihtsustatud korraga
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)
Sihtrühm: ettevõtted
Avalduv mõju: Muudatusega kaasnev paindlikum ja kiirem planeerimisprotsess loob eeldused maakonnaplaneeringutes sisalduvate takistuste kõrvaldamiseks uuenduslike lahenduste (nt

⁷⁸ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 31.

⁷⁹ Samas, p 33.

rohepöõret toetavad lahendused) juurutamisel ning vastavate investeerimisprojektide elluviimiseks.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV, riigiasutused	
Avalduv mõju: Väheneb muudatuste tegemise menetlusaeg ning koos sellega KOV ja/või riigiasutuste (esmajoonel RM talituste) töökoormus ja halduskulud maakonnaplaneeringu muutmiseks.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

9. ÜLDPLANEERING

9.1. Üldplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika

PlanS-i kehtestamisega üldplaneeringute koostamise ja menetlemise osas ei ole mastaapseid muudatusi kehtestatud. Nii nagu varem, koostatakse kehtiva PlanS kohaselt üldplaneering kogu valla või linna territooriumi ruumilise arengu kavandamiseks. Suurima erisusena kehtestati täiendav loetelu üldplaneeringu ülesannetest, mille eesmärgiks PlanS kohaselt oli üldplaneeringute detailsemaks vormimine, et vähendada detailplaneeringute koostamise kohustust ning luua parem seos üldplaneeringu ja projekteerimistingimuste vahel.

Ruumilise planeerimise roheline raamat⁸⁰ tõi välja, et üldplaneeringute koostamisel ei kasutata nende tõelist potentsiaali omavalitsuse ruumilise arengu suunamiseks. Nende koostamisel ei lahendata ega tasakaalustata omavalitsuse strateegiliste arengudokumentidega kavandatud eesmärke ruumiliselt, vaid seatakse ainult reegleid ehitamiseks. Samamoodi on probleem KOV strateegiliste dokumentide kavandamisel – nende koostamisel ei võeta arvesse valdkondlike eesmärkide ruumimõju. Kui näiteks valla arengukava näeb ette valla rahvaarvu suurendamise 25% järgmise 5 aasta jooksul, tuleb läbi mõelda, kust see areng tuleb ja mida see valla ruumile ning tehnilisele ja sotsiaalsele infrastruktuurile tähendab.

Üldplaneeringu üks peamisi eesmärke on üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramine (PlanS v.r § 8 lg 3 p 3; PlanS § 75 lg 1 p 18). Seda eesmärki ega tasakaalustatud ruumilist arengut ei ole mõistlikult võimalik saavutada juhul, kui ÜP-s ettenähtud sisuliste tingimuste kohaldatavus oleneb pelgalt valitud menetlusliigist. ÜP-s sätestatud maakasutus- ja ehitustingimused peaksid ühetaoliselt rakenduma igasugusele maakasutusele ja ehitamisele, sõltumata sellest, kas see toimub DP või PT alusel. Järeldust, et ÜP-ga määratud maakasutus- ja ehitustingimuste järgimise kohustuslikkus ei tohiks sõltuda sellest, kas ehitusõigus antakse DP-ga või PT-ga, toetab ka PlanS § 125 lg 5, mis võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel lubada DP koostamise kohustuse korral (vt PlanS § 125 lg-d 1 ja 2) erandina DP-d koostamata püstitada või laiendada PT alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisasjale ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui ehitise sobitub mahuliselt ja otstarbalt piirkonna väljakujunenud keskkonda (sh arvestades piirkonna hoonestuslaadi), ÜP-s on määratud vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused (sh PT andmise aluseks olevad tingimused) ning ehitise püstitamine või laiendamine ei ole vastuolus ÜP-s määratud muude tingimustega.

Valitsusasutused on intervjuudes välja toonud, et nii mõnigi oluline teema, näiteks kaevandamine, on üldplaneeringu mõjualast väljas, kuigi see avaldab suurt mõju omavalitsuse territooriumile ning ruumilisele arengule. Üldplaneeringutes on kadunud fookus – nendes ei arutleta omavalitsuse ruumilise arengu eesmärkide üle, vaid lahendatakse üksikküsimusi, mis praktikas probleeme on tekitanud. Valitsusasutuste ja erialaliitude hinnangul peavad üldplaneeringud minema kokkuvõttes tagasi strateegilisemaks ning olema enam suunatud omavalitsuse ruumilise arengu suunamisele, mitte riiklike küsimuste lahendamisele kohapeal (nt Rail Baltic ökoduktide vajadused Kohilas, Eesti Raudtee õgvenduste vajadused Jõgeva- ja Tartumaal jmt). Erialaliidud peavad vajalikuks üldplaneeringute ülesannete ülevaatamist ning nimekirja muutmist avatumaks ja enam omavalitsuse vajadustest lähtuvaks.

KOV kirjalikes küsitlustes ning intervjuudes toodi välja, et üldplaneeringute koostamisel on riiklikel institutsioonidel soov üldplaneeringutes kajastada liigselt riikliku tähtsusega teemasid – näiteks väärtuslikud põllumajandusmaad, transporditaristu, riiklike kultuuriväärtuste kaitse jmt, mis paneb tahaplaanile omavalitsuse jaoks oluliste teemade käsitlemise ja ülesannete lahendamise.

⁸⁰ Ruumilise planeerimise roheline raamat on koostatud enne uute üldplaneeringute lõpplahenduste koostamist.

Samas on KOV-de hinnangul üldplaneeringu mõjualast väljas riiklikud teemad, mida reguleerida tahaks – näiteks maavarade kaevandamine.

Riigikohus on leidnud, et üldplaneering määrab maakasutuse juhtotstarbe, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuuna. Üldplaneeringu-järgne maakasutuse juhtotstarve võimaldab ka mõningaid kõrvalekaldeid üldplaneeringuga sätestatud maakasutusest eeldusel, et juhtotstarbele vastav kasutus on valdav ja see ei mõjuta oluliselt planeeringu põhilahendust.⁸¹ Järelikult saab viidatud Riigikohtu lahendi valguses järeldada, et võimalik peaks olema sellise ajutiste ehitiste püstitamine, mille kasutusotstarve ei vasta täielikult planeeringust tulenevale maa kasutamise sihtotstarbele, kuid seda eeldusel, et planeeritav ajutine ehitise ei mõjuta maa-ala valdavalt juhtotstarvet ega planeeringu põhilahendust.

Riigikohus on asunud seisukohale, et olukorras, kus üldplaneering ning maakonnaplaneeringu teemaplaneering sätestavad konkreetset maa-alal mitu eesmärki, mille nimel tegutseda (konkreetset juhul maavarade kaevandamine ning tuulikute rajamine), tuleb projekteerimistingimuste menetluses leida erinevate huvide koostoimimist võimaldavat lahendust. Seejuures on erinevate huvide tasakaalustamine ja maakasutusviiside kokku sobitamine tervikliku ruumilahenduse loomiseks just planeeringute ülesanne. Pakutava lahenduse puhul tuleb selle koosõla planeeringutega hinnata proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt.⁸²

Riigikohus on kinnitanud oma varasemat praktikat, leides et selliste linnaehituslike üksikasjade nagu ehitise ja krundipiiri vahekauguse määramine ei ole üldplaneeringu ülesanne, vaid detailplaneeringu ülesanne (PlanS § 126 lg 1 p-d 2 ja 9).⁸³

Seoses detailplaneeringute ning projekteerimistingimustega on tõusetunud küsimus PlanS § 125 lg 5 rakendamisest, kus kohtupraktika kohaselt peaksid üldplaneeringus olema piisavalt täpsed tingimused selleks, et asendada detailplaneering projekteerimistingimustega. Samas soovitakse praktikas projekteerimistingimusi anda rohkematel juhtudel, näiteks olukorras, kus olemasolev hoonestus puudub. Seoses survega rakendada suuremal määral projekteerimistingimuste menetlust, võib olla mõistlik üldplaneeringu ülesannetega anda võimalus detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid vähendada. See annaks võimaluse olemasoleva hoonestuse puudumisel ning olukorras, kus linnaehituslik surve puudub, kohalikel omavalitsustel kaaluda detailplaneeringu kohustusega alade vähendamist.

PlanS § 75 lg 1 p 26 võimaldab kohalikul omavalitsusel määratleda detailplaneeringu koostamise kohustusega alad või juhud, mis lisanduvad PlanS § 125 lg-s 1 loetletud aladele ja juhtudele. Üldplaneeringu ülesannete loetelu võiks täiendada vastupidise sättega, kus kohalikul omavalitsusel on kaalutusõigus vabastada teatud alad või juhud detailplaneeringu koostamise kohustusest. Näiteks võiks see olla täiendav alus PlanS § 125 lg 5 rakendamiseks.

Rahandusministeeriumil on muuhulgas mereala planeeringu koostamise käigus tõusetunud küsimus kaldaga püsivalt ühendatud ja ühendamata ehitiste kavandamise regulatsiooni sobivuse osas üldplaneeringutega. Analüüsi koostamise käigus läbiviidud intervjuude ja küsimustike käigus regulatsiooni osas arvamust ei avaldatud. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole regulatsiooni puudused praktikas kasutust leidnud. Regulatsiooni muutmise järele otseselt vajadus puudub. Analüüsi koostajate hinnangul tuleb võimalusel fookusgruppides käsitleda mereala käsitlust

⁸¹ RKHKo 18.10.2016, 3-3-1-31-16, p 16.

⁸² RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p-d 24-28.

⁸³ RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901, p 15. Vt ka RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19.

üldplaneeringute koostamisel laiemalt – seda nii varem teostatud meetodikate⁸⁴ kui kehtestatud või käesoleva analüüsi koostamise ajal veel kehtestamata mereala planeeringute valguses.

9.2. Üldplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika

PlanS näeb üldplaneeringutele kohustuslikuna ette KSH läbiviimise.

Valitsusasutuste hinnangul on üldplaneeringute mõjuhindamise sisuline kvaliteet väga varieeruv ning oleneb sisuliselt palju sellest, milline konsultatsiooniettevõtte seda koostab, mitte sellest, millistele küsimustele omavalitsus vastuseid otsib.

Planeerimismenetluse ja KSH seoseid on käsitletud ptk-is 5.

9.3. Üldplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika

Nii nagu ka varem, on kehtivas PlanS-s üldplaneeringu muutmise võimaluseks üksnes seda muutva detailplaneeringu koostamine ning uue üldplaneeringu koostamine. Üldplaneeringu täies mahus kehtetuks tunnistamine ei ole võimalik, kuna omavalitsusel ei saa olla olukorda, kus puuduvad üldised ruumilise arengu eesmärgid ja suunised.

Üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga on käsitletud ptk-is 4.

9.4. Üldplaneeringu vaidlustamise rakenduspraktika

Kohtupraktika kohaselt on haldusakti tühisuse tuvastamine põhjendatud vaid juhul, kui HMS § 63 lg-s 2 nimetatud aluste esinemine on ilmselge (Riigikohtu lahend nr 3-3-1-21-03, p 13; 3-3-1-32-03, p 19). Kohus jääb käesolevas asjas juba 01.07.2020 määruses väljendatud seisukoha juurde, et kaebaja poolt osundatud asjaolud ei viita Tallinna ÜP tühisusele. Igal juhul ei oleks alust pidada käesoleval juhul puuduseid ilmselgeteks, arvestades, et Tallinna ÜP kehtestati 2001. aastal ning kaebaja pöördus kohtusse 2020. aastal (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 29.05.2020 määrus nr 3-20-852, p 14). Samuti tuleb arvestada, et üldplaneeringu võimalik õigusvastasus (ebaproportsionaalsus) ei saaks tingida üldplaneeringu tühisust ühelgi HMS § 63 lg-s 2 loetletud alusel. Täitmiseks kohustuslik on ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt.⁸⁵

Kokkuvõtvalt tuleb hinnata üldplaneeringute ülesannete loetelu ning nende seoseid riikliku tasandi planeeringutega. Üldplaneeringute koostamise käigus on üldplaneeringud sageli kujunenud riiklikul tasandil lahendamata jäänud teemade koondiks, mis ei anna võimalust läheneda prioriteetsena just kohaliku tasandi küsimustele. Lisaks on maakonnaplaneeringutega antud omavalitsuse ülesandeks üldplaneeringute koostamisel lahendada rida olemuslikult riigi tasandi ülesandeid. Seetõttu vajab üldplaneeringule seatud ülesannete loetelu ülevaatamist, et tagada kohalike vajaduste esile tõstmine.

9.5. Kokkuvõte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Üldplaneeringu	+		

⁸⁴ Näiteks on Eesti mereala planeeringu koostamise käigus, aastatel 2018-2019 läbi viidud küsimustik ja analüüs kohalike omavalitsuste huvide ja nende lahendamise võimaluste osas merealal. Analüüs on kättesaadav mereala planeeringu portaalis aadressil: http://mereala.hendrikson.ee/dokumendid/Uuringud/KOV_ide_%C3%B5igused_ja_soovid.pdf.

⁸⁵ TlnHKO 22.10.2020, 3-20-1223, p 10.

ülesannete nimekirja ülevaatamine ning omavalitsuse ruumilist arengut toetavaks sõnastamine.			
Riiklike või regionaalsete teemade lahendamise surve vähendamine üldplaneeringute koostamisel.			+
Täiendada PlanS § 75 lg 1 võimalusega vabastada teatud alad või juhud detailplaneeringu koostamise kohustusest.	+		

9.6. Ettepanekute mõju

Üldplaneeringu ülesannete nimekirja ülevaatamine ning omavalitsuse ruumilist arengut toetavaks sõnastamine	
Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
Avalduv mõju: Muudatusega taotletav strateegilise ruumilise planeerimise kvaliteedi kasv omavalitsustes loob senisest paremaid eeldusi ühiskonna vajadustele vastava ruumilise arengu eesmärkide saavutamiseks (heaolu, teenuste kättesaadavus, sidusus, tasakaalustatus).	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avalduv mõju: ÜP parem seostatus KOV arengukava ja eelarvestrateegiaga loob ettevõtetele suurema kindluse, et ÜP-s kavandatu saab ellu viidud.	

Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui planeeringu elluviimise käsitlus on ÜP-s üldsõnaline või ebarealistlik eelarvestrateegia mõttes, võib see kaasa tuua ettevõtete pettumuse KOV lubaduste suhtes.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldub mõju: Tekib vajadus KOV strateegilise võimekuse kasvuks ruumilise arengu suunajana, mis omakorda tingib KOV ametnike otsustuspädevuse parandamise vajaduse. Eeldatavalt väheneb riigiasutuste töökoormus ÜP kooskõlastamise protsessis.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: vallad ja linnad	
Avaldub mõju: KOV strateegilise võimekuse kasv ruumilise arengu suunajana, ühendatuna eelarvestrateegia poolt toetatud ÜP-ga, loob parimaid eeldusi kohapõhiseks ressursside mobiliseerimiseks kohaliku ja regionaalse arengu eesmärkide saavutamisel.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Üldplaneeringu ülesannete täiendamine kohaliku omavalitsuse kaalutusõigusega vähendada detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid ja juhte	
Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade- ja gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rände), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	

<p>Avalduv mõju: DP kohustusega juhtude ja alade vähendamine vähendab elanike kulusid ehitusõiguse omandamise protsessis.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Väheneda võib kogukondlik kontroll paikkondliku ruumilise arengu üle.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
<p>Avalduv mõju: DP kohustusega juhtude ja alade vähendamine vähendab ettevõtete kulusid ehitusõiguse omandamise protsessis.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Väheneda võib kogukondlik kontroll paikkondliku ruumilise arengu üle.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV, riigiasutused	
<p>Avalduv mõju: Väheneb menetletavate DP-de arv ja suureneb väljastatavate PT-de arv. Kasvab nõudlikkus KOV kaalutusvõimekuse osas.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: looduskeskkond	
<p>Ebasoovitavate mõjude riskid: DP kohustuse vähenemine looduslikel aladel suurendab riski, et ei hinnata piisavalt arendusega kaasnevaid keskkonnamõjusid.</p>	
Mõju olulisus: väheoluline	

Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: vallad ja linnad	
Avalduv mõju: DP kohustusega juhtude ja alade vähendamine, mis vähendab ettevõtete kulusid ehitusõiguse omandamise protsessis, on tõenäolisim maalistes perifeersetes piirkondades, kus maakasutuskonfliktide tõenäosus on väiksem, kui tihedalt asustatud piirkondades. Tulenevalt on muudatuse eeldatav mõju regionaalset kinnisvaraarenduse aktiivsust ja arengut tasakaalustav.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

10. KOHALIKU OMAVALITSUSE ERIPLANEERING

10.1. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise kohustuse ülesanded ja selle rakenduspraktika

Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu regulatsioon on PlanS-s reguleeritud olulise ruumilise mõjuga ehitiste ehitamiseks. Need on defineeritud PlanS § 6 punktis 13 ning täpsustatud PlanS-i alusel antud määruses „Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri“ (ORME). Nimekirja koostamisel ehitiste valiku tegemisel on silmas peetud ennekõike seda, et nende ehitiste rajamisega võib kaasneda oluline mõju ehitise asukohale ja seda ümbritsevale maakasutusele. Järelikult on nende ehitiste rajamisel vaja põhjalikult analüüsida, kuhu selline ehitis kohaliku omavalitsuse territooriumil kõige paremini sobiks, et ka ülejäänud kasutused ruumis saaks edukalt edasi toimuda. ORME kavandamiseks on ette nähtud võimalus läbi üldplaneeringu või läbi kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu, mille menetlus sarnaneb riigi eriplaneeringu menetlusele, koosnedes asukohavaliku ja detailse lahenduse koostamisest.

KOV eriplaneeringute rakendamise praktika analüüsimine on Eestis piiratud, kuna taolisi planeeringuid ei ole kehtestamiseni menetletud – algatatud on neid peamiselt tuuleparkide kavandamiseks.

Rahandusministeeriumi tõstatatud küsimus eriplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise regulatsiooni täiendamise vajaduse osas ei leidnud intervjuude ja kirjalike küsimustike läbiviimise käigus käsitlust, kuna eriplaneeringute koostamise praktikas ei ole menetlustega jõutud nii kaugele, et see praktikas oleks probleeme või küsimusi tekitanud. Kuna KOV eriplaneering on detailse lahenduse kehtestamise järgselt võrdsustatav detailplaneeringuga, tuleb analüüsi koostajate hinnangul ka KOV eriplaneeringu võimalik muutmise siduda käesoleva analüüsi peatükis 11.3. käsitletud detailplaneeringu täpsustamise ja täiendamise võimalustega läbi projekteerimistingimuste andmise. Silmas tuleb pidada, et KOV eriplaneeringu kehtivuse aeg on PlanS kohaselt kuni viis aastat, kui enne seda ei ole eriplaneeringut asunud ellu viima. EhS kohaselt on aga detailplaneeringu täpsustamine projekteerimistingimustega võimalik üksnes juhul, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud enam kui viis aastat. Seetõttu teevad käesoleva analüüsi koostajad ettepaneku KOV eriplaneeringu võimalikku täpsustamist ja täiendamist projekteerimistingimustega käsitleda fookusgruppides, et hinnata vajadust ja võimalust kas KOV eriplaneeringu kehtivuse pikendamiseks ja projekteerimistingimustega lahenduse täpsustamise võimaldamiseks või projekteerimistingimuste andmise regulatsiooni ümberhindamiseks näiteks viie aastase kehtivusaja tingimuse muutmise vms võimaluse kaudu (vt ka ptk 4.8).

Valitsusasutused tõid välja, et kohalikul omavalitsusel peaks olema kaalutlusõigus eriplaneeringu algatamiseks. See tähendab, et riik ei peaks ammendavalt reguleerima juhtumeid, millal on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamine vajalik. Samas tõid valitsusasutused välja vajaduse siduda ORME nimekiri enam KeHJS § 6 toodud olulise keskkonnamõjuga objektidega. Ka KOV-d tõid intervjuudes ja kirjalikes vastustes välja, et on ebaselge, miks on defineeritud olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekiri, kui samas on määrusega kehtestatud detailne nimekiri objektidest, mille kavandamisel eriplaneeringu menetlus on kohustuslik. Erialaliitude hinnangul võib mingi osa KOV eriplaneeringu objektidest anda vabaks, kuid teatud objektid – nt tuulepargid – peaksid kindlasti olema eriplaneeringu kohustuslikud objektid, et tagada nende asukohtade läbimõtlemine kogu KOV territooriumil, mitte üksnes arendajale kuuluval maa-alal.

KOV-d on ette heitnud menetluse liigset bürokraatlikkust. Probleemi ilmestamiseks toodi välja tuuleparkide rajamise näide, mille algatamise juures ei olnud KOV-l võimalik avalikkuse meelehärmiks selgitada, kuhu tuulikud tulevad, kuna tuulepargi asukohta pidi alles otsima. Probleemina on välja toodud hinna kujundamine halduslepingute sõlmimisel ja korra koostamisel,

kuna jääb segaseks, mis aluseid hinnata. Sotsiaalse infrastruktuuri tasu kasutamise võimalus sõltub KOV-de praktikas regioonist, näiteks ei leita, et selle kasutamine Lõuna-Eestis võimalik oleks.

Täiendavalt on KOV-d märkinud, et eelistaksid näiteks tuuleparkide kavandamist lahendada üldplaneeringus, kuid on otsustanud seda teha eriplaneeringu kaudu, kuna see võimaldab omavalitsusel anda planeeringu koostamise eest tasumine, sh uuringud jmt, üle planeeringu koostamisest huvitatud isikule. Lisaks annab eriplaneering võimaluse lahendada olulist avalikku huvi omavad teemad eraldiseisvana üldplaneeringust, mille koostamine võib suuremate vaidluste korral jääda näiteks tuuleparkide vmt olulise ruumilise mõjuga ehitise kavandamise taha seisma.

Omavalitsustega, kellel on kogemus eriplaneeringute koostamisel, arutati muuhulgas lepingute sõlmimist huvitatud isikuga ning vajadusel eriplaneeringu menetlemist mitme huvitatud isiku taotlusel. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole mitme huvitatud isiku olemasolu ning halduslepingute laiendamine PlanS regulatsiooni kitsaskoht, vaid omavalitsuste tahte küsimus. Näiteks kui eriplaneeringu lähteseisukohtade käigus avaldab lisaks taotluse esitanud huvitatud isikule veel täiendavalt omavalitsuse territooriumil arendamise vastu huvi mõni teine arendaja, on tema kaasamine eriplaneeringu koostamise pigem omavalitsuse tahte, kui PlanS regulatsiooni küsimus. Samas tuleb tõdeda, et mitme huvitatud osapoollega planeeringulahenduse koostamisel, kus esitatakse konkureerivaid taotlusi, võib olla keeruline menetlust läbi viia. Kui konkureerivate taotluste menetlemine saab praktikas probleemiks, on võimalik kaaluda analoogselt hoonestusloa regulatsiooniga konkureerivate taotluste menetlussätete lisamist PlanS-i.

Õiguseksperdid kritiseerivad KOV eriplaneeringute puhul alternatiivide leidmise kohustust, kuna see tekitab olukorra, kus esitatud alternatiivid on ilmselgelt otsitud. Mõistlikum oleks vajadusel öelda, et alternatiivide leidmine ei ole võimalik.

Kaalutusõiguse andmisel peab arvestama ka olukordadega, kus kohaliku omavalitsuse eriplaneering on oma sisult üldplaneeringut muutev. Praktikas on olnud kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu algatamisel küsimus, kas seda peaks saama algatada, kui üldplaneering teemat ei käsitle. Sellises olukorras on tegu üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga ning PlanS § 96 lg 2 p 1 piirab algatamist, mis on ilmselgelt vastuolus üldplaneeringuga. Ilmselge vastuolu võib aga seisneda näiteks juhtotstarbele mittevastavuses. Kohaliku omavalitsuse eriplaneering muutuks seega oma olemuselt üldplaneeringut muutvaks planeeringuks.

Analüüsi koostajate hinnangul on KOV eriplaneeringu kohustuslike ehitiste nimekirja ümberhindamine ning võimalik avamine ning sidumine KOV kaalutusõigusega põhjendatud, kuna praktikas võib ilmneda objekte, mille kavandamine vajab omavalitsuse territooriumil laiemat läbikaalumist kui seda võimaldab näiteks detailplaneeringu koostamine. Üldplaneeringu menetluse algatamine eeldaks aga kõikide üldplaneeringule seatud ülesannete läbilahendamist, mis konkreetse objekti kavandamiseks ei ole igakordselt põhjendatud. Lisaks räägib eriplaneeringu koostamise kasuks võimalus jõuda ühes menetluses ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringuna ning võimaldab rahastamist, sh uuringute rahastamist, üle anda huvitatud isikule.

ORME määruse alusel kehtestatud ORME-de nimekiri on analüüsi koostajate hinnangul täna piisav. Kuna eelnõuga on tehtud ettepanek avada ORME nimekiri KOV kaalutlusele ning omavalitsusel on alati õigus algatada KOV EP täiendavatele ehitistele kui vaid määruses viidatud, ei ole määruse täiendamine vajalik. Eelnõu koostamisse kaasatud huvigruppide viidatud vajadus siduda ORME nimekiri KeHJS § 6 sätestatud mõjuhindamise kohustuslike tegevustega ei ole samuti põhjendatud, kuna mitte kõik keskkonnamõjuga tegevused ei oma olulist ruumimõju ja vastupidi. Kui ORME nimekiri on avatud, on KOV-l igakordselt õigus otsustada, et mingi KeHJS § 6 nimetatud tegevus omab just tema omavalitsuse territooriumil suurt ruumimõju ning tingib KOV EP algatamise.

10.2. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika

Erialaliidud ja planeerimispraktikud tõid välja, et KOV eriplaneeringu algatamine ei tohiks olla seotud üldplaneeringuga. Nimelt ütleb PlanS, et KOV eriplaneeringut ei algatata, kui see on vastuolus üldplaneeringuga. Täna on selge, et paljusid KOV eriplaneeringu objekte ei ole ca 20 aastat vanades üldplaneeringutes kavandatud ega osata kõikide nimekirjas toodud ehitiste kavandamist täna ette näha. Seega peaks eriplaneering andma võimaluse eriplaneeringu kaudu üldplaneeringu muutmiseks. Lisaks tõid erialaliidud välja, et eriplaneeringute koostamist tuleks kaaluda ka maakonna tasandil.

Õigusekspertide arvamuse kohaselt on taluvustasu regulatsioon praegusel hetkel ebaõiglane, kuna inimestele ei hüvitata muude olulist mõju tekitavate ehitiste ehitamist.

Riigikohus on rõhutanud, et kitsenduste seadmisel on oluline arvestada naabrite omandipõhiõigusega ja piirangud peavad olema põhjendatud. Kitsendustel peab olema selge vajadus.⁸⁶

10.3. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
ORME objektide nimekirja avamine ning sidumine olulise ruumilise mõjuga ehitise mõistega.	+		
KOV EP algatamise lahtisidumine ÜP-ga vastavusest.	+		

10.4. Ettepanekute mõju

ORME objektide nimekirja avamine ning sidumine olulise ruumilise mõjuga ehitise mõistega
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)
Sihtrühm: ettevõtted
Avalduv mõju: Muudatus suurendab ettevõtete võimalusi uuenduslike arendusideede elluviimiseks, kuid ühtlasi tähendab see nende suuremat panust planeerimisprotsessi kulude katmisel.
Mõju olulisus: oluline

⁸⁶ RKHKo 30.03.2021, 3-18-1901, p 17.

Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV, riigiasutused	
Avalduv mõju: Eeldatavalt suureneb KOV-i ja riigiasutuste töökoormus eriplaneeringute koostamise ja kooskõlastamise käigus. ORME juhtumite määramine kaalutusotsusena. Eriplaneeringute menetlemine nõuab KOV ametnike oskuste ja teadmiste kasvu.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
Avalduv mõju: ettevõtlusvabadusele tekivad täiendavad piirangud kavatsuste elluviimiseks ja õigusselgusetus kohustuse kohaldumise osas.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

KOV eriplaneeringu algatamise lahtisidumine ÜP-ga vastavusest	
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avalduv mõju: Lihtsustub uuenduslike arenduste planeerimisprotsess, võime reageerida muutuvale ärikeskkonnale paraneb ning koos sellega suureneb ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)

Sihtrühm: KOV

Avalduv mõju: Suureneb KOV paindlikkus eriplaneeringute algatamisel ning vähemalt teoreetiliselt väheneb ÜP muutmisele kuluv halduskoormus. Eeldades, et muudatuse tulemusel KOV tõepoolest algatavad (rohkem) eriplaneeringuid, KOV töökoormus nende korraldamisel loomulikult suureneb. Kasvavad nõuded KOV ametnike kaalutlusvõimekusele.

Mõju olulisus: oluline

Ulatus: suur

Sihtrühma suurus: suur

Sagedus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

11. DETAILPLANEERING

11.1. Detailplaneeringu sisu, ülesanded ja selle rakenduspraktika

Kehtivas PlanS-s ei ole võrreldes varem kehtinud seadustega muudetud detailplaneeringu olemust – see koostatakse eelkõige üldplaneeringu elluviimiseks ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomiseks. Seega tuleb iga detailplaneeringu koostamisel lähtuda planeeringualal kehtivast üldplaneeringust ning detailplaneering peab aitama kaasa üldplaneeringuga kavandatu elluviimisele. Samuti on oluline, et detailplaneering peab looma vastavale planeeringualale ruumilise terviklahenduse ehk detailplaneeringu tulemusena tekkiv ruumiline lahendus peab olema terviklik nägemus, kuidas ala tulevikus parimal võimalikul viisil kasutama peaks. Seega peaks detailplaneeringu eesmärgiks olema leida ühele konkreetsele maa-alale parim maakasutusviis ning ette valmistada ja suunata kinnisasja ehituslikku ning muud kasutust. Eeltoodu peaks aitama kaasa ühe krundi detailplaneeringute koostamise vältimisele, sest vaadeldes vaid ühte krundi korraga, ei ole terviklahenduse loomine maa-alale tervikuna võimalik. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse aluseks.

Detailplaneeringute koostamise terviklikus teoreetilis-praktilises ülevaates leiti, et oluline on detailplaneeringu koostamisel tagada üldplaneeringu kõigi nõuete täitmine koosmõjuna – suurim lubatud ei tähenda, et ehituse kavandajal on eeldus see saada – suurim lubatud on saavutatav siis, kui täidetud on kõik teised miinimumnõuded. Analüüsis jõuti järeldusele, et selleks, et koostada head detailplaneeringut, on vajalik alustada sellest, et iga osapool saab selgeks oma rolli, teiste osapoolte ootused neile ja milliseid ülesandeid on vajalik planeeringu hea lõpptulemuse saavutamiseks täita.

Detailplaneeringute koostamise terviklikus teoreetilis-praktilises ülevaates on detailplaneeringute ülesannete osas järeltadud, et:

- Vaja on lisada ülesanne tervikliku ruumilahenduse koostamiseks. Ruumilahenduse väljundiks detailplaneeringus (joonisel ja seletuskirjas) peab olema ruumi jagamine hooneteks, rajatisteks ja loodusala jaotamine ja põhimõtete kirjeldamine. Joonistel tuleb näidata kogu kavandatav ruumilahendus sh planeeritud suurim ehitusõigus ja avaliku ruumi tsoneering. Ruumilahendus on üldjuhul vaid üks võimalikest ruumilahendustest, mistõttu peab see illustreerima ruumilahenduse aluspõhimõtteid, mitte arhitektuurset lahendust (peab olema üldistatud);
- Planeeringuala kruntideks jaotamine toimub liigselt olemasolevatest kinnistutest lähtuvalt, kuid võiks olla rohkem terviklahendusest lähtuv ümberkruntimine. Vaja on välja töötada hea praktika ruumilisest terviklahendusest lähtuvaks ümberkruntimiseks, kus omand jaotatakse proportsionaalselt ümber. Sageli lähtuvad ruumilahendused kinnistu struktuurist, mitte parimast linnaruumist;
- Krundijaotust peaks olema võimalik määrata paindlikumalt. Detailplaneeringutes peaks olema võimalik määrata, millised krundid peab ning millised krundid võib moodustada ning viimaste puhul ei peaks olema piirid fikseeritud. Alternatiivina peaks olema võimalik kruntimise lahenduse täpsustamine projekteerimistingimuste menetlusega;
- Loobuda ehitusõiguse (kõigi näitajate) kohustuslikkusest. Ehitusõiguse näitajad on kõigest üks „tööriist“ ruumilahenduse defineerimiseks, mis on planeeringutes ületähtsustatud ning see viib fookuse ruumilahenduselt kõrvale. Ehitusõiguse näitajad sageli ei näita tegelikku ehitusõigust, milleks on pigem brutopindala või hoone maht.

Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüsis on samuti markeeritud mitmeid ettepanekuid detailplaneeringute sisuliste lahenduste parendamiseks:

- Mõningate ülesannete põhimõtteliseks lahendamiseks puuduvad üldjuhul planeerimiskonsultantidel (ja ka kaasatavatel meeskondadel) sisulised oskused ja teadmised ning seetõttu lahendatakse need küsimused üksnes formaalselt (*vaadata koosmõjus käesolevas analüüsis esitatud planeerija pädevuse analüüsiga*);
- Tehnovõrgud on tihtipeale lahendatud liiga detailselt, mis tekitab probleeme ehitusfaasis, kui lahendusi on vaja muuta. Kõik teemad, mis peaksid olema lahendatud projekteerimise etapis, ei peaks olema detailplaneeringu osaks enam kui suuniste andmise tasandil;
- Probleeme esineb PlanS-s toodud ülesannete sisulisel lahendamisel, kui detailplaneering on koostatud väiksele maa-alale, eelkõige ühe kinnistu põhiselt;
- Detailplaneeringute koostamisel tuleb enam kirjeldada detailplaneeringute elluviimist.

Valitsusasutused tõid detailplaneeringu sisulise probleemina välja krundi mõiste ja krundi moodustamise vajalikkuse. Neile on jäänud arusaamatuks, miks on vajalik moodustada krunte ehitusõigusega maale. Praktikas on krunt katastriüksuse moodustamise alus, maakorralduse läbiviimisel lähtutakse muuhulgas detailplaneeringust. Tuginedes eelnevale tuleb teha kanne maakatastrisse. Vastuolus detailplaneeringuga ei saa teha kandeid. KOV-d ei tee kaalutusotsuseid, et jagamine ei muuda krundi ehitusõiguse tingimusi, mis viib selleni, et lihtsate maakorraldustoimingute tegemiseks on vajalik algtada detailplaneeringu muutmine. Maakorraldustoimingute tegemisel peaks olema selgemini lahti kirjutatud, millistel juhtudel saab kalduda kõrvale detailplaneeringu lahendusest näiteks krundi suuruse osas. Praktilises elus võib muutmisvajadus ilmnedu maa kordumöödistamise käigus.

Sarnastele seisukohtadele asusid intervjuude käigus erialaliidud, kelle hinnangul on detailplaneeringute koostamine praktikas muudetud liiga detailseks. Detailplaneeringud peaksid enam lähtuma justnimelt ruumilisest terviklahendusest ning mahtudest, mitte sätestama detailseid arhitekturseid ja ehituslike tingimusi. Planeerimispraktikute hinnangul on oluline anda ehitusõiguse põhiparameetrid läbi detailplaneeringu, kui need ei ole piisavalt selgelt määratletud üldplaneeringutes.

Omavalitsused detailplaneeringute sisus või lahendatavates ülesannetes probleeme ei ole tuvastanud. Detailplaneeringutes kasutatakse näiteks korterite arvu, korruselisuse ja täisehitusprotsendi näitajate reguleerimist, mida seadus otseselt ette ei näe. Need tingimused paigutatakse ehituslike tingimuste mõiste alla, kuid pole selge, kas vastavat mõistet saab nii laiendavalt tõlgendada. Pigem võib tegu olla krundi ehitusõiguse mõiste sisuga, kuna nende tingimuste muutmine osutub praktikas väga keeruliseks.

Üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul toodi välja, et üldplaneeringu menetlusnormide kohaldamine on ülemäärane. Rakendada tuleks detailplaneeringu menetlusnorme.

Lisaks nenditi, et detailplaneeringu menetlus on liialt ajamahukas ja raskepärane, mis paneb isikuid otsima võimalusi detailplaneeringut mitte koostada. Kergem instrument on süsteemist puudu. Toodi välja, et PlanS v.r § 22 võimaldas detailplaneeringut koostada lihtsustatud korras, kus kohalik omavalitsus sai loobuda planeeringu vastuvõtmise ja avalikustamise nõuete täitmisest, asendades need planeeritava maa-ala ja naaberkinnisasjade omanike kirjalike nõusolekutega. Küsimus on, kas olemasoleva detailplaneeringu menetluse ning projekteerimistingimuste menetluse vahele on vaja veel ühte menetlusliiki. Intervjuueeritavad pidasid oluliseks, et detailplaneeringuid siiski koostataks ning ehitus kavandataks vähem projekteerimistingimustega.

Samas on küsimus, kas piisavalt sisulise üldplaneeringu olemasolul, on detailplaneeringu koostamine ühe kinnisasja põhiselt otstarbekas ja vajalik. Olulisemad valikud, nt maakasutuse juhtotstarve, tuleb teha üldplaneeringu tasemel. Elukeskkonna parendamise põhimõtte alusel on küll konkreetse asukohas võimalik anda suuniseid kvaliteetse ruumi kujundamiseks, kuid mitte enam teha põhimõttelisi valikuid. Kvaliteetse ruumi põhimõtete järgimine on aga avalikes huvides.

Avalikes huvides võib ka olla näiteks sundvalduse seadmise küsimus ligipääsute säilitamiseks või kavandamiseks. Detailplaneeringul on jätkuvalt oluline roll avalike ja erahuvide tasakaalustamisel. Planeeringu koostamise eest võib küll tasuda huvitatud isik, kuid menetlustoimingud teeb kohalik omavalitsus, kontrollides lahenduse sisulist kvaliteeti.

Tõstatatud probleemile võib olla lahendus, kui detailplaneeringu menetlusnõudeid leevendada tervikuna, näiteks eelnevates peatükkides toodud võimalused jätta reguleerimata algatamine, tuua avalik väljapanek ja arutelu kooskõlastamisega samasse etappi ning jätta ära vastuvõtmise ja heakskiitmise menetlusstaadium. Menetlus muutub sarnasemaks projekteerimistingimuste menetlusega, kuid alles jääb igäihe võimalus detailplaneeringut avalikes huvides vaidlustada.

11.2. Detailplaneeringu koostamise kohustuse rakenduspraktika

PlanS sätestab alad ja juhud, mil detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Lisaks seaduses toodud aladele ja juhtudele on omavalitsusel võimalus detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid ja juhtusid määrata üldplaneeringuga. Täiendavalt võib suure avaliku huvi korral omavalitsus algatada detailplaneeringu aladel ja juhtudel, kus seadusest või üldplaneeringust tulenevat kohustust detailplaneeringu koostamiseks ei ole.

Ruumilise planeerimise rohelises raamatus on detailplaneeringute peamise probleemina nähtud planeeringut kui haldusorgani karistusviisi huvitatud isiku suunas, mitte niivõrd võimalust ruumilise arengu suunamiseks. Seetõttu näeb roheline raamat detailplaneeringut sageli kui vaid formaalsust, kus planeeringumenetluses menetletakse läbi arendaja äriplaani, seda tegelikult sisuliselt läbi mõtlemata. Ka detailplaneeringute koostamise terviklikus teoreetilis-praktilises ülevaates on välja toodud, et detailplaneerimisel ei hinnata erinevate lahenduste tugevaid ja nõrku külgi, et teha selge ruumianalüüsi tulemusel parim valik, vaid lähtutakse subjektiivsetest hinnangutest või huvitatud isiku/tellijaja soovidest.

KOV-d on oma seisukohtades väljendanud, et detailplaneeringute koostamise kohustus on kohati ebamõistlik. Valdavalt on selle ebamõistlikust väljendatud ehituskeeluvööndi vähendamise menetluses näiteks ühel elamumaal.⁸⁷

Erialaliidud tõid välja, et detailplaneeringu koostamise kohustus on problemaatiline kinnisasja jagamise korral. Praktikast on vajalik kinnisasja jagada, näiteks kaasaomandi lõpetamise soovi korral või pärimisõigusest tulenevatel alustel. Detailplaneeringu alusel juba moodustatud katastriüksusi ei saa jagada ilma detailplaneeringut kehtetuks tunnistamata (sh muutmata). Just maakorralduslikud küsimused, sealhulgas maa kasutamise sihtotstarbe muutmine on üks enim detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist puudutavaid küsimusi.

Erialaliidud selgitasid, et praktikast on krundi ehitusõigusega (kajastub ehitusõigust iseloomustavas tabelis) hõlmatud korruselisus ja parkimiskohtade arv. Samas saab detailplaneeringuga sätestada liikluskorralduse põhimõtteid, millega võib niisamuti sätestada parkimiskohtade arvu. Lisaks on segane, kuidas sisustada haljastus- ja heakorra põhimõtteid. Suur probleem on insolatsioonitingimusi tagavate nõuete määramine (PlanS § 126 lg 1 p 12). Ükski õigusakt ei nõua insolatsiooni tagamist, üksnes piisava loomuliku valguse olemasolu eluruumides. Detailplaneeringus sätestatud tingimus piirab oluliselt eluruumide rajamist, selle asemel projekteeritakse nn bürookortereid, mida tegelikult kasutatakse eluruumidena.

⁸⁷ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud analüüs „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“ on teinud analüüs projekteerimistingimuste regulatsiooni muutmise vajadusest, sh on ettepanek ehituskeeluvööndi vähendamiseks projekteerimistingimustega, kuna Keskkonnaamet saab anda sisulise arvamuse ka vastavas menetluses.

Detailplaneeringu ülesandeks ei peaks olema loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmine ja kaitsevööndite määramine ning miljööväärtuslike alade, väärtuslike üksikobjektide ja väärtuslike põllumajandusmaade määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine, kui need ei ole üldplaneeringuga määratud (PlanS § 126 lg 1 p 14 ja 15). Isikule peab olema ettenähtav, et tema kinnistule hakatakse detailplaneeringu koostamise käigus piiranguid seadma.

Olulise avaliku huviga rajatiste osas tekitab KOV-des küsimust see, kas päikesepargid kujutavad endast detailplaneeringu või projekteerimistingimuste kohustust. Olulise avaliku huviga rajatise definitsioon on välja pakutud EhS väljatöötamiskavatsuses.⁸⁸ Valdkondade sidususe mõttes on vajalik, et kasutataks ühte definitsiooni.

Riigikohus selgitas hiljutises lahendis krundi mõistet ning PlanS § 126 lg 6 kohaldamist. Täpsemalt oli küsimuse all see, kas detailplaneering ja katastriüksused on omavahel õiguslikult jäigalt seotud. Kohus leidis, et kehtiva detailplaneeringu alal asuva kinnisasja jagamiseks, kui selle käigus ei soovita muuta detailplaneeringuga määratud ehitusõigust, kogu detailplaneeringuala hõlmava uue detailplaneeringu koostamise nõue ei oleks kolleegiumi hinnangul proportsionaalne vahend eesmärgi saavutamiseks. Kehtiva detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel kinnisasja osas, mida jagada soovitakse, kaotatakse selle kinnisasja osas planeeringulahendus, milles on detailplaneeringut kehtestades avalikkusega koostöös kokku lepitud. Ka selline lahenduskäik riivaks nii omanike õigusi kui ka avalikku huvi enam, kui on eesmärgi saavutamiseks vaja. Kolleegiumi hinnangul ei saa PlanS § 126 lg 6 eesmärgiks olla välistada detailplaneeringu kehtivuse ajal igasugune võimalus kinnisasja jagamiseks, eriti arvestades seda, et seaduses on ette nähtud, et osal juhtudel saab ka detailplaneeringu olemasolu korral projekteerimistingimuste kaudu ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitamiseks planeeringulahendusest kõrvale kalduda.⁸⁹ Seega vastas Riigikohus küsimusele, millal võiks katastriüksuse moodustamisel eirata detailplaneeringuga ette nähtud krunte. Erandlikel juhtudel näiteks vajadusel kinnisasja jagada pärijate vahel või kaasomandi lõpetamisel, võiks lubada katastriüksuse moodustamist vajadusepõhiselt, mitte detailplaneeringust lähtuvalt. Sellise erandliku olukorra kajastamine sobib MaaKatS-i.

11.3. Detailplaneeringu asemel või selle täiendamiseks antavate projekteerimistingimuste rakenduspraktika

PlanS ja EhS koosmõjus on projekteerimistingimuste andmine võimalik kolmel erineval juhul:

- Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel (EhS § 26);
- Detailplaneeringu olemasolul selles toodud tingimuste täiendamiseks ja täpsustamiseks (EhS § 27);
- Detailplaneeringu koostamise kohustusest loobumisel (PlanS § 125 lg 5).

Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüsis on käsitletud detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste sarnasusi. Sageli vaadatakse projekteerimistingimusi kui „väikest detailplaneeringut“, kuigi EhS kohaselt on tegu hoone kavandamiseks väljastatavate tingimustega. Analüüsis on toodud välja ettepanekud projekteerimistingimuste praktika muutmiseks:

- Muuta tuleb PlanS § 125 lg 5 sõnastust selliselt, et sealsed tingimused võimaldaks PT väljastamist juhul, kui ühele krundile soovitakse püstitada või laiendada hoonet, mille mõju piirdub vaid naaberkinnistutega, jättes välja asjatult kitsendavad tingimused nagu

⁸⁸ Ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus. Internetis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9c50e976-a070-4254-9a29-b3ea2ebb2e5c>.

⁸⁹ RKHKo 10.01.2022, 3-20-952, p 19-20.

„olemasoleva hoonestuse vahele jääva“ ja „ühe hoone“ ning ümber sõnastades praktikas asjatut segadust põhjustava nõude „kui üldplaneeringus on määratud“;

- DP täpsustamisel PT-ga kehtib avatud menetluse nõue (EhS § 31 lg 1). Sama põhimõtte rakendamine on põhjendatud DP asendamisel PT-ga, kuna sisuliselt asendatakse avatud menetlust. Mõlemal juhul oleks otstarbekas rakendada PT-le DP avaliku väljapaneku korda;
- Ettevõtluskeskkonna edendamise huvides tuleks eelistada rahaliselt, ajaliselt ja menetluslikult vähem koormavaid menetlusi, seega võiks KOV eelistada DP täpsustamist PT-ga uue DP koostamisele;
- Võimaldada tuleks ka PT väljastamist ÜP-d muutva DP täpsustamiseks;
- Juhul, kui taotletakse ehitusluba DP alusel, mille kehtestamisest on möödas enam kui 5 aastat, peaks KOV igal juhul kaaluma täpsustavate PT-de väljastamist. PT väljastamine on põhjendatud, kui vahepealsel perioodil on KOV asunud rakendama uusi põhimõtteid või halduspraktikat elukeskkonna kvaliteedi parandamiseks ning DP järgimine üks-ühele ei võimalda neid praktikaid ellu viia.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellitud analüüsis „Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine“ on tehtud analüüs projekteerimistingimuste regulatsiooni muutmise vajadusest. Käesolevas analüüsis ei hakata kordama EhS analüüsi õiguslikke põhjendusi ega ettepanekuid. Autorid jäävad seal esitatud seisukohtade juurde.

Kokkuvõttes oli esitatud ettepanekud alljärgnevad:

- Defineerida olulise avaliku huviga rajatis. Ühtlustada mõiste PlanS-ga;
- Täiendada EhS-i projekteerimistingimuste andmise pädevust reguleerivate sätetega, mis võimaldaks neid menetleda komplekselt ühe haldusorgani poolt;
- Detailplaneeringu asendamine projekteerimistingimustega PlanS § 125 lg 5 või EhS § 27 alusel peab olema seostatud planeeringute infosüsteemiga. EHR-s peab olema arusaadav, millisel alusel on projekteerimistingimused antud;
- Muuta projekteerimistingimuste andmise juhte, sealjuures eristada hoonet ja rajatist. Lisada ümberehitamise juht. Kaaluda seaduse täiendamise vajadust pädeva asutuse kaalutusõigusega anda projekteerimistingimusi seaduses määratlemata juhtudel;
- Analüüsida, kui täpsed alustingimused peavad olema olukorras, kus detailplaneering asendatakse PlanS § 125 lg 5 alusel projekteerimistingimustega;
- Võimaldada projekteerimistingimusi anda ka muudel kui ehitusloakohustuslikel juhtudel EhS § 27 alusel;
- Projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu täpsustamiseks EhS § 27 alusel peavad muudetud tingimused kajastuma detailplaneeringus. Alternatiivselt on vastavad projekteerimistingimused käsitletavad eraldiseisva haldusaktiga, mis on ehitusloa eelhaldusaktiks ega muuda detailplaneeringu regulatiivset sisu;
- Võimaldada projekteerimistingimuste andmisel sõlmida PlanS §-ga 131 analoogne leping;
- Võimaldada PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimust ega vähendada ehituskeeluvööndit.

KOV kirjalikes küsimustikes ja intervjuudes selgus, et PRJT väljastamine PlanS § 125 lg 5 alusel on KOV-des eelistatud ning selle kasutamise võimalus peaks olema laiem, sh näiteks ka nendele katastriüksustele, millele tegevuse kavandamisel igasugune mõju naaberkinnistutele puudub. KOV-de hinnangul lihtsustab see oluliselt maaomanike elu ning ei nõua kuluka detailplaneeringu koostamise protsessi läbiviimist. Ka detailplaneeringu olemasolul eelistatakse projekteerimistingimuste andmist tingimuste täpsustamiseks, et vältida liigset halduskoormust ning ebamõistlikult pikki menetlusi maaomanikele. Seda juhul, kui ei muudeta planeeringulahendust

ning detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud piisavalt pikk aeg. Samas on leitud, et olemas võiks olla kergem instrument, mis oleks menetlusena kiirem. Praeguses olukorras ei koostata menetlusaegade tõttu detailplaneeringuid. Praegused detailplaneeringu ning selle üldplaneeringuga muutmise tähtajad on liiga pikad.

KOV-d on tõstatanud küsimuse, mitu ehitusloa kohustuslikku hoonet ehitada võib, näiteks kas mitme hoone ehitamine erinevatel aastatel on lubatud. Juhul, kui detailplaneeringut on võimalik krundi kaupa kehtetuks tunnistada, saab projekteerimistingimuste abil olemasoleva hoonestuse vahele ühekaupa hooneid panna. KOV-d on murekohtadena välja toonud rajatiste ehitamise ja väikehoonete rajamise. Detailplaneeringute täpsustamise juhtude loetelu võiks olla paindlikum, näiteks siis, kui üldplaneering seda võimaldab. Samuti võiks täpsustada otstarbeid.

Erialaliidud leidsid, et PlanS § 125 lg 5 kohtupraktika on vastuoluline piisavate tingimuste määramise osas. Projekteerimistingimustega peab saama korrigeerida detailplaneeringut. Ettevõtjad toetavad lahendust, kus EhS § 27 alusel antavate projekteerimistingimustega saab muuta kõiki detailplaneeringu ülesandeid. Selle küsimusega seondub asjaolu, kas üldplaneeringu ülesanded peaksid olema seostatavad projekteerimistingimuste andmise seadusliku alusega. Näiteks et projekteerimistingimusi saaks anda üksnes sellises juhul, kui üldplaneeringus on lahendatud teatud tüüpi maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine. Selline lähenemine võib aga projekteerimistingimuste andmise muuta veelgi kohmakamaks ning tekitada olukordi, mis viivad õigusvastaste kaalutusotsuste tegemiseni. Kui kohalik omavalitsus otsustab üldplaneeringu teatud ülesandeid lahendada üldiselt, siis ei saa selle pinnalt automaatselt väita, et projekteerimistingimuste andmise aluseks olevaid tingimusi ei ole kehtestatud. Võimalik on ka tõlgendus, et vastavas asukohas otsustati maakasutust ja ehitamist mitte piirata ning kohalik omavalitsus saab anda projekteerimistingimused, lähtudes üldplaneeringus käsitletud eesmärkidest ja põhjendustest.

Õigusekspertid heidavad ette õiguskindluse vähenemist olukorras, kus EhS § 27 alusel detailplaneeringut projekteerimistingimustega muudetakse. Näiteks kehtivad detailplaneeringus kokkulepitud servituudid ainult peale detailplaneeringu elluviimist. Projekteerimistingimuste abil detailplaneeringu muutmine kahjustab detailplaneeringus kajastatud kokkuleppeid. Õigusekspertide sõnul on 5-aastane tähtaeg õigusrahu tagamiseks mõistlik.

Ringkonnakohus⁹⁰ on projekteerimistingimuste aluseks olevate dokumentide osas leidnud, et PlanS § 75 lg 1 p-s 18 on üldplaneeringu ülesandena toodud muu hulgas planeeringuala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste, sealhulgas projekteerimistingimuste andmise aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine. Maakasutuse juhtotstarvet ei saa sätte sõnastusest tulenevalt pidada ala kasutus- ja ehitustingimuseks. Üldplaneeringu tingimused peavad PlanS § 125 lg 5 p 2 eelduste täitmiseks olema oluliselt täpsemad ega saa piirduda isegi maksimaalse ehitusmahu, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramisega, sest needki ei ole ala üldised kasutus- ja ehitustingimused. Halduskohus selgitas õigesti, et seetõttu ei olnud projekteerimistingimuste andmine võimalik ning vastustaja kaalutlused soovitud ehitiste mitesobivusest asukohta ei oma tähtsust.

Kohtupraktikas rõhutatakse, et PlanS § 125 lõikes 5 sätestatud erandi kohaldamisel tuleb kohalikul omavalitsusel põhjendada, miks ta otsustas detailplaneeringu koostamise kohustuse korral siiski projekteerimistingimuste kasuks.⁹¹ Riigikohus leidis aga, et PlanS § 125 lg 5 ei anna kaebajatele

⁹⁰ TlnRK 19.06.2019, 3-18-835, p 14.

⁹¹ H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 1/2020, lk 19 viimane lõik. Vt ka TrtHKo 17.04.2017, 3-16-2611, p 21.

subjektiivset õigust nõuda detailplaneeringu koostamist. Naaberkinnistu omaniku subjektiivsele õigusele ei viita selle sätte sõnastus ega eesmärk. Säte on ilmselt kehtestatud ehitusõigust taotleva isiku halduskoormuse vähendamise, haldusmenetluse kiirema ja ökonomisema läbiviimise ning avalike vahendite säästlikuma kasutamise eesmärgil. Seega ei halvenda detailplaneeringu koostamise asemel projekteerimistingimuste andmine kaebajate võimalusi oma õigusi ja huve kaitsta. Kaebajate huvi eelistada detailplaneeringu koostamise menetlust projekteerimistingimuste andmise menetlusele PlanS § 125 lg 5 ei kaitse.⁹²

PlanS § 125 lg-t 5 ei saa tõlgendada laiendavalt. See säte näeb erandi detailplaneeringu vajalikkuse nõudest. Detailplaneeringu menetluses on avalikkuse võimalused menetluses seisukohta esitada ja planeeringut kohtus vaidlustada märksa avaramad kui projekteerimistingimuste menetluses. Lisaks, kui üldplaneeringuga on ala ette nähtud detailplaneeringu kohustusega alaks, siis on PlanS § 125 lg 5 eelduste olemasolu korral võimalik projekteerimistingimusi väljastada. Tegemist on erinormiga üldisest detailplaneeringuga hoonestuse kavandamise nõudest.⁹³

Ringkonnakohtu praktika PlanS § 125 lg 5 kohaldamise küsimuses on olnud lahknev. Osades lahendites on leitud, et puudutatud isiku kaebuse rahuldamiseks piisab juba ainuüksi sellest, kui tuvastatakse PlanS § 125 lg 5 kohaldamise eelduste mittetäidetud (nt Tallinna Ringkonnakohtu 25.02.2019 otsus nr 3-17-2721; 19.06.2019 otsus nr 3-18-835; 30.10.2019 otsus nr 3-18-497; 29.11.2019 otsus nr 3-19-27). Mitmetes teistes lahendites on samas peetud kaebuse rahuldamise seisukohalt määravaks, kas väljastatud PT-ga on ka tegelikult rikutud kaebaja subjektiivseid õigusi või mitte. Ringkonnakohus on samas leidnud, et olukorras, kus kohtupraktikas on ühetaoliselt ja järjepidevalt leitud, et erinevalt DP kehtestamise otsusest (PlanS § 141) ei ole PlanS § 125 lg 5 alusel väljastatud PT-d võimalik vaidlustada avalikes huvides, sest seadus ei näe seda ette (vt ka HKMS § 44 lg 2), saab kaebuse rahuldamise aluseks olla üksnes kaebaja subjektiivsete õiguste tegelik rikkumine. Kui kaebuse rahuldamiseks piisaks ainuüksi PT väljastamiseks PlanS § 125 lg-s 5 sätestatud tingimuste mittetäidetusest (nt ÜP-s on vastava ala üldised kasutus- ja ehitustingimused määratud EhS § 26 lg-s 4 sätestatud arvestades ebapiisavalt) või väljastatud PT objektiivsest vastuolust ükskõik millise ÜP sättega, tähendaks see sisuliselt nõustumist PT vaidlustamisega avalikes huvides, mida seadus ei võimalda.⁹⁴

PlanS § 125 lg-t 5 ei ole põhjust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. PS § 15 ei nõua, et isikul peab olema õigus esitada kohtusse kaebus avalike või teiste isikute huvide kaitseks. PlanS § 125 lg 5 sätestamisel on seadusandja pidanud võimalikuks, et teatud juhtudel, mil võib eeldada, et ehitustegevus ei avalda avalikule ruumile suurt mõju, määrab kohalik omavalitsus ehitusõiguse detailplaneeringu asemel projekteerimistingimustega, mille koostamise kaasatakse naaberkinnisasjade omanikud ja muud isikud, kelle subjektiivseid õigusi kavandatav ehitustegevus võib mõjutada. Seetõttu on õigustatud ka detailplaneeringuga võrreldes piiratum võimalus vastavat otsustust vaidlustada.⁹⁵

Ringkonnakohus analüüsis küsimust, kuid võrd saab olemasolevat detailplaneeringut täpsustada projekteerimistingimustega. Küsimus tõstus olukorras, kus oli lubatud kavandada kahekordne ärihoone, kuid projekteerimistingimustega asendati see krematooriumiga (kultus- ja tavandihoone). Kohus leidis, et avalikes huvides ei ole lubatud vaidlustada PlanS § 125 lg 5 alusel antud projekteerimistingimusi (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 25.02.2019 otsus nr 3-17-2721, p-d 10–11;

⁹² RKHKo 28.12.2021, 3-17-2023, p 21.

⁹³ TlnRgk 29.11.2019, 3-19-27, p 22.

⁹⁴ TlnRgk 06.02.2020, 3-19-675, p-d 11, 12.

⁹⁵ TlnRgk 27.02.2019, 3-17-2721, p 11.

18.04.2019 otsus nr 3-18-1141, p 10; vrd ka Riigikohtu 28.05.2020 määrus nr 3-19-1627, p 11).⁹⁶ Seega tuleb PlanS § 125 lg 5 või EhS § 27 kohaldamisel arvestada muuhulgas kaebeõiguse küsimustega.

Nimetatud lahendis analüüsis kohus ka EhS § 27 alusel antavate projekteerimistingimuste aluseid. Ringkonnakohus leidis, et omaniku vahetus ei ole oluline uus asjaolu EhS § 27 lg 1 p 2 mõistes. /-/ Samuti võib eeldada, et uus omanik on kinnistut omandades nõustunud detailplaneeringus kokkulepituga või on valmis selleks, et enda äriplaani elluviimiseks tuleb algatada täiendav menetlus. EhS § 27 lg 1 mõtte ei ole võimaldada kergekäeliselt muuta kaalutletud menetluse tulemusena sündinud lahendust. Ka EhS eelnõu seletuskirja järgi tuleb projekteerimistingimustega detailplaneeringu täpsustamise suhtuda suure ettevaatlikkusega. Seletuskirja järgi peaks oluliste uute asjaoludena käsitama nt suuri muudatusi tehnoloogilistes lahendustes ja energiatõhususe nõuete muutumist. Seega on oluline uus asjaolu seotud eeskätt detailplaneeringus kehtestatud ehituslike tingimustega. /-/ Kohtupraktikas on detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks peetud nt seadusega kehtestatud ehituskeelu vähendamist ja nihutamist (Tallinna Ringkonnakohtu 21.11.2017 otsus nr 3-16-2496, p 11), juurdepääsutee asukoha muutmist, kui see on paika pandud servituudilepinguga (Tallinna Ringkonnakohtu 22.08.2017 otsus nr 3-16-141, p 14), detailplaneeringus määratud ehitusaluse pinna ja korterelamu korterite arvu vähendamist (Tartu Ringkonnakohtu 18.06.2020 otsus nr 3-19-674, p-d 20, 22). Ringkonnakohus leiab, et büroohoone asemel tavandihooone-krematooriumi rajamist võib pidada puudutatud isikute jaoks üllatuslikuks ja tajutavaks. Isegi kui hoone arhitektuurne lahendus oluliselt ei muutu ja kaebajad ei näe, mis hoone sees toimub, erineb selle käitamine oluliselt detailplaneeringus kokkulepitust. See ei tähenda, et krematoorium- tavandihooone ei võiks asuda ärimaal (vt allpool). Ka asjaolu, et tavandihooone-krematoorium võib Valdeku tn 113 kinnistule sobida Liiva kalmistu läheduse tõttu paremini kui gaasivarustamise teenindamisega seotud ärihoone, ei tähenda, et kehtestatud detailplaneeringu olemus jääb samaks.⁹⁷

Kokkuvõttes võib projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu regulatsiooni osas välja tuua, et PlanS § 125 lg 5 on praktikas laialt kasutuses, mida näitab ka arvestatava kohtupraktika hulk. Erasikute vaatest on tegu mugava alternatiiviga detailplaneeringu menetlusele, mis kestab kaua ning on ühtlasi kulukas. Avalikkuse seisukohalt võib aga olla tegu instrumendiga, mis ei võimalda rääkida piisavalt kaasa avaliku ruumi kavandamisel. Seega mõistliku halduspraktika korral peaks projekteerimistingimustega olema võimalik täpsustada kõiki detailplaneeringu ülesanded, kuni ei jõuta detailplaneeringu terviklikkuse ja elluviidavuse takistamiseni. Kiire arendustegevusega piirkondades võivad näiteks ehituslikud tingimused muutuda paari kuuga (nt hoone maa-alune korruselisuse väljaehitamise vajadus), mis detailplaneeringu jäiga sõnastuse tõttu ei ole kaalutlusõiguse alusel muudetavad. Väga jäigas sõnastuses kehtestatud detailplaneeringu täpsustamine on projekteerimistingimustega problemaatiline, sest projekteerimistingimuste regulatsioon on ebasüsteemne ja kitsaid täpsustamisvõimalusi pakkuv. Samas on isiku seisukohast koormav, kui aastaid menetletud detailplaneeringut tuleb asuda muutma, hoolimata täpsustuse vastavusest avalikele või kolmandate isikute huvidele.

Kuigi intervjuude ja kirjalike küsimustike läbiviimise käigus eriplaneeringute täpsustamist projekteerimistingimustega ei käsitletud (ilmselt eriplaneeringute koostamise vähese praktika tõttu), tuleb ka eriplaneeringute täpsustamist ja täiendamist EhS § 27 sätestatud projekteerimistingimustega täiendavalt analüüsida, kuna eriplaneeringu detailne lahendus on sisuliselt võrdsustatav detailplaneeringuga. Täpsemalt on vastavat seost käsitletud käesoleva analüüsi ptk-s 10.1.

⁹⁶ TlnRgk 19.02.2021, 3-19-1749, p 22.

⁹⁷ TlnRgk 19.02.2021, 3-19-1749, p 22.

Projekteerimistingimuste koostamisel ei pea osalema planeerija ning ei kohaldu PlanS avalikkuse ja kaasamisega seonduvad põhimõtted. Projekteerimistingimusi ei koosta EhS mõttes kutsega pädev isik, mistõttu võib olla ülal kajastatud probleemide üks põhjuseid ebapiisavad teadmised kvaliteetsest ruumiloomest. PlanS § 125 lg 5 rakendamise surve on samas tingitud detailplaneeringu ebamõistlikust menetlusajast ning võimalik, et detailplaneeringu koostamise kohustuse ülemäärastest juhtudest (asukoha vaates). Kui varasemad analüüsid toovad PlanS § 125 lg 5 osas välja, et projekteerimistingimusi peaks saama anda olukorras, kus olemasolev hoonestus puudub, siis võib olla küsimus selles, et tegu on alaga, kus ei peaks nõudma detailplaneeringute koostamist (vt ka ettepanek üldplaneeringu ülesannete täiendamiseks, et vähendada detailplaneeringu koostamise kohustust, ptk 9.5).

Kohtupraktikas on samas tõdetud, et hilisemates vaidlustes puudub subjektiivne õigus nõuda detailplaneeringu menetluse läbiviimist. See tähendab, et kaudselt on kinnitatud PlanS § 125 lg 5 kui õigusliku võimaluse legitiimsust. Samas peab seda võimalust kasutama ettevaatlikult, kuna projekteerimistingimusi ei saa avalikes huvides vaidlustada.

Kohtupraktika on tekitanud ka segaduse PlanS § 125 lg 5 p 2 rakendamise aluste osas. Täpsemalt tekitab praktikas probleeme, mis on piisavad üldplaneeringust tulenevad tingimused, et projekteerimistingimuste andmine oleks lubatav. Üldplaneeringute üldistusaste võib olla erinev ning võib esineda kohalikke omavalitsusi, kes ei soovi teatud aladel ehitus- ja kasutustingimusi määratleda. Piirangute seadmine üksnes põhjendatud juhtudel on ka PlanS üks alusideedest. See tähendab, et ebapiisavate kasutus- ja ehitustingimuste esinemine üldplaneeringutes võib olla teadlik otsustusruumi andmine maaomanikule. Võrdlusena võib tuua, et EhS alusel antavad projekteerimistingimused peavad lähtuma ehitisele ja ehitamisele esitatavatest nõuetest (EhS § 11 ja § 12) ning arvestama väljakujunenud keskkonda, hoonestuslaadi ning üldplaneeringus määratud tingimusi. See tähendab, et EhS alusel antavate projekteerimistingimuste puhul on kohalike omavalitsuste kaalutlusruum laiem. Üldplaneeringus sätestatud tingimused ei piira projekteerimistingimuste andmist, vaid kehtib üksnes nõue, et projekteerimistingimused oleksid üldplaneeringuga kooskõlas. Regulatsiooni ühtlustamise vaates tuleks kaaluda PlanS § 125 lg 5 p 2 muutmist viisil, et kontrollitakse üksnes vastavust üldplaneeringule ega nõuta üldplaneeringutelt ülemäärast täpsusastet.

11.4. Detailplaneeringu ja KSH algatamise rakenduspraktika

PlanS reguleerib varem kehtinud seadustega ka algatamise korralduse andmise tähtaega. KOV-l on selleks aega kuni 30 päeva ning kaalukate asjaolude esinemisel on selle pikendamise õigus kuni 90 päevani. See on ka enim praktikas kriitikat saanud punkt PlanS-s, kuna omavalitsused suudavad algatamisele seatud tähtaega harva täita. Muuhulgas muudab selle keeruliseks KSH algatamise otsustamine – kui eelhinnang tuleb koostada, on selle tegemine 30 päeva jooksul võimatu ülesanne. Lisaks on keeruline tähtaja täitmine olukorras, kus detailplaneeringu peab algatama volikogu ning seda ei saa teha vallavalitsus.

Eesti detailplaneeringute probleemide ja parendusvõimaluste analüüsis on samuti välja toodud, et algatamise etapp on üks kõige enam ajakulu põhjustav etapp omavalitsustes. Ka selle analüüsi koostamise käigus tunnistasid KOV-de esindajad, et algatamise tähtaegadest mittekinnipidamine on sage probleem. Ühelt poolt on seaduses toodud tähtaeg liiga lühike ja ei arvesta KOV-de kehtivate reaalsete protsessidega (näiteks vajadusega algatamine kooskõlastada erinevate osapooltega KOV-i siseselt). Teisalt tunnistati, et reaalne algatamise menetlus kestab tihtilugu siiski liiga kaua. KOV-de esindajate hinnangul on eriti keeruline järgida seaduses toodud tähtaega juhul, kui tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga, mille peab algatama volikogu. Algatamise korraldus on aga väga oluline huvitatud isikule – kui KOV ei võta otsust algatamise või algatamata jätmise osas, ei ole huvitatud isikul vaidlustamise võimalust, kui ta omavalitsuse tegevuse (või

tegevusetusega) ei nõustu. Analüüsis toodi välja, et ühtlustamata on algatamiseks esitatavate dokumentide nimekiri ja sisu. Huvitatud isikute ja kohati KOV-de endi jaoks on ebaselge, millist infot ja millises detailsuses võib pidada piisavaks, et algatamise otsus langetada.

Ka intervjueeritud valitsusasutused ja erialaliidud on üldjuhul seisukohal, et detailplaneeringute algatamise otsusest võiks menetluses loobuda. See ei anna sisulist kvaliteeti ülejäänud planeerimisprotsessile ning tekitab põhjendamatu ajakulu planeeringute koostamisel. Lisaks toodi välja, et PlanS §-s 129 võiks olla detailplaneeringu koostamise lõpetamise alus seoses kolmandate isikute suure vastuseisuga detailplaneeringu kehtestamisele. Õiguslikult ei ole suur vastuseis iseseisev alus menetlustoimingute läbiviimiseks ning taotleja õiguste piiramiseks. Küll aga saab seda alust täiendada näiteks viisil, et huvide kaalumise tulemusel on ettenähtav, et kolmandate isikute õigused või huvid saavad ülemääraselt kahjustada. Sarnaselt on EhS §-des 132 lg 3 p 2 sätestatud ehitusloa andmisest keeldumise ning ehitise lammutamise alused. Kui planeerimismenetluses ilmnevad asjaolud, mille tulemusel ei pruugi olla võimalik viia planeeringut ellu, see tähendab, et on ettenähtav, et ehitusloa andmine ei ole võimalik, ei peaks planeeringut edasi menetlema. Siinkohal on aga haldusorganil aktiivne kohustus vastandlike huviseid tasakaalustada ja leida võimalused planeeringu menetlemiseks. Üksnes väga ülekaalukad kolmandate isikute õiguste riivid võivad olla planeerimismenetluse lõpetamise aluseks.

PlanS § 129 lg 1 lõpetamise aluseid tuleks täiendada alustega, et detailplaneeringu koostamine lõpetatakse, kui detailplaneeringu asemel tuleb koostada kohaliku omavalitsuse eriplaneering.

Kohtu hinnangul on PlanS § 129 lg-s 1 sätestatud loetelu ammendav ning kohalikul omavalitsusel puudub õigus loetelu täiendamiseks. PlanS § 129 lg 1 p 1 eesmärgiks ei ole võimaldada kogukonna suure vastuseisu tõttu kergekäeliselt lõpetada detailplaneeringute koostamine. Vastasel juhul ei oleks kohtu arvates teatud piirkondades ettevõtlusega tegelemine põhimõtteliselt võimalik, kuna tihti leidub isikuid, kes leiavad, et nende õigusi riivatakse ettevõtlusega tegelemisel ja on vastu detailplaneeringu menetluse jätkamisele. Detailplaneeringu koostamise lõpetamine PlanS § 129 lg 1 p 1 alusel on võimalik üksnes juhul, kui planeeringu elluviimine tulevikus on välistatud ilmselgelt. Kohus märgib, et selliseks välistavaks teguriks võib tõepoolest olla ka ülekaaluka avaliku huvi esinemine, kuid sellisel juhul peab olema ilmselge, et avalik huvi kaalub üle detailplaneeringust huvitatud isiku õigused ning neid erinevaid huviseid tasakaalustav planeeringulahendus ei ole võimalik.⁹⁸

Vastustajal on võimalus valida, kas algatada uus detailplaneeringu menetlus või uuendada olemasolev (vt ka Riigikohtu 19.05.2020 otsus nr 3-18-529, p 36). Menetluse uuendamise korral tuleb vastustajal jätkata detailplaneeringu menetlust etapist, kus viga tehti, s.t alates kaasamisest (PlanS § 133 lg 1) kaebaja kaasata ja ära kuulata ning teha pärast seda vajalikud menetlustoimingud. Vastustaja ei ole kohustatud kordama menetlustoiminguid, mida menetluse uuendamise põhjused, s.o kaebaja kaasamata jätmise, ei mõjuta (HMS § 44 lg 4).⁹⁹

Kaebaja ei saa esitada teiste isikute kaasamise väidet, vaid kaitsta üksnes enda õigusi.¹⁰⁰

Juhul, kui oli korraldatud seaduses nõutust oluliselt enam arutelusid ja kohtumisi, kaebajatele on samuti korduvalt tutvustatud materjale planeerimismenetluse jooksul ja kaebajad on saanud esitada oma seisukohti, ei saa kaebajate kaasamist ja ärakuulamist pidada näilikuks.¹⁰¹

⁹⁸ TrHKo 07.11.2019, 3-18-2387, p 16.

⁹⁹ TlnHKo 24.05.2021, 3-20-1464, p 15.

¹⁰⁰ TlnHKo 31.10.2018, 3-18-923, p 51.

¹⁰¹ TlnHKo 07.09.2018, 3-18-545, p 90.

Seadusandja ei ole jätnud põhiseadusvastaselt andmata õigustloovat akti, mis määraks PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud ülesannete omavalitsusliku olemuse ja kohustuse täitmise rahastamise, samuti pole õiguselgusetud ka PlanS § 131 lg-d 2 ja 4-6. Kuigi selgesõnaliselt pole vastavates sätetes mainitud, kas PlanS § 131 lõigetes 1 ja 3 sätestatud ülesannete puhul on tegemist riiklike või kohaliku omavalitsuse ülesannetega, on tegu siiski kohaliku omavalitsuse ülesannetega tulenevalt kohtupraktikast ning nende sätete koosmõjust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg-ga 1 ja 3. Lisaks ei riiva PlanS §-s 133 ning § 140 lõigetes 3 ja 4 sätestatud kohustus kooskõlastada detailplaneeringu kehtestamise ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsus põhiseadusvastaselt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.¹⁰²

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud, et PlanS § 131 mõte on eelkõige tagada detailplaneeringuala sihipäraseks kasutamiseks vajalike või seda toetavate rajatiste väljaehitamine ning nende ühildavus väljaspool planeeringuala asuvate rajatistega, vältimaks olukorda, kus on olemas küll näiteks väljaehitatud elumajad, kuid puuduvad ühendused ja avalike teenuste pakkumiseks vajalik taristu.¹⁰³

Kehtiva PlanS § 131 lg-s 1 on seadusandja loobunud planeeringu koostamise korraldaja tagamiskohustuse ruumilisest piiritlemisest, mistõttu on selge, et tagamiskohustus hõlmab planeeringuga kavandatavaid avalikuks kasutamiseks mõeldud teid ja rajatisi tervikuna.¹⁰⁴

Kuna seadus ei täpsusta, mida tuleb mõista põhilahenduse muutmisena all, tuleb see kohalikul omavalitsusel igal üksikjuhul ise sisustada ja vastavalt otsustada täiendava avaliku väljapaneku korraldamine. Riigikohus on varasemalt märkinud (otsus nr 3-3-1-71-14, p 11), et planeeringu põhilahendusena tuleb vaadelda planeeringu olulist osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise.¹⁰⁵

Seoses planeerimisseaduse uue tervikteksti jõustumisega 1. juulil 2015 märgib Riigikohus järgmist.

PlanS u.r. § 134 kohaselt teeb planeeringu koostamise korraldaja pärast detailplaneeringu kooskõlastamist detailplaneeringu vastuvõtmise otsuse, millega kinnitab, et detailplaneering vastab õigusaktidele ja valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele. Riigikohus on enne planeerimisseaduse v.r. jõustumist (1. jaanuaril 2003) kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse kohaldamisel nimetanud planeeringu vastuvõtmise otsust haldusaktiks (18. veebruari 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 10). Uue planeerimisseaduse eelnõu nr 571 SE seletuskirjas (lk 141) on märgitud, et eelnõu koostamise käigus kaaluti planeeringu vastuvõtmise reguleerimata jätmist, kuna tegemist on haldusesisese toiminguga. Peale arutelusid ning arvestades väljakujunenud praktikat, otsustati vastav toiming eelnõus siiski sätestada.

Kuna uus seadus praegust vaidlust ei puuduta, ei võta kolleegium selles asjas lõplikku seisukohta planeeringu vastuvõtmise otsuse õigusliku iseloomu kohta uue planeerimisseaduse tähenduses. Arvestades aga viidatud seletuskirja, samuti planeerimisseaduse u.r.-s kehtestatud planeerimise põhimõtteid (eelkõige § 9 – avalikkuse kaasamine ja teavitamine, § 10 – huvide tasakaalustamine ja lõimimine), ei pruugi Riigikohtu planeerimis- ja ehitusseaduse põhjal kujundatud praktika enam planeeringu vastuvõtmise otsuse õigusliku olemuse määratlemisel asjakohane olla.¹⁰⁶

¹⁰² RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15.

¹⁰³ RKPJKo 14.12.2015, 3-4-1-23-15, p 102.

¹⁰⁴ TrtRgk 09.10.2020, 3-19-1721, p 13.

¹⁰⁵ TlnRgk 31.01.2019, 3-17-915, p 19.

¹⁰⁶ RKHKo 14.12.2015, 3-3-1-71-15, p 16.

Veel on tõstatatud küsimus kaasamisest algatamise toimingute tegemisel. Käesolevast analüüsist käib tervikuna läbi tagasiside, et kaasamine ja teavitamine peaks toimuma võimalikult varajases etapis. Praktikast toimub teatud kohalikes omavalitsustes enne detailplaneeringu algatamist põhjalik koostöö ja kaasamine. Ühest küljest on see positiivne, pidades silmas varajase kaasamise kasulikkust. Teisest küljest tekib enne algatamistoimingute tegemist liialt põhjalik detailplaneeringu lahendus, mille osas koostamise etapis ei ole nõus tegema sisulisi muudatusi. Lisaks tingib algatamisel üleliia detailse lahenduse esitamise halduslepingu sõlmimine.

Seega on käesolevas analüüsis tehtud ettepanek, et algatamise toimingute jätta detailplaneeringu menetluses ära. See võimaldaks koheselt jõuda koostamise faasi, kus kaasamine ja koostöö tegemine täidavad oma tegelikku eesmärki. Nii võiks olla tagatud PlanS eesmärk, et lahendus sünnib koostöös avalikkusega.

11.5. Halduslepingute sõlmimise ja detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise rakenduspraktika

Erialaliidud leidsid, et praktikast valmistab probleeme, et PlanS halduslepingud on alati kohustuslikud ning ei toimu sisulist kaalumist nende sõlmimise vajaduse osas. Erialaliidud peavad mõistlikumaks olukorda, kus on ettenähtav, palju maksab teatud suurusega arenduse puhul teede ja tehnorajatiste väljaehitamine või sotsiaalse infrastruktuuri rajamine. Oluline on, et vastavad kulutused oleksid arendust kavandades arusaadavad ja ennustatavad. On kohalikke omavalitsusi, kes nõuavad halduslepingu täitmise tagamiseks esimese järjekoha hüpoteeki. Selline hüpoteek tekitab aga hilisemalt probleeme laenu saamisega. Tagatise liigi valikul peaksid olema mõistlikumad alused, mis võiksid näiteks olla proportsionaalsed asja enda väärtusega. Käesoleval ajal on seadusandja üheselt määratlenud (PlanS § 131 lg 2) sellegi, et avalikuks kasutamiseks kavandatud tee ja sellega seonduvate rajatiste väljaehitamise kohustuse üleandmiseks sõlmitav leping on haldusleping. Pooltel ei ole võimalik kujundada lepingulisi suhteid selles osas eraõiguslikena. Suhete olemus käesolevas asjas vaidluse all olevas lepingus on sarnane – ka siin on Tallinna linn planeeringu koostamise korraldajana soovinud üle anda avalikult kasutatava tee ja välisvalgustuse väljaehitamise kohustuse. Seadusandja hilisemas õigusaktis tehtud otsustust määratleda asjakohane leping halduslepinguna saab arvestada varasema lepingu tõlgendamisel. Seetõttu peab ringkonnakohus põhjendatuks lugeda ka varasemad sarnaseid õigussuhteid reguleerivad lepingud halduslepinguteks, kui ei esine kaalukat põhjust pidada lepingut eraõiguslikuks, eelkõige poolte tahet kujundada lepinguline suhe eraõiguslikuna.¹⁰⁷

Analüüsi autorid toovad välja, et problemaatiline on poolte kokkuleppel sotsiaalse infrastruktuuriga seonduvate kulutuste katmine. Õiguskantsleri hinnangul¹⁰⁸ on selline kokkulepe lubatud poolte nõusolekul. Samas on praktikast tavapärane, et arendamisest huvitatud isik on kokkuleppe sõlmimisel sundolukorras. Teatud määral parandavad halduslepingute läbipaistvust ja kulutuste määramist PlanS-i 13.01.2022 jõustunud muudatused, millega pannakse kohalikele omavalitsustele kohustus PlanS § 131 lg 2¹ vastava korra kehtestamiseks. Samas ei käsitle kord sotsiaalse infrastruktuuri küsimusi ning jätab selle küsimuse kohalikele omavalitsustele sisustada kokkuleppeliselt huvitatud isikutega.

Intervjuude ega küsimustike raames ei tõstatatud küsimust halduslepingute sõlmimiseks korraldatava riigihankemenetluse kohta.

¹⁰⁷ TlnRgk 09.10.2020, 3-19-1721, p 14.

¹⁰⁸ Õiguskantsleri 13.04.2018 seisukoht nr 7-5/180474/1801797. Planeeringust huvitatud isik panus sotsiaalse infrastruktuuri arendamisse.

Samuti ei tehtud ettepanekut üldplaneeringut muutva või KSH koostamise kohustusliku detailplaneeringu menetluse üleandmiseks. Kui PlanS § 130 lg 2 piirab detailplaneeringu koostamise tellimise üleandmist, siis on võimalik kohaldada PlanS § 4 lg 2¹, kus planeeringu koostamise korraldaja võib ehitusprojekti koostamise aluseks oleva planeeringu tellimise ja eelmainitud paragrahvi lõike 2 punktis 5 nimetatud mõjude hindamise kulude kandmiseks sõlmida lepingu planeeringu koostamisest huvitatud isikuga. See tähendab kokkuvõtlikult, et PlanS § 130 lg 2 ja § 4 lg 2¹ reguleerivad sama küsimust, kuid detailplaneeringu menetluses on antud erinorm kogu tellimise ülesande täitmise üleandmiseks. Järelikult saab PlanS § 130 lg 2 piirangute korral siiski rakendada üldosa sätet, mis lubab detailplaneeringu koostamist rahastada, kuid mitte tellida.

11.6. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine detailplaneeringu koostamisel

Arvestades EhS § 32 p-i 1, mille kohaselt keeldub pädev asutus projekteerimistingimuste andmisest, kui on algatatud planeering ja sellega seoses on kehtestatud ajutine ehituskeeld, kusjuures ajutist ehituskeeldu seda täpsustamata, ning mida on käsitletud lisaks EhS § 44 p-le 9 ka EhS § 34 p-s 4 ning EhS eelnõu seletuskirja kohaselt on EhS § 34 p 4 all mõeldud PlanS-s märgitud tähtajalist ehituskeeldu, tuleb sarnaselt EhS § 32 p-le 1 mõista EhS § 44 p-s 9 sätestatud ajutise ehituskeeluna kohaliku omavalitsuse enda poolt planeeringu koostamise käigus kehtestatud ajutist ehituskeeldu.¹⁰⁹

11.7. Detailplaneeringu kehtestamise rakenduspraktika

Detailplaneeringute osas on Riigikohus juhtinud tähelepanu, et detailplaneering peab olema maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks ja seetõttu peaksid planeeringulahendused olema võimalikult konkreetseid. Alternatiivsete maakasutuse sihtotstarvete määramine planeeringus ei ole kooskõlas hea planeerimistavaga ja seda võib kasutada vaid erandina põhjendatud vajaduse korral.¹¹⁰

Detailplaneeringu elluviimine ei ole arendajale (planeeringu koostamisest huvitatud isikule) kohustuslik, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti. Seega ei ole naaberkinnisasja omanikul üldjuhul õigust nõuda arendajalt detailplaneeringu realiseerimist. Kui aga detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid. Kohalik omavalitsus peab väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras.¹¹¹

11.8. Detailplaneeringu muutmise ja kehtetuks tunnistamise rakenduspraktika

Õiguseksperdid leidsid, et kui omanik ei soovi detailplaneeringut ellu viia, siis on osaline kehtetuks tunnistamine enne 5 aasta möödumist võimalik. Praktikas oleks vaja osalise kehtetuks tunnistamise regulatsiooni kasutada näiteks seadustamiseks. Eraldi on küsimus, mida tähendab § 140 lg 1 p 2 vaates elluviimisest loobumine. Kui osalist kehtetuks tunnistamist ei saa avalikes huvides vaidlustada, on kaebeõigus piiratum ning avalikud huvid võivad jääda kaitseta.

Nii erialaliitude, valitsusasutuste kui omavalitsuste jaoks on vaja selgemalt sõnastada juhud, millal detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine omavalitsuse soovil on võimalik. Ennekõike valitsusasutuste hinnangul ei ole omavalitsustel täna piisavalt julgust, et kehtetuks tunnistamist ette võtta, kuigi seadus annab selleks selged suunised. Detailplaneeringute muutmise võimaluste

¹⁰⁹ TrHKO 26.04.2018, 3-17-1930, p 55.

¹¹⁰ RKHKO 12.03.2015, 3-3-1-71-14, p 12.

¹¹¹ RKHKO 05.03.2019, 3-13-385, p 12.

laiendamine projekteerimistingimustega, annaks omavalitsustele võimalusele ehk vanemaid planeeringuid projekteerimistingimuste kaudu täpsustada, kaotades ära vajaduse planeeringuid kehtetuks tunnistada või akuutsuse kaotanud planeeringuid ellu viia.

Kohtupraktikas on käsitletud detailplaneeringu õiguslikku siduvust. Isik ei saa PlanS § 9 lg 1, § 27 lg 1 ja § 29 lg 1 tõttu enam loota detailplaneeringu kehtimajäämisele pärast seda, kui kohalik omavalitsus on teavitanud isikut, et ta asub detailplaneeringut ümber vaatama (kaalub selle kehtetuks tunnistamist). Pärast teavitamist ei ole enam tegemist pelgalt seaduses sätestatud abstraktse võimalusega planeering kehtetuks tunnistada, vaid kohaliku omavalitsuse konkreetse tegevusega, mis võib tuua kaasa planeeringu kehtivuse lõppemise (Riigikohtu halduskolleegiumi 8. mai 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-9-14, p 24).¹¹²

Kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on muuhulgas vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine või muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.¹¹³

PlanS § 140 lg 1 p 1 järgi võib detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistada, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja planeeringut ei ole asunud ellu viima. Sellest sättest ei tulene aga detailplaneeringu automaatset kehtetust pärast viie aasta möödumist, vaid KOV-i õigus kaaluda, kas realiseerimata detailplaneering on endiselt aja- ja asjakohane.¹¹⁴

PlanS § 141 kohaselt võib populaarkaebusega vaidlustada üksnes detailplaneeringu kehtestamise otsust. Seadus ei võimalda populaarkaebusega vaidlustada detailplaneeringu algatamist kui menetlustoimingut.¹¹⁵

Erialaliidud leidsid, et üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute koostamine üksnes juhtotstarbe muutmiseks on ebaproportsionaalne.

KOV-d on ette heitnud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringutega kaasaskäivat kaasamist, mis on näiteks ühe krundi planeeringute korral ebamõistlik. Praegu tunnistatakse KOV-de praktikas detailplaneeringuid kehtetuks kinnisasjade kaupa, seda näiteks kinnisasjade jagamise eesmärgil, kui krundi ehitusõigus on määratud. Sellises olukorras on mõistlikum koostada uus detailplaneering. Lisaks on tõstatatud küsimus detailplaneeringute kehtivusaja piiramise kohta. Ühest küljest on probleem vananenud detailplaneeringute lahenduste elluviimise võimatus. Teisest küljest on probleem väga pikk detailplaneeringu menetlusaeg, mis tekitab detailplaneeringu kehtivusaja sätestamisel ebaproportsionaalse olukorra, kus detailplaneering kehtib vähem, kui selle menetlemisele kulutatud aeg. Käesoleva analüüsi rakendamisel saab kaaluda edasiulatuva regulatsiooni kehtestamist, kus uued detailplaneeringud kehtivad näiteks 10 aastat. Kehtivusaja sätestamist peaks aga tasakaalustama detailplaneeringu muutmise praktika tekkimine, kus kohalik omavalitsus peaks esmalt kaaluma detailplaneeringu osalise elluviimise võimalikkust ning alles seejärel selle tervikuna kehtetuks tunnistamise vajadust.

Kohtupraktika kohaselt on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine erandlik võimalus, mis peab tagama paindlikuma võimaluse, et reageerida muutunud oludele ja vajadustele. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine peaks üldjuhul põhinema pärast üldplaneeringu kehtestamist muutunud või teatavaks saanud asjaoludel (Riigikohtu 3-17-446 halduskolleegiumi

¹¹² TlnHKO 26.04.2018, 3-17-1930/62, p 32.

¹¹³ TrHKO 26.03.2020, 3-18-787, p 11.

¹¹⁴ TlnRgk 28.05.2020, 3-19-1378, p 15.

¹¹⁵ TlnRgk 06.07.2020, 3-20-685, p 10.

3. detsembri 2012. a otsus asjas nr 3-3-1-47-12, p-d 20 ja 21 ning seal viidatud kohtupraktika). Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmiseks võib olla põhjendatud vajadus, kui seda tingib muu hulgas avalik huvi.¹¹⁶

Riigikohus on oma praktikas küll korduvalt rõhutanud, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on erandlik (RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07; 15.01.2009, 3-3-1-87-08; 27.01.2010, 3-3-1-79-09), kuid märkinud samuti, et kohalik omavalitsus peab põhjalikult kaaluma ja motiveerima detailplaneeringulahenduse ning samuti üldplaneeringuga kehtestatud sihtotstarbe muutmise vajalikkust (RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 22). Ringkonnakohus leiab, et kui detailplaneeringu algatamise taotlus sisaldab sõnaselgelt taotlust algatada ühtlasi detailplaneeringu muutmine või selle kehtestamise tagajärjel tuleks muuta üldplaneeringu põhilahendust, siis peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu algatamisest keeldumise korral näitama ära ka põhjused, miks ei saa vastavas osas muuta üldplaneeringut.¹¹⁷

Alused ÜP-d muutva DP algatamata jätmiseks tulenevad aga PlanS 128 lg-st 2 koostoimes § 142 lg-ga 1, mitte § 77 lg-st 2. ÜP-d muutva DP algatamisest ei tohi keelduda pelgalt viitega selle vastuolule kehtestatud ÜP-ga, kuid samas võib sellise DP algatamisest keelduda ka põhjusel, mida ei ole otsesõnu PlanS § 128 lg 2 p-des 1–6 nimetatud. Kui kohaliku omavalitsuse volikogu otsustab algatada ÜP-d muutva DP, tuleb selle koostamisel arvestada PlanS § 142 lg-tes 2–8 sätestatut.¹¹⁸

PlanS § 142 lg 1 p-d 1 ja 3 sätestavad, et detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut; kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine või muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine. Seega näeb PlanS § 142 lg 1 p 1 ette samuti kaalutusotsuse ja vaid PlanS § 142 lg 1 p 3 kehtestab kohaliku omavalitsuse organi hindamisruumi. Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et kahtluse korral tuleks eelistada KSH läbiviimist, sest vastasel korral võib kehtestatud planeering osutada õigusvastaseks üksnes põhjusel, et KSH on jäänud läbi viimata, ning et otsus, kas KSH läbi viia või mitte, on välja arvatud KeHJS § 33 lg 2 p-s 3 koosmõjus PlanS § 142 lg 1 p-ga 3 sätestatud juhul, täies ulatuses kohtulikult kontrollitav kaalutusotsus.¹¹⁹

Kohus on käsitlenud ka küsimust, millal on tegu üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga. Konkreetsetes asjades arutleti selle üle, kas sadama võib rajada teises asukohas, kus üldplaneering ei ole sadama rajamist ette näinud. Tegemist on olukorraga, kus kehtiv üldplaneering näeb ette ühe sadama rajamise Käsmu külas ja sadama konkreetse asukoha, kuid vaidlusalune detailplaneering näeb ette sadama rajamise mujale. Ka keskkonnamõju hindamisel on alternatiividena kaalutud detailplaneeringu elluviimist ja nullvarianti, mitte sadama rajamist mõnda alternatiivsesse asukohta.

Vastustaja on detailplaneeringus näinud üldplaneeringut muutvana üksnes asjaolu, et muudetakse detailplaneeringu ala sihtotstarvet ning varasema riigikaitseliku maa uuteks sihtotstarveteks saab sadama maa, ühiskondlike ehitiste maa, ärimaa ja elamumaa. Kohtu hinnangul seisneb vastuolu üldplaneeringuga või üldplaneeringu muutmine ka selles, et sadamat ei rajata üldplaneeringus selleks reserveeritud alale ja varasema ühe sadama asemel on neid nüüd Käsmu külas võimalik

¹¹⁶ TlnRgk 29.11.2019, 3-17-446, p 17.

¹¹⁷ TrtRgk 19.10.2017, 3-15-2831, p 11.

¹¹⁸ TlnRgk 14.11.2019, 3-19-475, p 13.

¹¹⁹ TrtRgk 08.07.2021, 3-21-1033, p 22.

rajada kaks. Vaidlustatud otsus või detailplaneeringu seletuskiri ei sisalda põhjendusi selle kohta, miks oli ülekaalukalt vajalik muuta üldplaneeringus ette nähtud sadama asukohta.¹²⁰

11.9. Detailplaneeringu vaidlustamise rakenduspraktika

PlanS § 141 ei anna kaabeõigust detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamiseks avalikes huvides. Tegu on kaabeõiguse üldisest regulatsioonist tehtud erandiga, mida tuleb kohaldada vastavalt seadusandja selgele tahtele. Populaarkaebuse esitamise õigus ei ole kaitstud põhiseaduse §-ga 15. Sellise õiguse sätestamine on seega puhtalt seadusandja valik. Samas ei ole selge, kas populaarkaebuse võib esitada sellise otsuse vaidlustamiseks, millega planeering tunnistatakse kehtetuks osaliselt.¹²¹

PlanS §-i 141 saab ringkonnakohtu seisukoha järgi tõlgendada viisil, et populaarkaebusega on võimalik kohtusse pöörduda nii DP kehtestamise otsuse kui ka DP osaliselt kehtetuks tunnistamise otsuse (s.o sisuliselt DP muutmise otsuse ehk DP muudetud kujul kehtestamise otsuse) vaidlustamiseks.¹²²

PlanS § 1 lg 1 ja § 141 kohaselt ei tule planeerimismenetluses avaliku huvina mõista objektiivse õiguse järgimise kaitset. Tegemist ei ole planeerimismenetluses iseseisva kaalutava õigushüvega.¹²³

PlanS § 141 näeb avalikes huvides kaebuse esitamise ette üksnes detailplaneeringu kehtestamise otsuste vaidlustamise puhul ning sättes viidatud erandlikku kaabeõigust ei saa laiendada projekteerimistingimuste vaidlustamisele.¹²⁴

11.10. Kokkuvõtte ja ettepanekud

Ettepaneku kirjeldus	Õiguslik ettepanek	Tehniline ettepanek	Selgitav ettepanek
Detailplaneeringu krundi ehitusõiguse mõiste ja sisu ülevaatamine, krundi ehitusõiguse mõiste kaotamine. Rakendamiseks on vajalikud ka rakendusnormid.	+		
Detailplaneeringu koostamise lõpetamise aluste täiendamine (asendamaks algatamisest keeldumist).	+		
PlanS § 125 lg 5	+		

¹²⁰ TlnHK 26.03.2020, 3-18-787, p 12.

¹²¹ RKHKm 28.05.2020, 3-19-1627, p 11.

¹²² TlnRgk 11.11.2019, 3-19-1434, p 14.

¹²³ TlnRgk 29.11.2019, 3-17-446, p 12.

¹²⁴ TlnRgk 25.02.2019, 3-17-2721, p 10.

<p>ülevaatamine ja laiendamine, et detailplaneeringu koostamisest loobumine oleks võimalik ka (elamu)maadel, kus olemasolev hoonestus puudub, kuid see on kavandatud detailplaneeringute või teiste projekteerimistingimustega.</p>			
<p>PlanS § 125 lg 5 p 2 muutmine viisil, et kontrollitaks üksnes vastavust üldplaneeringule, mitte selle konkreetsetele tingimustele.</p>	+		
<p>EhS § 27 alusel antavate projekteerimistingimustega täpsustavate ülesannete ülevaatamine viisil, et projekteerimistingimustega saaks täpsustada laiemaid teemasid. Vajalik ka selgitamine, millal projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu täpsustamiseks ei ole võimalik, nt olukorras, kus detailplaneeringu lahendus on liialt täpne ja kaalutlusruum puudub.</p>	+		+
<p>Kujundada seisukoht, mis on projekteerimistingimuste olemus – kas need muudavad jäädavalt detailplaneeringu sisulist lahendust või on ühekordsed lisatingimused. Kavandada digilahendused vastavalt.</p>			+
<p>Detailplaneeringute kehtetuks tunnistamine omavalitsuse vajadustest lähtuvalt – selgem</p>	+		

sõnastamine PlanS-s. Lisada võimalus tunnistada detailplaneeringuid kehtetuks tingimuse kaupa.			
Detailplaneeringute koostamise igakülgne koolitamine – mitte vaid KOV-dele vaid ka valitsusasutustele, planeerijatele ja teistele osapooltele.			+

11.11. Ettepanekute mõju

Detailplaneeringu krundi ehitusõiguse mõiste ja sisu ülevaatamine, krundi ehitusõiguse mõiste kaotamine. Rakendamiseks on vajalikud ka rakendusnormid.	
Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade- ja gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
Avalduv mõju: Suureneb eraisiku vabadus oma maa-üksusel ehitada ja seda kasutada. Ebasoovitavate mõjude riskid: Väheneb avalikkuse võimalus ehitatud keskkonna kvaliteeti mõjutada.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avalduv mõju: Ehitusõiguse reguleerituse vähenemise tulemusel vähenevad ettevõtete DP menetlustega seotud kulud. Soodustatakse kinnisvaraarendusäri – muutub lihtsamaks paindlikult reageerida turunõudlusele ja tehnoloogilistele muutustele sobivate taristulahenduste valikul.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine

Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV, riigiasutused	
Avalduv mõju: KOV-de sisemine töökorraldus muutub keerukamaks protsesside muutumisel paindlikumaks. Juhul, kui muudatusega kaasneb PT küsimiste arv DP täpsustamiseks, siis võib KOV halduskoormus kasvada, kuivõrd PT menetlustega dubleeritakse DP menetlust. Rahandusministeeriumil suureneb töökoormus uute planeeringute vormistamise nõuete ja neid toetavate digilahenduste väljatöötamiseks. Maa-ameti jaoks töökorraldus katastriüksuste moodustamisel lihtsustub, halduskoormus väheneb.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suurus
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: vallad ja linnad, asulad ja asumid	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Ehitusõiguse DP-dega reguleerituse vähenemine (ja selle asemel ruumiloome suunamine PT-dega) võib kahjustada piirkondade kultuurilist eripära väljendavate arhitektuursete ja ruumiliste terviklahenduste kvaliteeti.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad	
Avalduv mõju: omandipõhiõiguse efektiivsem realiseerimine.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Detailplaneeringu koostamise lõpetamise aluste täiendamine (asendamaks algatamisest keeldumist).

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade- ja gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
Avaldub mõju: Avalikkuse võimalused mõjutada planeerimisprotsessi tulemust suurenevad ning selle arvelt tugevneb kodanikuühiskond.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Ettevõtjate arendusriskid suurenevad, kuivõrd planeerimisprotsess on aja- ja rahamahukas. DP menetluse lõpetamine protsessi keskel tähendab, et seni tehtud töö läheb raisku. Riskid on suuremad võrreldes korraldusega, kus KOV saab keelduda DP algatamisest.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldub mõju: KOV ametnikel tekivad paremad võimalused (võrrelduna DP algatamisest keeldumisega) sisulisemalt kaalutleda DP lahenduse sobivust, sh kooskõla ÜP-ga, tuginedes protsessi käigus kogutud ekspertteadmisele, avaliku huvi väljendustele ning naabrite seisukohtadele. Ühtlasi kasvavad nõudmised KOV ametnike oskustele ja teadmistele. KOV halduskoormus kasvab, sest võrreldes algatamisotsustest keeldumise otsusega panustatakse oluliselt enam DP menetlusprotsessi.	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui seadusemuudatus ei taga KOV kaalutusotsuse kaitset või juhul, kui KOV ametnike kaalutusotsus on kesise kvaliteediga, suureneb kohtuvaidluste arv ja kaasnevate kulude maht. Ka KOV menetlusvea korral potentsiaalsed kahjud kasvavad, kuivõrd kompenseerida tuleb ettevõtja või elaniku DP menetlemise kulud, mis on suuremad kui algatamisest keeldumise korral.	
Mõju olulisus: väheoluline	

Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: looduskeskkond	
Avalduv mõju: KOV ametnikel tekivad paremad võimalused (võrrelduna DP algatamisest keeldumisega) sisulisemalt kaalutleda DP lahenduse mõju keskkonnale ning vajadusel sekkuda, DP koostamine lõpetada.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: vallad ja linnad	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui KOV hakkab lihtsustunud võimalusi DP koostamise lõpetamiseks kuritarvitama, kasvavad ettevõtjate hirmud algatada DP-sid, arendajate arv väheneb ning kohalik areng pidurdub või seiskub.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

PlanS § 125 lg 5 ülevaatamine ja laiendamine sõnastuses: Kohaliku omavalitsuse üksus võib lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata püstitada või laiendada projekteerimistingimuste alusel olemasoleva või kavandatava hoonestuse vahele ühe hoone ja seda teenindavad rajatised, kui ...

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rändele), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)

Sihtrühm: elanikkond

Avalduv mõju: Erasisikute seisukohast on tegu mugava alternatiiviga detailplaneeringu menetlusele, mis kestab kaua ning on ühtlasi kulukas. Muudatus lihtsustab kodanike

elamuehitust.	
Ebasoovitavate mõjude riskid: Avalikkuse seisukohalt võib olla tegu instrumendiga, mis ei võimalda rääkida piisavalt kaasa avaliku ruumi kavandamisel.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
Avaldub mõju: Soodustab ettevõtluskeskkonda – kiireneb ehitusõiguse menetlus, vähenevad kulud. Muudatus on oluline eelkõige väikesemahulisele kinnisvaraarendusele maapiirkondades. Samas, kui PTdega antakse võimalus üksikutele maa-üksustele kasutada ajutisi tehnovõrkude lahendusi, siis kogukulud arendajale ja/või omanikule kasvavad – osa kulusid lükatakse lihtsalt ajas edasi.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldub mõju: KOV ametnike tööaeg väheneb DP menetlusprotsesside vähenemise arvelt, kuid suureneb PT menetluste arvelt, mis on erinevalt DP-dest üldjuhul täielikult KOV ametnike sisustada. Kasvavad nõuded ametnike kaalutlusvõimekusele otsustamiseks, millistel juhtudel on vajalik DP ja millistel piisab PT-dest.	
Ebasoovitavate mõjude riskid: PT menetlusprotsessis sisalduvad võrrelduna DP protsessiga riskid ebapiisava kaasamise ja taristu välja arendamise kulude tasumise osas. Juhul, kui naaberkinnistutel puudub hoonestus ja seda teenindav tehniline taristu (on üksnes ehitusõigus selle ehitamiseks ja rajamiseks), siis on keeruline PT-ga kujundada terviklikku elukeskkonda, nt nõuda tehnilise taristu välja arendamist arendaja vahenditest. KOV riski maandaks võimalus PT andmisel sõlmida PlanS §-ga 131 analoogne leping.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: suur
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja	

loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: looduskeskkond	
<p>Avalduv mõju: PT kasutamise laienemisega lihtsustub ajutiste tehnilise taristu lahenduste kasutuselevõtt. Üksikutele maa-üksustele ei ole rahaliselt otstarbekas taristu ühisvõrke ehitada, kuid pikas perspektiivis on see keskkonnahoiu seisukohast vajalik. Seetõttu on ajutisi taristulahendusi võimaldavate PT puhul vajalik määrata kõrvaltingimused ühisvõrkudega ühinemise kohustuse kohta.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Selliste tingimuste kehtestamine võib aga venima jääda – ajutised lahendused (puurkaevud, imbväljad) võivad selle aja jooksul mõjutada keskkonnakvaliteeti negatiivses suunas.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: suur
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: vallad ja linnad	
Avalduv mõju: Muudatus on oluline eelkõige väikesemahulisele kinnisvaraarendusele maapiirkondades, kus see suurendab selle kasumlikkust ja aktiivsust halduskoormuse vähendamise arvelt.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad, isikud	
Avalduv mõju: soodustab ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse teostamist.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike

PlanS § 125 lg 5 p 2 muutmine viisil, et kontrollitaks üksnes vastavust üldplaneeringule, mitte selle konkreetsetele tingimustele.

Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja

-gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rände), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
Avaldub mõju: Muudatus lihtsustab oluliselt maaomanike elu ning ei nõua kuluka detailplaneeringu koostamise protsessi läbiviimist. Väheneb elanikkonna halduskoormus.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatuse suurus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
Avaldub mõju: ÜP kui kaalutusotsust detailselt põhitava dokumendi tähendus väheneb, mille läbi KOV otsustusprotsess muutub keerukamaks ja esitab suuremaid nõudmisi ametnike võimekusele teha kaalutusotsuseid. Lisanduvate PT menetlustega suureneb KOV ametnike töökoormus, kuivõrd PT ükshaaval välja mõtlemine (sisult lihtsustatud DP) on üldjuhul täielikult KOV ametniku töö, samas kui DP korral on lahenduse välja töötamine KOV välise planeerija ülesandeks ning KOV ametnikele jäävad põhiliselt korralduslikud ülesanded.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatuse suurus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: keskmine	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

EhS § 27 alusel antavate projekteerimistingimustega täpsustavate ülesannete ülevaatamine viisil, et projekteerimistingimustega saaks täpsustada laiemaid teemasid. Vajalik ka selgitamine, millal projekteerimistingimuste andmine detailplaneeringu täpsustamiseks ei ole võimalik, nt olukorras, kus detailplaneeringu lahendus on liialt täpne ja kaalutusruum puudub

Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)

Sihtrühm: ettevõtted

Avaldub mõju: Mõju sõltub sellest, milliseid laiemaid teemasid võiks PT-ga täiendavalt täpsustada. Ühe sellise teemana võib kõne alla tulla DP-s kavandatud tehnorajatiste lahenduste (nt ÜVK) asendamine olemasolevat olukorda arvestades (torude ebamõistlik kaugus) lihtsamate ajutiste lahendustega, mis võimaldab ettevõtjatel arendustegevusega piirkonnas alustada. Kuivõrd sellisel juhul tuleb PT sätestada kõrvaltingimusena DP lahenduse kasutuselevõtt sobivate

tingimuste tekkimisel, siis kogukulud ettevõtjale ja tema kliendile tegelikult suurenevad.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
<p>Avaldub mõju: PT-ga tehnilise taristu lahenduste täpsustamise lihtsustab menetlust ja koostööd arendajatega. Oluline on PT-s sätestada kõrvaltingimused, millal tuleb DP kohased lahendused välja ehitada ja kasutusele võtta.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Näiteks krundijaotuse täpsustamine PT võib panna KOV ametnikele suure koormuse tekkivate vaidluste lahendamisel.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine

Detailplaneeringute kehtetuks tunnistamine omavalitsuse vajadustest lähtuvalt – selgem sõnastamine PlanS-s. Lisada võimalus tunnistada detailplaneeringuid kehtetuks tingimuse kaupa.	
Mõju ühiskonnale (mõju elanikkonna tervisele ja toimetulekule, eri rahvastikurühmade ja -gruppide võrdsusele, rahvastiku arengule (sh rände), haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavusele)	
Sihtrühm: elanikkond	
<p>Avaldub mõju: KOV vajadusteks on muuhulgas kogukondliku avaliku huvi arvestamine ruumiloomes. Muudatuse tulemusel on kogukondadel enam põhjust teha KOV-ga koostööd vananenud ruumilahendustega planeeringute kehtetuks tunnistamisel ja vältida piirkonnale negatiivsete ruumiliste arengute toimumist pelgalt selle tõttu, et kunagi on DP kehtestatud. Tugevneb KOV ja kogukondade partnerlus, suureneb usaldus.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: KOV ametnike kesised kaalutusotsused, mille tulemusel tunnistatakse kehtetuks head ruumiloomet (sh nt haridus- ja kultuuriteenuste kättesaadavust, tervisekäitumist) võimaldavad DP-d.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: keskmine

Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Majanduslikud mõjud (mõju ettevõtluskeskkonnale ja ettevõtete tegevusele, mõju halduskoormusele)	
Sihtrühm: ettevõtted	
<p>Avaldub mõju: Uute kaasaegsemate ruumilahendustega DP-de kehtestamine ettevõtja omandis olevatele maaüksustele tähendab täiendavat aja- ja rahakulu. Väheneb stabiilsus maa- ja kinnisvaraturul.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Suurenevad ettevõtjatest maaomanike, kelle maaüksuste kohta on kehtestatud DP, äririskid, sest KOV avalikule huvile tuginedes muutub lihtsamaks ehitusõigust andvate DP-de kehtetuks tunnistamine.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele (mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, mõju avaliku sektori kuludele ja tuludele)	
Sihtrühm: KOV	
<p>Avaldub mõju: Suureneb DP kehtetuks tunnistamiste arv (kuna hetkel kasutatakse seda väga harva) ning vajadus koostada selliste DP asemel uusi kaasaegsete ruumilahendustega DPsid. Mõlema menetlusprotsessi arvelt suureneb KOV ametnike töökoormus ja sellega seotud tegevuskulud.</p> <p>Vähenevad KOV investeerimiskulud, kuivõrd varasemalt kehtestatud DP-del sageli puudus haldusleping, millega arendaja võtab endale taristu välja arendamise kohustuse. Uute DP-de algatamisel tekib KOV võimalus arendajatega sõlmida taristu väljaarendamise eellepinguid, millega arendaja võtab kohustuse finantseerida DP ala taristu investeringuid.</p> <p>Ebasoovitavate mõjude riskid: Juhul, kui seadusemuudatus ei ole piisavalt täpne KOV õiguste osas DP-sid kehtetuks tunnistada, siis jäävad KOV-le senisega sarnased riskid – kehtetuks tunnistamise otsust on võimalik vaidlustada ning koos kehtetuks tunnistamise otsuste arvu kasvuga suureneks kohtuvaidluste arv, kaasnev tööaja ja võimalik, et ka kohtukulude kasv.</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: keskmine	Sihtrühma suurus: suur
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: keskmine
Mõju loodus- ja elukeskkonnale (mõju välisõhule, veele, pinnasele, taimestikule ja loomastikule, loodusressursside tarbimisele ning kaitstud aladele)	
Sihtrühm: looduskeskkond	
Avaldub mõju: Mõju looduskeskkonnale on positiivne, kuna aegunud DP-d annavad arendajatele	

<p>sageli ehitusõiguse kasutada vähem keskkonnasõbralikke tehnoloogiaid, mis DP-de kehtetuks tunnistamisel ei ole enam võimalik. Samuti avanevad KOV paremad võimalused tunnistada kehtetuks varasemad nõ põlluarenduste DP-d, mis on olnud kavandatud väärtuslikule põllumaale (loodusressursi raiskamine) ning mille realiseerumise eelduseks on ebamõistlikult suure keskkonna jalajäljega taristu välja ehitamine (sh nt kauged ühendused põhivõrkudega, ÜVK süsteemiga).</p>	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju regionaalarengule (mõju piirkondade elanike heaolule, teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele, ettevõtluskeskkonnale, piirkonnade kultuurilistele eripäradele)	
Sihtrühm: asumid, kohad	
Avaldub mõju: KOV-l muutub lihtsamaks tunnistada kehtetuks need DP-d, mis ei arvesta asustussüsteemi ja traditsioonilise asustusega ning kaitsta sellega piirkondade kultuurilist eripära.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju õigustele	
Sihtrühm: ettevõtjad ja isikud	
Avaldub mõju: soodustab ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse teostamist.	
Mõju olulisus: väheoluline	
Ulatus: väike	Sihtrühma suurus: keskmine
Sagedus: väike	Ebasoovitavate mõjude risk: väike
Mõju looduskeskkonnale	
Sihtrühm: looduskeskkond	
Avaldub mõju: mõju on looduskeskkonnale positiivne, kuna vanad detailplaneeringud annavad arendajatele võimaluse kasutada vähem keskkonnasõbralikke tehnoloogiaid.	
Mõju olulisus: oluline	
Ulatus: suur	Sihtrühma suurus: väike
Sagedus: suur	Ebasoovitavate mõjude risk: väike