

# Ruumiline planeerimine

## Sisukord

<b>1. Kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused</b>	2
1.1 Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas	2
1.2 Eesti planeerimissüsteemi kujunemine	3
<b>2. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus</b>	4
2.1 Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol	4
2.2 Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend	6
2.3 Planeering kui kokkulepe	8
2.4 Planeerimine kui protsess	8
2.5 Planeering kui looming, õigusakt, investeerimiskava	10
2.6 Planeeringuotsus kui kaalutusotsus	11
2.7 Planeerimisseaduse moto	11
<b>3. Planeeringusüsteemi põhiprintsiibid</b>	12
3.1 Planeeringute ülesanded ja täpsusaste	12
3.2 Planeeringusüsteem on hierarhiline ja samal ajal interaktiivne	13
3.3 Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse valik on väga paindlik	14
3.4 Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri	14
3.5 Planeerimise avalikkus	14
3.6 Kinnisaja omanikule on õiguslikult siduv vaid üks planeering	14
3.7 Kohalik omavalitsus ei saa menetlustoimingute tegemist delegeerida	15
3.8 Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad	15
3.9 Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel	15
3.10 Isikute isikliku informeerimise kohustus on küllaltki piiratud	16

## 1. Kaasaegse planeeringu-kultuuri kujunemine ja alused

### 1.1 Ruumilise planeerimise kujunemine Euroopas

Kaasaegne süstemaatiline linnade planeerimine algas Euroopas eelmise sajandi alguses. Linnade tervikliku ja süstemaatilise planeerimise vajadus tulenes soovist mingilgi määral juhtida tööstuse kiire arenguga kaasnevat linnade kasvu. Kuni eelmise sajandi kuuekümnendate aastateni tehti planeeringuid põhiliselt linnadele ja linnalistele asulatele. Alates kuuekümnendatest on üha laiemaks muutunud regionaalplaneerimine (*regional planning*), mis tegeleb meie mõistes maakonnaplaneerimisega, käsitledes komplekselt kogu ühe suurema regiooni territooriumit, kaasa arvatud hajaasustus. Umbes samal ajal muutus üldiseks ka hajaasustatud territooriumide käsitlemine maavaldade üldplaneeringutes. Kogu riigi territooriumi planeerimisega hakati Euroopas süstemaatiliselt tegelema kaheksakümnendatel aastatel.

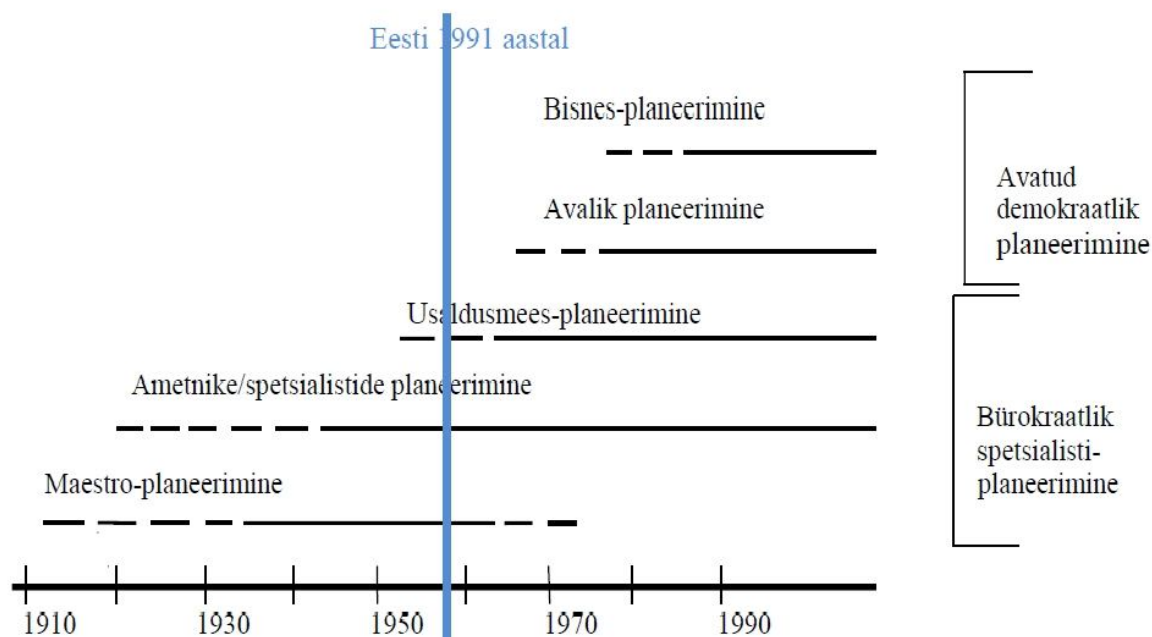
Viimase maailmasõja järgse esimese suurema majandustõusuga kuuekümnendatel toimus oluline muutus omandisuhetes. Kinnisvara, st oma maja, maa või korteri omamine muutus üha laiemale ringile inimestele kättesaadavaks võimaluseks. Seega tekkis kiiresti laienev ring inimesi, kelle omandi kasutamise võimalusi ja tingimusi planeeringud otseselt mõjutasid. Seetõttu muutus planeeringute avalikustamise nõue alates kuuekümnendate lõpust euroopalikus planeeringuseadusandluses üldiseks.

Eelkirjeldatud protsessid põhjustasid muudatusi nii planeeringute sisus, koostamise viisis kui ka õiguslikus tähenduses. Need muudatused võttis kokku Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta (*European Regional/Spatial Planning Charter*), mis kiideti heaks Euroopa Nõukogu liikmesmaade Planeeringuministrite (alalisel) Konverentsil (*Conference Europeenne des Ministres responsables de l'Amenagement du Territoire*, lühendatult *CEMAT*) 20. mail 1983 ja mida selle vastuvõtmise koha järgi tuntakse ka Torremolinose Hartana.

Hartaga fikseeritud sisulised muudatused tingisid uue termini - **ruumiline planeerimine** (*spatial planning*) kasutuselevõtmise. Varasem linnaplaneerimine oli arhitektuurne planeerimine, kus eesmärgiks hästi komponeeritud ja toimiva linnaplaani koostamine. Selline linnaplaneerimine toimus spetsialistitööna mille juures ka kohaliku võimu esindajate roll planeeringu koostamisel oli küllaltki tagasihoidlik. Avalikkust planeeringute koostamisse praktiliselt ei kaasatud. Sellist spetsialisti/arhitekti kesket planeerimist on Soome professor Pekka V. Virtanen kutsunud maestroplaneerimiseks. Hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikast väljakasvanud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine pole võimalik ilma sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna tasakaalustatud käsitleseta, st üldise sotsiaal-majandusliku arengu prognoosi/kava ja territoriaalse arengu prognoosi sünteesita, mille koostamise avalikku protsessi tuleb kaasata kõik võimalikud huvigrupid. Sellist sünteetilisemat/inter-distsiplinaarsemat avalikku planeerimist hakatigi nimetama ruumiliseks planeerimiseks.

Nüüd, tagantjärele ei ole ilmselt mõtet hartat enam Eestis ratifitseerida, seda enam, et juba planeerimis- ja ehitusseaduse planeeringuosa koostamisel järgiti harta põhimõtteid. Harta sõnum on kokkuvõtvalt edasi antud planeerimisseaduse § 1 lõikes (edaspidi lg) 3, mille kohaselt *ruumiline planeerimine on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi* (tsiteeritud seaduste sätted on artiklis esitatud kaldkirjas).

1992. aastal toimunud Rio Konverents, mis teadvustas **säästva arengu** (*sustainable development*) põhimõtte, tõi kaasa keskkonnaaspektide veelgi suurema tähtsustamise arengukriteeriumina. Ruumilisse planeerimisse tõi see kaasa arengukava/planeeringu realiseerimisega kaasneva võivate keskkonnamõjude hindamise nõude. Sellega kaasneb iseenesest ja loogiliselt planeeringuprotsessi suurema avatuse ja avalikkuse nõue, sest keskkonnaküsimused puudutavad igaüht.



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

## 1.2 Eesti planeerimissüsteemi kujunemine

Esimene planeerimist käsitlev Eesti seadus jõustus 1939. aastal, see oli Ehitusseadus. Seadus sai toimida vaevalt kaks aastat, kuni Eesti okupeerimiseni Nõukogude Liidu poolt 1940. a. suvel. Seadus reguleeris planeerimist vaid linnades. Süstemaatilisem linnaplaneerimine algas siiski juba tunduvalt varem, Esimese Maailmasõja eelsetel kiire linnastumise ja majanduse muutuste aastatel. Eesti linnaplaneerimisele oli kindlasti pöördelise tähtsusega 1913. aastal toimunud Suur-Tallinna üldplaneeringu võistlus, mille võitis Soome arhitekt Eliel Saarinen. See oli esimene kaasaegne linna pikaajalise ruumilise arengu käsitus Eestis, mis oli suuresti eeskujuks kogu kahe suure sõja vahelisele, esimese iseseisvusperioodi linnaplaneerimisele. Kahe suure sõja vahel tehti vaid mõned üksikud linna või suurema linna osade üldised planeeringud. Põhiline planeerimistöö toimus tänapäeva mõistes detailplaneerimise tasandil. 30-ndate aastate keskel hakati Tallinnas koostama peamiste tänavate ja väljakute ruumilise mõju projekte, mille ülesanne oli ühtse tänava- ja väljakufrondi kujundamine kesklinna tänavate ja väljakute hoonestuse uuendamisel. Oma sisult olid need ruumilise mõju projektid lähedased detailplaneeringutele tänapäeva mõistes. Esimesel iseseisvusperioodil peeti küllalt palju arhitektuurivõistlusi uute terviklike elamugruppide planeerimise ja väljaehitamise aluseks. Mitut neist elamugruppidest püüti välja ehitada ja propageerida kui head eeskujuteistele.

Nõukogude ajal ei olnud olemas planeerimist käsitlevat seadust, kuid olid olemas normid ja reeglid, mis andsid juhiseid planeeringute sisu ja koostamise organisatsiooni kohta.

Nõukogude ajal planeeriti põhiliselt tiheasustusega alasid, mille kohta koostati linnade ja alevite generaalplaan, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projekte, tööstusrajoonide planeerimisprojekte, ettevõtete grupi generaalplaani skeeme ja detailplaneerimise projekte. Nõukogude aja lõpuperioodil koostati ka mitmesuguseid rajooniplaneerimise projekte rajoonide ja kogu Eesti territooriumi kohta, mis oma olemuselt jäid rohkem akadeemilisteks planeerimisprojektideks ja millel puudus igasugune mõju asustuse arengule. Planeeringute koostamine oli tsentraliseeritud, planeeringuid koostasid riigi (Riikliku Ehituskomitee) tellimisel riiklikud projekteerimisinstituudid. Kohaliku võimu ülesanne oli riigi poolt kinnitatud planeeringute elluviimine, planeeringute sisu kujundamisel oli neil vähe sõnaõigust. Kohalikku omavalitsust läänelikus mõistes ei eksisteerinud. Kogu maa oli riigi omanduses. Planeerimisdokumendid olid salajased või ametlikuks kasutamiseks. Planeeringute avalikustamist ei olnud normidega ette nähtud, kuid nõukogude aja lõpupoole hakati seda üha ulatuslikumalt praktiseerima. Tagantjärele hinnates võib öelda, et nõukogude aja lõpuperioodil oli planeeringute sisuline tase küllaltki hea ja ühtlane ning täiesti võrreldav muu Euroopa sama aja planeerimise sisulise tasemega. Kaasaegse planeerimis- ja ehitusseaduse ettevalmistamine algas juba enne Eesti iseseisvumist 1991. aasta 20. augustil. Planeerimis- ja ehitusseadus (PES) jõustus 22. juulil 1995 ning toimis suuremate muudatusteta rohkem kui 7 aastat. PES-i kehtivuse ajal koostati “Üleriigiline planeering Eesti 2010” (kehtestati 19. septembril 2000), maakondade üldist territoriaal-majanduslikku arengut käsitlevad maakonnaplaneeringud kõikides maakondades (kehtestati 1998 – 2002), palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid. Koostamise lõppfaasi oli jõudnud maakondlik teemaplaneering “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Nende planeeringute koostamise kogemus, planeeringuvaidlused ja kohtulahendid tõid välja mitmed PES-i puudused ning täpsustamise ja muutmise vajadused.

1. jaanuaril 2003 jõustunud planeerimisseaduses püüti järjepidevuse huvides säilitada planeerimis- ja ehitusseaduse planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused viidi sisse vaid sinna, kus see oli vältimatu. Kõige radikaalsem muudatus võrreldes PES-iga seisneb selles, et senise seaduse planeerimise ning projekteerimise ja ehitamise osa on lahutatud eraldi seadustesse. Viimaseid käsitlev ehitusseadus jõustus samuti 1. jaanuaril 2003. Selle muudatuse põhjuseks oli põhiliselt asjaolu, et ehitusala oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast (kuhu tol ajal kuulus planeerimine) üle viidud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse.

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

## 2. Ruumilise planeerimise põhimõtted ja olemus

### 2.1 Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol

Euroopaliku planeeringu-kultuuriga maades kasutatakse kohaliku omavalitsuse planeerimisalase pädevuse, õiguste ja kohustuste iseloomustamiseks mõistet **kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol**. See tähendab, et kohalikul omavalitsusel on ruumilise planeerimise küsimuste üle otsustamisel **täielik ja lõplik otsustusõigus**. Täielik ja lõplik otsustusõigus oma territooriumi planeerimisel ja ehitusküsimuste otsustamisel on Põhiseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja planeerimisseadusega kohalikule omavalitsusele antud ka Eestis. Seda rõhutab ka Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta, mille kohaselt on kohaliku omavalitsuse volitused oma võimupiirides **täieulatuslikud ja eksklusiivsed**. Oma haldusterritooriumi ruumiline planeerimine kuulub Eestis ja kõigis demokraatliku elukorraldusega Euroopa maades kohaliku omavalitsuse võimupiiridesse.

Täielik ja lõplik või täieulatuslik ja eksklusiivne otsustusõigus ei tähenda siiski absoluutset ja piiramatut õigust. Kohalik omavalitsus peab planeerimisalaste otsuste langetamisel:

- arvestama/järgima kehtivaid seadusi ja neist tulenevaid kitsendusi;
- tegema otsuste langetamisel koostööd kohaliku kogukonnaga, riigiasutustega, mittetulundusühingutega ja teiste huvitatud isikutega;
- tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise.

**Seega tähendab kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopol, et ainult kohalikul omavalitsusel on oma haldusterritooriumil planeerimisotsuste langetamise õigus ning samas tähendab see ka, et kohalikul omavalitsuse lasub täielik vastutus nende otsuste seadusekohasuse ja sisulise õigsuse eest.**

Kuna linna/valla valitsus ja volikogu on kohaliku kogukonna volitatud esindajad, tähendab kohaliku omavalitsuse planeeringumonopol Euroopalikus mõistes kohaliku kogukonna planeeringu- monopoli. Mis omakorda tähendab kohaliku omavalitsuse kohustust viia planeerimis- ja ehitusküsimuste otsustamisel ellu kohaliku kogukonna tahet. Seda ei ole võimalik teha ilma kohaliku kogukonna aktiivse osaluseta planeerimis-protsessis.

Eestis annab kohalik omavalitsus suure osa talle antud võimust priitahtlikult ära – üldplaneeringut koostades planeeringufirmale ja ka kinnistuomanikele, detailplaneeringut koostades planeeringut koostavale arhitektile ja kinnistuomanikele, kes tihtilugu koos maksimaalse kasumi huvides kohalikule omavalitsuse sobimatuid lahendusi peale suruvad. **Kui kohalik omavalitsus annab talle antud võimu ära, läheb ta vastuollu kohaliku kogukonna (kes talle selle võimu andis) tahtega.** See on meie kohati väga teravate **planeeringu-konfliktide peamine põhjus – linna/valla võim teostab kellegi teise, mitte kohaliku kogukonna tahet.**

Kohaliku omavalitsuse planeeringu-monopoli teostamine peab toimuma linna/valla valitsuse ja volikogu ning kohaliku kogukonna koostöös. Seetõttu peab linna/valla võim kohalikule kogukonnale senisest palju ulatuslikuma ja aktiivsema planeeringute koostamisel osalemise võimalust pakkuma. Eriti oluline on see üldplaneeringute koostamisel, mis on linna/valla ruumilise arengu võtmeplaneering. Hea üldplaneeringuga luuakse linna/valla pikaajalise ruumilise arengu alused ja seatakse üldaktsepteeritud maakasutus- ja ehitusreeglid ning sellega välditakse ka enamus tüüpilisi detailplaneerimis- ja ehitusvigu. Valla/linna üldplaneering peaks sündima kohaliku kogukonna koosmõtlemissel tulemusena. Planeeringu koostamise edukuse seisukohast on väga oluline kohaliku kogukonna, kohaliku võimu ja planeeringufirma/eksperdi rollijaotus. Mitte keegi, ka kõige parem planeeringufirma või ekspert ei tunne valda/linna ja tema arenguvajadusi nii hästi kui valla/linna elanikud ise. Seetõttu ei saa ka keegi teine valla/linna arengut pädevalt kavandada. Valda/linna saab selles küllalt palju aidata, kuid see peaks piirduma tõesti aitamisega, mitte arengukava või üldplaneeringu valla/linna eest ära tegemisega.

Tihti väidetakse, et valla-/linnaomavalitsusel pole üldplaneeringu või arengukava ise koostamiseks vajalikku spetsialisti, seetõttu tuleb see konsultandilt tellida. Meie oludes lõpeb selline planeeringu tellimine enamusel juhtudel lihtlabase planeeringu ostmisega. **Planeeringu koostamine ja arengu kavandamine on meeskonnatöö, milles peab osalema valla-/linna-kogukond.** Sel kogukonnal on kamba peale olemas kõik see oskus ja tarkus, mis vajalik hea arengukava või üldplaneeringu koostamiseks. Nii et küsimus on ainult selles, kas valla-/linnaomavalitsus tahab ja suudab selle oskuse ja tarkuse üldiseks hüvanguks tööle panna. Selleks võib vahel vaja minna abi planeeringu-protsessi

ülesehitamisel. Abi võib vaja minna ka planeeringukaartide lõplikul vormistamisel. Kuid sisulise töö planeeringu koostamisel peaks iga vald/linn ise ära tegema.

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

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

## 2.2 Planeering kui säästva ja tasakaalustatud arengu kavandamise vahend

Rio dokumendid ja Torremolinose Harta kannavad mõlemad sarnast säästva ja tasakaalustatud arengu ideed. Nendes dokumentides on samas küllaltki olulised erinevused rõhuasetustes. Rio dokumendid räägivad **säästvast** arengust, Hartas räägitakse **tasakaalustatud** arengust. Rio dokumentides, kus säästva (*sustainable*) arengu mõiste sisse toodi, räägitakse keskkonnast laias mõttes, räägitakse kui kooslusest, mille osadeks on majanduslik ja sotsiaalne keskkond ning looduskeskkond. Säästvust (*sustainability*) mõistetakse Rio dokumentides eelnevalt tulenevalt meetmete kompleksina, mille komponentideks on säästvus majandusliku ja sotsiaalse keskkonna ning looduskeskkonna kujundamisel/arengus. Rio järgse säästva arengu propaganda käigus toimus praktikas märgatav nihe – kompleksne säästvuse nõue muutus enamuses käsitlustes vaid looduskeskkonna säästmise nõudeks. Kui olete ükskõik millisel üritusel, kus räägitakse keskkonnamõjude hindamisest või säästvast arengust, võite kiiresti veenduda, et tavaliselt unustatakse säästva arengu majanduslik ja sotsiaalne komponent ning räägitakse reeglina ainult looduskeskkonna säästmisest, et keskkonnamõjude hindamise puhul vaadeldakse tavaliselt planeeringuga kavandatu mõju ainult looduskeskkonnale.

Oli ka üks väga oluline erinevus Rio käsitluse ja Torremolinose Harta käsitluse vahel – Rio sõnastustes oli kultuuriline komponent peidetud sotsiaalse sisse, seda ei olnud eraldi välja toodud, Harta käsitlus aga nägi kultuurilist komponenti ühe olulise iseseisva arengutegurina/keskkonnakomponendina. Ruumilise planeerimise üks põhiline objekt, asustus, on mingi piirkonna kultuurilise olemuse otseseks ja oluliseks väljendajaks - siin ei mahu kultuuriline komponent mitte kuidagi sotsiaalse sisse, vaid peab kindlasti olema eraldi välja toodud. Olen viimaste aastate planeeringukogemuse põhjal veendunud, et kultuuriline aspekt on planeerimise puhul kindlasti vähemalt sama oluline, või isegi olulisem, kui looduskeskkonna aspekt. Seda võiks öelda ka niipidi – kui kultuuriväärtusi mõistetakse ja hoolivalt edasi arendatakse, siis ei teki tavaliselt probleeme ka loodusväärtuste hoidmisega.

CEMAT Ljubljana konverentsi (16-17.09.2003) põhidokument “Ljubljana Deklaratsioon” (*Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development*) rõhutas, et säästev areng ei tähenda ainult looduskeskkonna säästmist, see on kompleksne mõiste, mis peab tagama ka majandusliku ja sotsiaalse säästvuse ning kus ruumilise planeerimise

kontekstis on eriline tähtsus kultuurilise keskkonna säästval käsitlusel (*cultural sustainability*).

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

Planeerimise üheks kõige keerulisemaks ülesandeks on erinevate arenguaspektide kooskäsitluse kaudu planeeritava ala tasakaalustatud arengu kujundamine. **Seetõttu peavad erinevate erialade ja huvigruppide esindajad planeeringu koostamisel algusest peale osalema, vaidlema, teineteist informeerima ja koolitama, erinevaid arenguvõimalusi kaaluma ning lõpuks säästva ja tasakaalustatud arengu põhimõtetes ja tingimustes kokku leppima.** See tähendab, et ühe huvigrupi esindajatel või eksperdil ei saa ja ei tohi olla kõigi teiste kava koostamises osalenute kokkulepete tagantjärele kontrollija ja arvustaja rolli. Üldisemate planeeringute koostamise käigus parima lahenduse otsimist oleks semantiliselt isegi õigem tähistada laiemas mõistega **kaalutlemine**, sest lisaks mõjude hindamisele peavad üldised planeeringud sisaldama palju laiemat ja interdistsiplinaarsemat kaalutlemist, kui seda sisaldab keskkonnamõjude hindamine. Planeeringu koostamisel tuleb iga lahenduse juures kaaluda, millised tagajärjed soovitava lahendusega võivad kaasneda ning sellest tulenevalt langetada planeeringu-otsused. Planeeringu koostamisel on kümneid arengukomponente – asustus, transport, looduskeskkond jne, mille puhul tuleb seda kaaluda. Samas tuleb kaaluda ka seda, kuidas tagada erinevate arengukomponentide/arenguhuvide vaheline tasakaal. Selline kaalutlemine saab tulemuslikult toimuda vahetult planeeringu koostamise käigus.

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

Euroopalikus planeerimises on kaalutlemine ja planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude prognoosimine/hindamine/arvestamine olnud alati hea planeerimise loomulik koostisosa. Kuna kõigi planeeringute keskkonnakäsitlus ei ole rahuldav ning samal ajal muutuvad keskkonnaprobleemid aina teravamaks, on planeeringute keskkonnakäsitluse kvaliteedi tõstmine väga aktuaalne ülesanne. Sealjuures ei tohiks keskkonnaküsimustega tegelemist planeeringu protsessist välja rebida ja eraldi protsessiks muuta nagu mõned mõjude hindamise ideoloogid seda soovivad. **Mõjude hindamine ei peaks tähendama planeeringulahenduste tagantjärele kontrolli, vaid peaks andma/tagama planeeringulahenduste valiku aluse ja põhjenduse planeeringu koostamise käigus.**

Eeltoodust tulenevalt on planeeringu üks olulisem ülesanne/eesmärk *kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine*. Viimane tuleneb otseselt Torremolinos' e Hartale tuginevast ruumilise planeerimise mõistest. Selline lähenemine annab kõige vähem võimalusi keskkonna-/looduskaitse ja planeerimise vastandamiseks ning on orienteeritud kõigi planeeringu koostamisel osalevate erinevate huvigruppide ja erialade asjatundjate koostööle.

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

Valla/linna ülesanne **ei ole selle tagamine, et vallas/linnas saaks maju ehitada**, valla/linna ülesanne on **tagada, et majade ehitamisel tekiks esteetiliselt täisväärtuslik, hästi toimiv, mitmekesine valla/linna elanike ja külaliste vajadusi rahuldav terviklik ruumiline/arhitektuurne/elu-keskkond**.

### 2.3 Planeering kui kokkulepe

Planeerimise põhiülesanne on planeeritava maa-ala **arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine**. See kokkulepe muutub õigusaktiks planeeringu kehtestamisega. Planeerimise käigus tuleb iga kord **lahendada suurem või väikesem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel** - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus toimuvad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Paljud planeerijad, loodus- ja muinsuskaitstjad ning juristid näevad planeeringut esmajoones kui vahendit piirangute seadmiseks. Planeeringuprotsessi **orienteeritusest kas piirangute seadmisele või arengutingimustes kokkuleppimisele on olemas otsustavalt planeeringu tulemus**. Piirangute seadmisele orienteeritud planeeringuprotsess tekitab vastuseisu ja konflikte ning pidurdab arengut. Arengutingimustes kokkuleppimisele orienteeritud avalik protsess loob usaldust, edendab osalusdemokraatiat ja planeeritava piirkonna arengut. Tasakaalustatult seatud arengueesmärgid sisaldavad endas nii muutusi kui ka väärtuste hoidmist. Säilitamiseks vajalikud piirangud, asjaõigusseaduse mõistes kitsendused, on laiale avalikkusele ja otsustajatele palju arusaadavamad, kui vajadust nende järele selgitatakse läbi arenguvajaduste, st siis, kui mõistetakse, et **teatud piirangud on kohaliku arengu edendamiseks hädavajalikud ja kasulikud**.

Et tagada kokkulepete saavutamine, on vaja et planeeringuprotsessis osaleksid võimalikult paljud erinevate huvide kandjad.

### 2.4 Planeerimine kui protsess

Kaasaegne planeerimine on protsess, millel on kaheksa üldist tulemusi:

- otsene tulemus, st planeeringudokument, mille kehtestamisega kaasnevad seaduses ettenähtud tagajärjed;
- kaudsed tulemused, mis salvestuvad protsessi osaliste "kõrvade vahele" ja selle kaudu mõjutavad planeeringu elluviimist ning planeeringuala edasist arengut.



Kaasaegne hästi ülesehitatud interdistsiplinaarne ja interaktiivne avalik planeeringuprotsess:

- loob interaktiivsed suhted eri alade ja huvide esindajate vahel, tagades planeeringu edukaks koostamiseks vajaliku infovahetuse ning elluviimiseks vajaliku kontaktide võrgustiku;
- loob uusi oskusi ja teadmisi ning sünteesib neid, st toimib koolitusprotsessina kõigi osalejate jaoks;
- edendab kohaliku kogukonna vaimsusust ning loovust;
- annab impulsse teistele planeeringu- ja valitsemistasanditele;
- loob valmisoleku investeringuteks;
- tagab arenguprotsesside järjepideva jätkumise ja suurema korrastatuse;
- tagab avalikkuse kontrolli planeeringu elluviimise üle;
- edendab osalusdemokraatiat;
- seob planeeringus osalejad palju tugevamini kohustusega planeeritu ka ellu viia;
- tõstab kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse haldussuutlikkust.

Planeeringu koostamisel peaks olema peamiseks eesmärgiks, et läbi osalemise planeeringuprotsessis muutuks planeering võimalikult paljude inimeste jaoks **oma** planeeringuks, mille elluviimise nimel ollakse valmis tegema jõupingutusi ning mille **elluviimise üle luuakse osaluse kaudu ka avalikkuse tugevam kontroll**. Planeeringu olemasolu tähendab ka selgust maakasutus-, ehitus- ja investeringutingimustes. Ehitada soovija läheb meelsamini sinna, kus talle selgelt ja kiiresti osatakse öelda, mis tingimustel ja kus kohas ta oma ehitamis-soovi saab realiseerida. Aluse selliseks vastuseks annab üldplaneering ja/või detailplaneering. Planeering on samas kohalikeks investeringuteks vajalike vahendite põhjendus, mille alusel on võimalik avada mitmesuguseid finantseerimisallikaid. Viimane on muutunud eriti oluliseks seoses Euroopa Liidu rahastamisvõimalustega, mille üheks tingimuseks on, et vastav rahastamisvajadus oleks planeeringuga põhjendatud.

Koostöö ja kohaliku kogukonna osalemine planeeringu koostamise käigus on üheks kõige olulisemaks eduka ja tasakaalustatud ruumilise arengu eelduseks. Planeerimisseadus ei kirjelda täpsemalt, kuidas tuleb planeerimis-protsess üles ehitada ning mil moel tuleb planeeringu koostamise käigus kaasata inimesi, korraldada arutelusid ja teha koostööd. See sõltub iga konkreetse planeeringu puhul väga paljudest asjaoludest – planeeringu liigist, planeeritava ala asukohast, suuruselt ja seal olemas olevatest väärtustest, muudatuste ulatusest ja iseloomust, avalike huvide ja erahuvide võimaliku vastuolu ulatusest ning iseloomust, hoonestuse laadist, jms, millest lähtudes planeeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus, maavalitsus või ministeerium peab otsustama kaasamise ja avalikustamise ulatuse. Seadus on jätnud planeeringu koostamise korraldajale **väga suure valikuvabaduse** selle üle, milliseid kaasamise ja koostöö vorme planeeringu koostamise käigus kasutada, kui palju ja kellega suhelda. Siinjuures tuleks kaasamise ja koostöö kavandamisel silmas pidada, et **õigeaegne informeerimine, koostöö ja osalemine tekitavad usaldust ning vähendavad tunduvalt leppimatute konfliktide ohtu. Mida hiljem ja mida vähem erinevate huvide esindajaid informeeritakse ja planeeringu koostamise kaasatakse, seda suurem on leppimatute konfliktide oht.**

Planeerimisseadus sätestab, et planeeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tagama *huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu*

*kehtestamise eeldus.* Siit tuleb selgelt esile **planeerimisseaduse mõte - huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise eeldus on huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine ning koostöö nendega planeeringu koostamise käigus.**

Meie oludes on avalikul hästi ülesehitatud planeerimisprotsessil veel üks oluline lisaväärtus ja roll. Me alles ehitame demokraatlikku kodanikuühiskonda. Planeeringu-otsused puudutavad rohkem või vähem igat planeeritava ala elanikku. Seetõttu on suhteliselt lihtne tekitada inimestes planeeringute koostamises osalemise huvi. Eriti oluline on see üldplaneeringu puhul, sest üldplaneeringuga määratakse linna/valla ruumilise arengu alused pikaks ajaks. Kogu valla/linna üldplaneeringu koostamist tuleks seetõttu püüda korraldada nii, et võimalikult suur osa valla/linna elanikest võtaks osa planeeringu-lahendusi kujundavast koosmõtleemisest. Loov osalemine ja kogukonna panuse arvestamine üldplaneeringu koostamisel loob osalemise harjumuse ja tekitab usaldust avaliku võimu vastu. Nii on valdade/linnade kaupa võimalik avaliku planeerimisprotsessi kaudu kaasa aidata demokraatliku kodanikuühiskonna loomisele. **Hästi ülesehitatud avalik planeerimisprotsess on üks kodanikuühiskonna ehitamise vahend.**

## **2.5 Planeering kui looming, õigusakt, investeerimiskava**

Planeeringu koostamine on loominguline tegevus. Samas saab see tegevus alguse kellegi soovist midagi ehitada, st soovist investeerida ja sellest kasu saada. Mida detailsem planeering, seda rohkem on planeeringu koostamises kunstiloominguga võrreldavat loomingut, seda suurem on üldplaneeringu ja eriti detailplaneeringu puhul ühe loomingulise isiksuse, kelleks tavaliselt on arhitekt, roll planeeringu sisu kujundamisel. Samas saab planeeringust tema kehtestamise järel õigusakt, mis määrab maakasutus- ja ehitustingimused planeeritaval maa-alal. Eeltoodu on muutnud planeerimisega tegelemise suurele osale arhitektidest küllalt vastumeelseks, sest planeeringu õigusaktiks muutumine ning planeeringu avaliku menetlemise nõue piirab loominguvabadust. Samas on planeerimisega seotu ka juristidele küllalt arusaamatu, sest planeeringu, kui kellegi kinnistu kasutamist ja käsutamist reguleeriva õigusakti sisu kujuneb tihtipeale küllaltki subjektiivsete loominguliste kaalutluste tulemusel. Ühe detailplaneeringu sisu kujundamisel on küllaltki määravad esteetilised kriteeriumid ning see, kas näiteks mingisse kesklinna piirkonda planeerida kõrghooned või ühtlane perimetraalne hoonestus, oleneb suuresti planeeringut koostava arhitekti subjektiivsetest maitse-eelistustest. Muidugi peab arhitekt suutma veenvalt põhjendada nii linnavalitsusele, avalikkusele ja potentsiaalsele investorile, miks just tema pakutud lahendus antud kohta kõige paremini sobib. Arhitektidele on tihtipeale ette heidetud, et nad iga oma tööga tahavad endale monumenti luua. Selle etteheitega ei tahaks hästi nõus olla – üks arhitekt peabki ju tahtma, et iga tema uus töö oleks tema parim saavutus. Probleem tekib siis, kui arhitekti ambitsioonid ületavad tema loomingulise võimekuse. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus arhitekti „maa peale tagasi tooma“.

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

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

- looming, mille eesmärk kavandada esteetiliselt täisväärtuslik ja toimiv keskkond;
- õigusakt, mis peab tagama erinevate huvide tasakaalustatud arvestamise;

- investeerimiskava, mis peab tagama majanduslikult mõistlikud lahendused ning võimalikult suure tulukuse investeerijale.

Nende, mõnikord väga vastuoluliste eesmärkide tasakaalustatud kokkusobitamine on üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul kohaliku omavalitsuse ülesanne. Selle ülesande edukas lahendamine oleneb suurel määral sellest, kuivõrd põhjalikult ja tasakaalustatult suudetakse kaaluda kõiki erinevaid huviseid.

## 2.6 Planeeringuotsus kui kaalutusotsus

Planeeringuotsus on **kohakeskne kaalutusotsus**. Planeeringuotsuse tegemiseks on suhteliselt vähe direktiivseid aluseid, suurem osa planeeringuotsuseid sünnib mingite kaalutluste tulemusel. Kaalutusotsuseid tehakse kõigis planeeringu koostamise etappides alates planeeringu algatamise otsuse ettevalmistamisest ja lõpetades planeeringu kehtestamisega. Mingi maa-ala planeerimisel tuleb kaaluda majanduslikke, sotsiaalseid, funktsionaalseid, esteetilisi, liiklustehnilisi, looduslikke, õiguslikke, jms aspekte/tegureid ning nende tasakaalustatud käsitlemise alusel langetada planeeringuotsused. Sealjuures on ka see, **mida peetakse** erinevate arenguaspektide/tegurite **tasakaalustatud käsitlemiseks, samuti kaalutusotsus**. Näiteks detailplaneeringu koostamisel tuleb kaaluda, kas lahendus on ilus, kas uus hoonestus sobib olemasolevaga ja tagab piirkonna tervikliku ja järjepideva arengu ning kuidas see mõjutab linna/asula üldilmet, kas lahendus tagab looduskeskkonna väärtuste säilitamise, kas lahendus on majanduslikult mõistlik, jne, jne. Kõigi nende tegurite kooskõitluse tulemusena langetatud otsused tuginevad valdavalt subjektiivsetele argumentidele. Planeeringu koostamise erinevates staadiumides tehtud otsuste aluseks olnud kaalutlused/põhjendused tuleb dokumenteerida ja säilitada koos muu planeeringu-dokumentatsiooniga. Olulisemad planeeringu-lahenduste põhjendused/kaalutlused peavad sisalduma planeeringu tekstiosas. Kui planeering on põhjendanud põhimõttelisi vaidlusi, tuleb eriti hoolikalt põhjendada ka planeeringu kehtestamise otsust. Riigikohus on rõhutanud, et **kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine**. Kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.

Eesti seadustes räägitakse kaalutusõigusest ehk diskretsioonist. *Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel*. Planeeringute puhul, kus otsused sünnivad valdavalt kaalutlemise tulemusel, oleks sisuliselt kindlasti õigem rääkida **kaalutluskohustusest**, sest planeerimise sisulisest spetsiifikast tulenevalt ei ole kaalutlemine planeerimisel ainult õigus, vaid ennekõike just kohustus.

**Planeerimise puhul tähendab kaalutusõigus/kaalutluskohustus kindlasti nii seda, et otsust tuleb sisuliselt piisavalt põhjendada kui ka seda, et kaaluda tuleb, keda ja mis viisil on vaja planeeringuprotsessi kaasata. Vaid kõigi vajalike asjaosaliste kaasamine planeerimis- ja kaalutlemisprotsessi tagab, et kõik kaalutlemist vajavad aspektid/tegurid on otsuste langetajatele teada.**

## 2.7 Planeerimisseaduse moto

Senises planeerimispraktikas on planeeringute, eriti detailplaneeringute koostamisel esikohale seatud tavaliselt kavandatava ehitise rahastaja/kinnistu omaniku soov midagi ehitada. Tihti on väidetud ka, et kohalik omavalitsus ei tohi kinnistu omaniku õigusi piirata tema ehitussoovi realiseerimisel. Järgnevalt üks veidi groteskne näide illustreerimaks Eestis ülerõhutatud

omaniku õigust oma kinnistut vabalt kasutada. Oletame, et ühel krundil asub luksuslik villa. Oletame, et selle villa naaberkrundi omanik soovib oma krundile ehitada seavabrikut. Kui omaniku soovi takistada ei tohiks, siis tekiks villa naaberkrundile seavabrik. Seavabrikut luksusvilla kõrvale reeglina praktikas ei teki, kuid kui investori soovitatav ehitus on “veidi vähem seavabrik”, siis on omavalitsus tavaliselt varmas investori sobimatuid soovide täitma. Kohaliku omavalitsuse ülesanne ongi planeeringute abil määrata, kuhu ühes linnas või vallas on sobilik ehitada luksuselamuid ja kuhu seavabrikut nii, et nad teineteist ei segaks. Ja kui seavabriku soovija seda kangekaelselt luksusvilla kõrvale siiski ehitada tahab, siis peab kohalik omavalitsus talle selgitama, miks seda teha ei tohi, ja kui vaja, ka keelduma omaniku soovist kohase planeeringu koostamisest. Samas peaks kohalik omavalitsus seavabriku soovijale ka pakkuma, kus ja millistel tingimustel seda ehitada saab.

Eelnevat teadlikult groteskset näidet üldistades võib öelda, et **planeerimise ülesanne ei ole kellegi ehitamise soovi tingimusteta legaliseerimine planeeringu kaudu** (nagu see meil seni on toimunud paljudes omavalitsustes), **planeerimise ülesanne on tagada, et kellegi ehitamise soovi realiseerimisel ka tema naabrite huvid ning valla/linna arengu vajadused ja põhimõtted oleks arvestatud.**

Eesti Põhiseaduse § 32 esimene lause sätestab: *Igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud.* Tähelepanelikul lugemisel märkame, et selles lauses sisaldub teatav vastuolu – kui omand on (täiesti) puutumatu, siis miks on üldse vaja rõhutada ka võrdset kaitstust. Tundub, et omandi puutumatus ja võrdse kaitstuse nimetamine selles lauses tähendab, et **igaühe omand on nii puutumatu kui võimalik ja nii võrdselt kaitstud kui võimalik.** See seletab lühidalt ja selgelt ära ka kaasaegse ja demokraatliku planeerimise ühe kõige olulisema ülesande ja eesmärgi, mille täitmiseks vajalikud reeglid ja tingimused planeerimisseaduses seatakse.

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

### **3. Planeeringusüsteemi põhiprintsiibid**

#### **3.1 Planeeringute ülesanded ja täpsusaste**

Eri liiki planeeringute – üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu - ülesannete ja täpsusastme mõistmise hõlbustamiseks saab kasutada **lennukõrguse** mõistet. Piltlikult öeldes peaks iga planeeringuliigi puhul “lendama nii kõrgel”, et kogu planeeringuala on korruga nähtav ning seadma planeeringu reeglid nende elementide kohta, mis sellelt “lennukõrguselt” nähtavad on. Mida detailsem planeering, seda madalam “lennukõrgus” ja detailsem pilt.

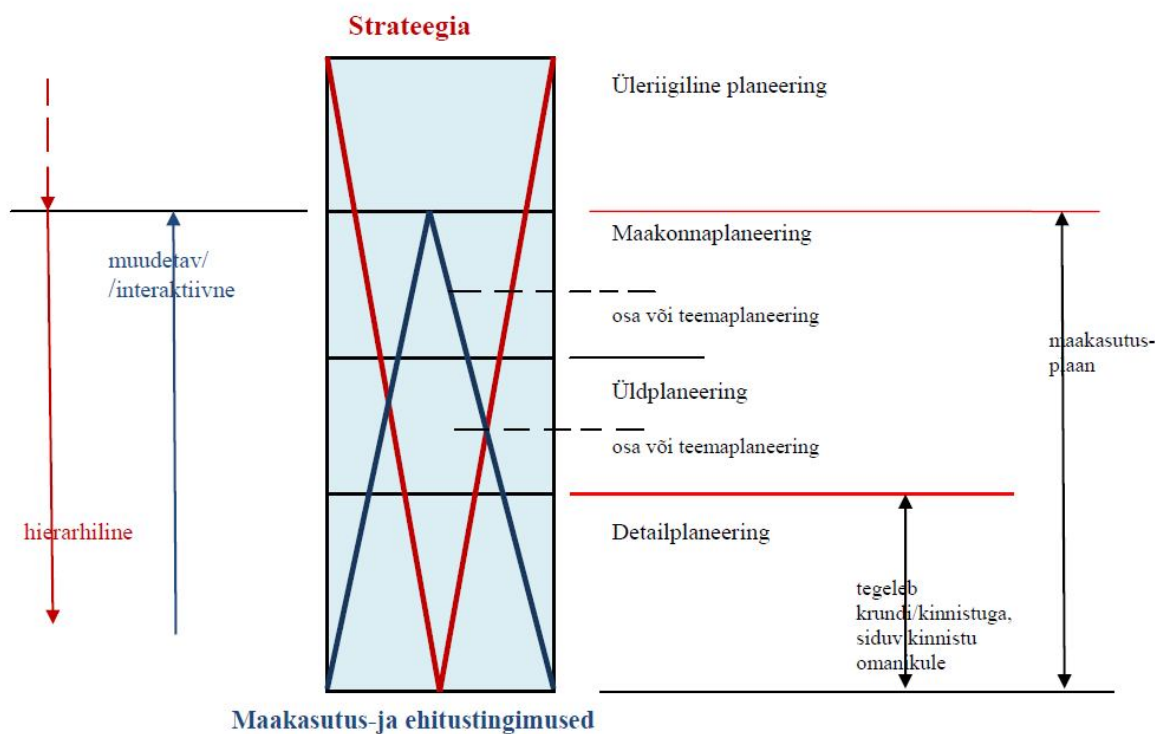
Detailplaneeringu “lennukõrguselt” näeme krundile kavandatavat hoonestust, haljastust, tänavate karakteristikuid ja liikluskorraldust, jne, seetõttu peavad nende kohta antavad maakasutus- ja ehitustingimused olema ka vastava täpsusastmega. Detailplaneering on maakasutusplaan, kus suurem osa maakasutus-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

Üldplaneeringu „lennukõrguselt“ näeme me ära suuremate alade põhikasutuse, st kus on pereelamud või korterelamud, kus mets või park, kus tööstus, samuti selle kus kulgevad põhilised teed ja tehnovõrgud ja asuvad muud olulised suuremad objektid. Üldplaneeringuga määratakse nende elementide vajadus, asukoht ja nendega seotud reeglid. Suure linna ja valla üldplaneeringu “lennukõrgus” on küllalt suur, seetõttu on nende puhul otstarbekas üldplaneeringus (väljavõttena) täpsemalt (madalamalt „lennukõrguselt“) käsitleda valla

alevite, alevike või suuremate külade maa-alasid ning linna sõlmkohtade/keskuspriirkondade maa-alasid, et luua piisava täpsusega alus detailplaneeringute koostamiseks. Üldplaneering on samaaegselt üldistatud maakasutus- ja ehitusreegleid määrav maakasutusplaan ning valla/linna ruumilise arengu strateegia.

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

Üleriigiline planeering on riigi territooriumi pikaajalise arengu eesmärke määratlev ja nende elluviimise võimalusi kavandav strateegiline dokument, mida vajadusel illustreeritakse sellele lisatud jooniste/skeemidega. Üleriigiline planeering ei ole klassikaline maakasutusplaan, sellega ei määrata maakasutus- ehitusreegleid ega objektide asukohti.



### 3.2 Planeeringusüsteem on hierarhiline ja samal ajal interaktiivne

Planeeringusüsteem on ühest küljest hierarhiline, st liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringu sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Teisest küljest on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik suhteliselt lihtsalt muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele. Siinkohal on oluline märkida, et detailsema planeeringuga saab teha ainult üldistusastmelt järgmise planeeringu muutmise ettepanekut, st näiteks detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepanekut, kuid ei saa teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut. Üldisema planeeringu muutmise võimalust detailsema planeeringu kaudu on mõnikord planeerimisseadusele ka ette heidetud, väites, et see võimaldab kohalikul omavalitsusel liiga

kergelt detailplaneeringuga muuta üldplaneeringus sätestatud. Planeeringusüsteemi rangelt hierarhiline “lukku keeramine” muudaks süsteemi siiski väga jäigaks ning välistaks näiteks detailplaneeringuga üldplaneeringu suhtes vajalike ja põhjendatud muudatuste tegemise. Kogu Euroopas ei ole planeerimissüsteemi sellisel moel „lukku keeratud“. Süsteemi “lukku keeramise” soovi on põhjendanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud ja paljude arvates rumalad otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse üldisemas planeeringus määratud üldiseid/avalikke huve. Rumalaid otsuseid seadusega ära keelata ei saa. Samas võib süsteemi “lukku keeramine” hakata takistama vajalike ja põhjendatud otsuste tegemist. Rumalaid otsuseid saab ennekõike vältida põhjaliku kaalutlemisega ja avalikkuse senisest laiemast osalemisega planeerimis- ja kaalutlemisprotsessis.

### **3.3 Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse valik on väga paindlik**

**Seadus ei sea väga selget piiri erinevate planeeringuliikide vahel** – näiteks on mitme valla territooriumi kohta võimalik koostada kas mitme valla ühine üldplaneering või maakonnaplaneering maakonna osa kohta, samuti on võimalik linna väiksema osa kohta koostada kas linna osa üldplaneering või detailplaneering. Sellistel juhtudel on planeeringu liigi valik sellest, milliseid sisulisi ja õiguslikke eesmärke planeeringu koostamisega soovitakse saavutada. Kui näiteks detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel soovitakse kehtestada kinnisasja omanikule siduvaid maakasutus- ja ehitustingimusi, siis tuleks koostada valdade või mitme valla osade ühine üldplaneering, kui eesmärgiks on mitme valla või nende osade ühise ruumilise arengu strateegiliste eesmärkide määratlemine, on õigem koostada maakonna osa planeering.

### **3.4 Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri**

Planeeringusüsteemis on **kaks selgelt eristatavat piiri erinevate planeeringuliikide vahel - detailplaneering on ainuke planeering, mis tegeleb krundiga/kinnistuga ja maakonnaplaneering on üldistusastmelt viimane planeering, mida võib pidada klassikaliseks maakasutusplaaniks ja mis tegeleb maakasutuse planeerimisega.** Maakasutusplaanil peab silmas sellist planeeringut, mille jooniste ja seletuskirjaga seatakse konkreetseid maakasutus- ja ehitustingimusi ning määratakse mingite ehitiste, näiteks maakonnaplaneeringuga tee trassi koridori või muu suurema infrastruktuuri objekti asukoht. Üleriigiline planeering ei ole enam klassikaline maakasutusplaan ning sellega ei määrata ka kõige suuremate infrastruktuuri objektide asukohti. Üleriigiline planeering on riigi ruumilise arengu strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ruumilise arengu eesmärgid.

### **3.5 Planeerimise avalikkus**

Planeerimise **põhiülesanne on planeeritava maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine.** Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väikesem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus käivad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Selleks, et tagada võimalikult laiapõhjalise ja tasakaalustatud ühiskondliku kokkuleppe saavutamine, peab planeerimisseaduse kohaselt planeeringute koostamine olema avalik.

### **3.6 Kinnisasja omanikule on õiguslikult siduv vaid üks planeering**

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

### 3.7 Kohalik omavalitsus ei saa menetlustoimingute tegemist delegeerida

Planeerimisseaduse kohaselt **peab kõik menetlustoimingud planeeringu koostamise käigus läbi viima kohalik omavalitsus, maavanem või ministerium**, neid ei tohi läbi viia konsultant, kes vajaduse korral aitab neid planeeringu koostamisel. Reeglina koostavad vastavad riigiasutused üleriigilise planeeringu või maakonnaplaneeringu ise, kuid kohalikud omavalitsused tellivad planeeringu koostamise enamasti planeeringufirmalt. **Eelnimetatud nõue väljendab planeerimisseaduse üht kõige olulisemat aluspõhimõtet, et planeeringu sisu, menetlustoimingute ja planeerimisotsuste eest vastutab täielikult planeeringu koostamist korraldava kohalik omavalitsus.** Planeeringu kehtestaja peab langetama igakülgset kaalutletud otsuse, mis arvestab kogu otsuse ettevalmistamise käigus laekunud informatsiooni. Seda informatsiooni on kohalikul omavalitsusel võimalik saada ainult ise menetlustoiminguid tehes ja planeeringut erinevates ametiasutustes ning avalikkuse ees esitledes ja kaitstes. Menetlustoimingute ise tegemine tagab ka planeerimisalase tegevuse suurema järjepidevuse ja professionaalsuse kohalikus omavalitsuses. Ka sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus võimaldab huvitatud isikul detailplaneeringu tellija rolli astuda ja/või planeeringu koostamist rahastada, on planeeringu koostamise korraldaja ja kõigi menetlustoimingute läbiviija ikkagi kohalik omavalitsus.

### 3.8 Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad

Detailplaneeringu menetlemise nõuded on planeerimisseaduse kohaselt rangemad neljal juhul:

- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, kus on tegemist oluliste avalike/üldiste huvide ja väärtustega (kaitsealused maa-alad või alad mille kohta on tehtud kaitse alla võtmise ettepanek, linnaehituslikult olulised piirkonnad, miljööväärtuslikud alad);
- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, mille üldised arengupõhimõtted ja huvid ei ole üldplaneeringuga (linnaosadega linnas linna osa üldplaneeringuga) määratud;
- kui üldplaneeringu põhilahendust soovitakse detailplaneeringuga muuta;
- kui planeeringu koostamise käigus on üles jäänud lahendamata vastuväiteid.

**Nõuded on karmimad, et tagada erinevate huvide, sh avalike/üldiste huvide ja väärtuste ning erahuvidete parem tasakaalustamine mingi piirkonna arendamisel.** Oluliste avalike huvide/väärtuste olemasolu planeeritava territooriumil tingib näiteks ulatuslikuma avalikustamise nõude planeeringu koostamise käigus, välistab detailplaneeringu koostamise kohustusest erandi tegemise võimaluse ja huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise. Üldplaneeringu puudumine või üldplaneering põhilahenduse muutmise soov toob kaasa detailplaneeringu järelevalve teostajale esitamise kohustuse ja välistab huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise. Nende nõuete senisest selgema esiletoomise ja karmistamisega on seaduses soovitud rõhutada linna/valla üldiste arengupõhimõtete järgimise ning üldiste/avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajalikkust.

### 3.9 Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel

Planeerimisseaduse koostamise ajaks kogunenud kogemus sundis seaduse koostamisel planeerimise **kaalutluslikku iseloomu palju tugevalt rõhutama**. Seetõttu kasutatakse planeerimisseaduse paljudes sätetes väljendit **põhjendatud vajaduse korral**, väljendades sellega nõuet, et planeeringus või planeeringu kohta tehtud otsustes tuleb põhjendada, miks just selline otsus tehti ning mida selle otsusega saavutada soovitakse. Planeerimisseaduse koostamise ajaks ei olnud veel tulnud mitmeid olulisi kaalutlusõigust selgitavaid Riigikohtu otsuseid. Nende otsuste ja praeguse kogemuse põhjal vajab planeerimisseadus ilmselt veelgi täiendamist, et planeerimise kaalutluslikku iseloomu seaduses täpsemalt väljendada ja

rõhutada. Piisav ja motiveeritud **planeeringulahenduste kaalutlemine tagab ka planeeringu elluviimisega kaasnedavad võivate mõjude piisava hindamise**, mida nõuavad vastav seadus ja eurodirektiiv ning aitab **laiendada direktiivist tulenevat kitsast looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamise nõuet kõigile** Euroopa Ruumilise Planeerimise Hartas nimetatud **keskkonnakomponentidele**.

### **3.10 Isikute isikliku informeerimise kohustus on küllaltki piiratud**

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

1. kui planeeringu algatamisel või koostamise käigus on teada, et planeeringu elluviimisel võib vajalikuks osutuda kinnisasja (sund)võõrandamine;
2. kui planeeringu koostamise ajaks on kehtestatud ajutine ehituskeeld;
3. kui isik on esitanud planeeringu avalikul väljapanekul ettepanekuid või vastuväiteid.

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

*Viimati uuendatud: 15.mai 2012*