



Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde

I. SISSEJUHATUS

1.1. Sisukokkuvõte

Planeerimisseaduse eelnõu (edaspidi *PlanS*) eesmärk on luua uuendatud ja erivaldkondadega kooskõlas olev planeerimisseadus. Planeerimisõiguse kodifitseerimise eesmärk on süstematiseerida ja korrastada planeerimisõigust puudutavat normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimisõigus vajab ajakohastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, selgete põhimõtete väljatoomist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sellesarnaste menetluste ning valdkondadega, sealhulgas keskkonnamõju hindamise ja ehitusõigusega. Uues PlanS-s on analüüsi tulemusi arvestatud ning loodud on tänapäevane ning isikute õigusi paremini kaitsev planeerimisõigus.

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

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise projekti analüüsi koostamise faas kestis aastatel 2008–2010. Aastatel 2010–2013 koostati planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku ning nende rakendamise seaduse eelnõud ning seletuskirjad. Projekti eelnevas perioodis käsitleti valdkonna rakenduspraktikat ning sellega seonduvaid probleeme. Lisaks analüüsiti võrdlusriikide õigust ning tehtud järeldused arutati läbi huvigruppidega, et leida püstitatud probleemidele lahendused. Võrdlusriikidest käsitleti Taani, Soome, Norra, Saksamaa, Itaalia, Sloveenia, Uus-Meremaa ja Iirimaa vastava valdkonna õigust. Võrdlusriikide valikul lähtuti kriteeriumist, et kajastatud oleks kehtiva seaduse aluseks olnud võrdlusriigid (Taani ja Soome), lisaks et kajastatud oleks suuremad ja pikaajalise kogemusega võrdlusriigid (Itaalia ja Saksamaa), veel et esindatud oleksid erinevad õigussüsteemiga riigid (Iirimaa) ja et analüüsitud oleks Eesti kui uue Euroopa Liidu liikmesriigiga sarnases olukorras olevat õigussüsteemi (Sloveenia). Uus-Meremaa õigust on võrdlevana kasutatud ehitusõiguse osas, sest Iirimaa õiguse napolisõnalise tõttu oli mõistlik vaadelda lisaks mõnda teist angloameerikalikku süsteemi kuuluvat riiki. Võrdlusriikide õigust on kõrvutatud huvigruppide ettepanekutega. Kuna kodifitseerimise üldine ülesanne on vähendada halduskoormust ning muuta protsesside toimimine efektiivsemaks ning tagada isikute õiguste parem kaitse, siis lähtuti eelnõude ja seletuskirjade tegemisel ja mõningatel juhtudel alternatiivsete lahenduste vahel valimisel nimetatud eesmärgist.

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

Rakendusanalüüsi ja eelnõude koostamise vältel on läbi viidud laialdane kaasamismenetlus. Erinevaid huvigruppe on kaasatud rakendusanalüüsi tulemuste arutamisse, mis viidi läbi 2010. aastal. Lisaks esitasid huvigrupid oma kirjalikud seisukohad eelnõude esmastele versioonidele. Arutelud eelnõude esmaste versioonide üle toimusid 2012. aastal. Huvigruppidega käsitleti asjakohaseid riigiasutusi, kohalikke omavalitsusi, erialaorganisatsioone ning valdkondlikke liite. Kokku on kodifitseerimisprotsessis osalenud ligi 70 erinevat osapoolt.²

Planeerimisseadusega seonduvad olulisemad muudatused on:

- Kohaldamisala piiritlemine ja seostatus teiste õigusvaldkondadega ning selgete põhimõtete sätestamine, sealhulgas 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 täpsustatakse 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 HMS-le piiritletud kolmanda 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 keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlusega. Menetlused on etappide kaupa integreeritud ning ühtlustatud on koostöö ja kaasamise nõudeid. Teadete avalikustamine ja isikute kaasamine toimuvad samal ajal, mis ühest küljest võimaldab puudutatud isikul 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.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juht on Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Sandra Mikli (sandra.mikli@just.ee, 620 8245) ja töögrupi liikmed on Külli Heinla (kylli.heinla@gmail.com), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kvaliteedi infrastruktuuri talituse nõunik Ago Pelisaar (ago.pelisaar@mkm.ee, 625 6472), Holger Nõmm (holger.nomm@eesti.ee) ja Maanteeameti juriidilise osakonna juhataja Kristo-Taavi Ruus (kristo-taavi.ruus@mnt.ee, 636 1106).

Varem on töögrupi liikmed olnud Merje Muiso (m.merje@gmail.com); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna juhataja Margus Sarmet (margus.sarmet@mkm.ee, 625 6431), Tuulikki Laesson (tuulikki.laesson@punanepuu.ee), Mihkel Tasa

² Kaasamise kohta käiv informatsioon on leitav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

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

Eelnõu mõjusid on analüüsinud Annika Jaansoo ja Kertu Vuks.

Eelnõu ja seletuskirja ning sellele eelnevad tegevused on heaks kiitnud kodifitseerimiskomisjon. Kodifitseerimiskomisjoni juhtis Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna juhataja Kai Härmand (kai.harmand@just.ee, 620 8250), selle liikmed on Siseministeeriumi rahvastiku ja regionaalala asekanstler Kaia Sarnet (kaia.sarnet@siseministeerium.ee, 612 5060) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja Maria Ševeljova (maria.seveljova@mkm.ee, 625 6380).

Eelnõu kohta on keelesoovitusi andnud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee).

1.3. Märkused

Kõnesolev eelnõu on seotud ehitusseadustiku eelnõuga ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõuga.

Lisaks on eelnõu seotud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise seadusega, karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (karistusõiguse revisjon) ning Riigikogu menetluses oleva korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seadusega (424 SE).

Eelnõu puudutab Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punkte 165, 170, 503, 785–791 ja 1180.

Eelnõu Riigikogus seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamuse.

II. Seaduse eesmärk

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

PlanS-i lähtekoht on seotud omandipõhiõigusega (PS-i § 32). Planeerimisõiguse eesmärk on sätestada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise normid, mis oleks kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete, põhiseaduse ning menetlusõigusega. Planeerimisseadus on üks maakasutust reguleerivatest õigusvaldkondadest, mis peab sobituma üldisesse vastavat valdkonda reguleerivasse õigusesse. PS-i § 32 lõige 2 sätestab, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. See tähendab, et omandipõhiõigus ei ole absoluutne ning sellega ümberkäimisel tuleb arvestada üldsuse huvide ja võimalusel ka vajadustega. Planeerimisprotsess võimaldab selgete eesmärkide olemasolul saavutada planeerimismenetluses kõikehaarav ning erisuguseid huve tasakaalustav ruumiline lahendus, mis arvestab keskkonnasäästlikkuse, loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise ning elukvaliteedi parendamisega. Oluline on, et planeerimismenetlus oleks avalik, et avalikkus oleks läbivalt kaasatud, ning selle tulemusel sünnib erinevaid asjaolusid arvesse võtlev ning põhjalikult kaalutud planeering.

Euroopa tasandil on ühtne planeerimisõigus üsna nõrgalt välja kujunenud, sest Euroopa Liidul ei ole eraldi regionaaltasandi ega kohaliku tasandi planeerimise pädevust. Hiljuti esitleti direktiivi eelnõu³, mis käsitleb merealade ruumilist planeerimist, kuid kõnesoleva eelnõu menetlemise ajaks on direktiiv veel vastu võtmata. Valdava osa Euroopa riikide planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20. mail 1983. a heaks kiidetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta⁴ (Torremolinose harta), samuti 1992. aastal Rio de Janeiro toimunud ÜRO konverentsil „Keskkond ja areng“⁵ vastuvõetud dokumendid (Rio keskkonna ja arengu deklaratsioon, seisukoht bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni kohta, Agenda 21), mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid. Oluline rahvusvaheline lähtekoht on ka Århusi konventsioon⁶, mis sätestab reeglid keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta. Lisaks on planeerimisvaldkonnas tähtsad VASAB⁷ seisukohad, mis käsitlevad ruumilist planeerimist ja arengut Läänemere regioonis.

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

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

Blanketsete õigusnormide puudumisel ja olulist põhiõigusriivet võimaldavate õigusmõistete täielikult määratlemata jätmisel on tegelikult veel teinegi aspekt. Nimelt kui riik jätab kehtestamata mingi menetluskorra (ja sisustamata õigusinstituudi, millele ta pakub põhiseaduslikku garantiid), riivab ta sellega isiku põhiõigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14); samaväärne on olukord siis, kui menetlus on küll formaalselt olemas, kuid selle sisust arusaamine on kas raskendatud või suisa võimatu. Vastavaks kahtluseks on kehtiva PlanS §§ 3 ja 8 regulatsiooni vaadates alust. RKPJK on 2004. aastal leidnud: „Kuna põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmäärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.“⁸ Siit tuleneb aga selgelt, et eesmärgid, mille nimel võib anda haldusorganile diskretsiooniõiguse põhiõiguse piiramiseks, peavad olema seadusandja poolt selgelt määratletud.

³ Direktiivi ettepanek, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>.

⁴ Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav Internetis: <http://www.siseministeerium.ee/public/terr.harta.rtf>. Mitteametlik tõlge, tõlkinud Riina Reinholm ja Jüri Lass (1.06.2009).

⁵ Kättesaadav Internetis: http://www.seit.ee/agenda21/EA21/1_01konverents.html. Tõlkinud Heino Luik (1.06.2009).

⁶ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon), 08.05.2003 RT II 2001, 18, 89.

⁷ Committee on Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region (CSPD/BSR). Internetis: <http://www.vasab.org/?id=6>.

⁸ RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.

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

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

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

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

Haldusaktiks kvalifitseerub planeering oma olemuselt, kui:

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

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

Kohtupraktika näitab, et planeerimisseaduses sätestatud loetelu tähtsusetisena edastatud kirjaga isiklikult teavitamise kohustuse kohta ei ole siiski piisav. Põhiseaduse §-le 14 vastava „kohase menetluse“ või Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 2 mõttes „tõhusal viisil teavitamise“ saavutamiseks ei piisa vaid planeerimisseaduse grammatilisest tõlgendamisest. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et näiteks detailplaneeringu kui sisuliselt eelhaldusakti alusel vastu võetud haldusakte (nt ehitusluba) ei saa enam vaidlustada osas, mis on otsustatud siduda planeeringuga. Kohtud on seetõttu pidanud välja arendama printsiibid, millal on omavalitsus kohustatud astuma täiendavaid samme isikute teavitamiseks isiklikult: „kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni“ või isikuteni, „kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata“ ning „täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid“. Siinkohal tuleb rõhutada märksõnu „on ette näha“ ja „teadaolevalt“, s.t mõistlikule inimesele (sh haldusorgani nimel tegutsevale ametnikule) peab olema selge, et on n-ö enam puudutatud isikuid. Samuti tuleb arvestada klauslit „ei too kaasa ebamõistlikke kulusid“, s.t HMS § 5 lõikest 2 tulenev efektiivsuse nõue seab siin omad piirid. Seega ei nõua kohtud omavalitsustelt midagi üleloomulikku või ülemäärast.

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

On selge, et KOV-ide planeerimispädevuse teostamine saab toimuda üksnes avalikes huvides, st üksnes avalikud huvid õigustavad KOV-i sellise intensiivsusega sekkumise eraomandisse. Planeerimisseadusest

nähtub keskendumine eeskätt vajadusele arvestada, tasakaalustada ja kaitsta isikute huve ja õigusi, mis iseenesest on mõistagi vajalik ja oluline. Samas mõistet „avalik huvi“ planeerimisest ei leia. See ei tähenda siiski, et avalikud huvid oleksid täiesti unustatud.⁹

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

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

III. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

PlanS jaguneb tinglikult üld- ja eriosaks. Üldosa moodustavad üldsätted, sealhulgas mõisted ja põhimõtted. Eriosa moodustavad erinevate planeeringuliikide menetlused. PlanS-i kujul on tegu normide kogumiga, mis reguleerib maakasutus- ning ehitustingimuste andmist. Vastav õigusvaldkond on Eesti õiguses reguleeritud 1995. a alates, kui hakkas kehtima planeerimis- ja ehitusseadus¹⁰ (edaspidi PES). Pärast PES-i on valdkond olnud reguleeritud kehtiva PlanS-ga. Kõnesolev planeerimisest võtab arvesse varem kehtinud õigusnormide pinnalt välja kujunenud tavasid ning uuendab seda õigusvaldkonda lähtuvalt teiste õigusharude arengust.

Eelnõu § 1. Seaduse eesmärk ja reguleerimisala

§ 1 lõige 1 sätestab, et Käesoleva seaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise (edaspidi *planeerimine*) kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut.

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

⁹ L. Kanger. Ehitusseadustiku vajalikkusest. Ülevaade õiguslikest probleemidest kehtivas õiguses ning õiguspoliitilised järeldused. Internetis: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisest/ajaveeb/ehitusseadus/>.

¹⁰ Esimest korda avaldatud: RT I 1995, 59, 1006, jõustunud 22.07.1995, kehtis kuni 31.12.2002.

Seadust kohaldatakse ruumilisele planeerimisele. Ruumilise planeerimise mõiste ja sellega seonduvad põhimõtted võeti kasutusele Ministrite Komitee ja Euroopa regionaal/ruumilise planeerimise hartas (edaspidi Torremolinose harta¹¹). Harta kohaselt annab ruumiline planeerimine geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Ruumiline planeerimine on suunatud tasakaalustatud regionaalse arengu saavutamisele ja ruumi füüsilisele organiseerimisele vastavalt üldisele strateegiale. Ruumilise planeerimise eesmärk on võimaldada erinevate huvide, vajaduste ning avalike hüvede kaalumise ja harmoneerimise kaudu terviklikku ja sidusat ruumilist arengut, arvestades keskkonnakaitset, loodusvarade säästlikku kasutust ning kultuuripärandi säilimist ja kaitset ning arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Sellest sättest tuleneb, et planeerimisel tuleb arvestada tervikruumi vajadustega ning saavutada tulemus, kus erinevad eesmärgid ja ülesanded on omavahel sidusas seoses ning neid on vastavalt kaalutud. Selle normi eesmärk on anda suunis, et planeerimise tulemusel peab olema arusaadav, kuidas on jõutud valitud tulemuseni ning millised on olnud planeeringu tegemise kaalutlused. Ruumilise planeerimise huvikeskmes on inimene ja tema heaolu, samuti tema interaktiivne suhe keskkonnaga. Ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud. Nõuded ruumilisele planeerimisele on PlanS-s sätestatud eraldiseisvate põhimõtetenä ning käsitletud seletuskirja järgnevate paragrahvide all.

Oluline on planeeringute strateegiline iseloom. Planeeringute strateegilisusega seonduv nende suunatusega pikaajalisusele. Seaduse eesmärgi säte sisaldab Torremolinose hartast tuntud pikaajalisusele orienteerituse põhimõtet. See tähendab, et planeerimine peab analüüsima ja arvesse võtma pikaajalisi majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi, ökoloogilisi ja keskkondlikke suundasid, arenguid ja muutusi.

Rõhutada tuleb, et ruumiline planeerimine hõlmab kolme ruumilist aspekti, milleks on maapind, maapõu ja õhuruum planeeritava ala kohal. Avaliku veekogu, sealhulgas mereala ruumilisel planeerimisel on need kolm aspekti vastavalt veepind, veesammas selle all (mere)põhjani ja õhuruum veepinna kohal. Täpsemalt räägib planeeringu ruumilisest ulatusest seaduse kohaldamisala paragrahv.

Eelnõus on kasutatud terminit „jätkusuutlik areng“, mida samastatakse sageli säästva arenguga põhimõttega. Olles analüüsinud nende terminite kasutust Eesti õiguskorras, võib jõuda järeldusele, et printsiipide taga olevad kontseptsioonid on mõnevõrra erinevad, kuigi need täidavad paljuski sarnaseid eesmärgi. Säästva arengu põhimõtet on käsitletud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskirjas¹². Säästva arengu üks olulisemaid komponente on, et praeguse põlvkonna keskkonda puudutavad otsused ei tohi halvendada tulevaste põlvkondade võimalust kasutada loodusressursse ja elada elamiskõlblikus keskkonnas. Sealhulgas räägitakse loodusressursside ja tooraine säästlikust kasutamisest, asjade ja ainete taaskasutusse või taasinglusse võtmise edendamisest.

Torremolinose harta kasutab ingliskeelses tekstis väljendit *policy*, mis ei ole samastatav säästva arengu põhimõttega. Lisaks eeltoodud säästva arengu põhimõtte komponentidele peab jätkusuutlik areng võtma arvesse ka kultuurilise aspekti, sealhulgas ehitatud keskkonna jätkusuutlikkuse. Sarnaselt säästva arengu põhimõtte kolme komponendiga – sotsiaalse, majandusliku ja keskkonna sidusa arenguga – on oluline silmas pidada ka kultuurivaldkonna sidustatud arengut. Seetõttu on räägitakse seaduses jätkusuutliku arengust, mitte säästvast arengust.

Jätkusuutlikkuse põhimõtte osas on võimalik eristada majanduslikku, ühiskondlikku, kultuurilist ning ökoloogilist jätkusuutlikkust. Majanduslik jätkusuutlikkus tähendab, et kõik protsessid ja projektid peavad andma parima võimaliku tulemuse ja selline areng peab olema kasulik mitmele põlvkonnale. Majanduslik efektiivsus tähendab heaolu olevis ja võimalusi tulevikuks. Idee on, et areng määrab majanduslike saavutuste kvaliteedi, ressursside säästmise ja osaluse majandusarengus ning toodete ja teenuste tarbimise. Üks majanduslikule jätkusuutlikkusele iseloomulikke tunnuseid on ressursside kokkuhoid

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

Kättesaadav Internetis:

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

¹² Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri.

Internetis: <http://www.riigikoju.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1147282&u=20121217133948>.

tootmises või taastuvressursside ja -tehnoloogiate valimine ning kasutamine. Nii välditakse loodusressursside degradeerumist ja samas rahvuslik tulu kasvab. Ühiskondlik jätkusuutlikkus tähendab, et areng peaks andma inimestele võimaluse oma elu rohkem juhtida ja kõigil ühiskonnagrupidel peaks olema võimalus otsuste tegemisel osaleda. See hõlmab ühiskonna kui terviku arengut, kõigi ühiskonnagruppide kaasamist otsuste tegemisse ja kõigi osalust säästvas arengus.

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

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

Lisaks käsitletakse PlanS-i eesmärgi sättes planeeringutega kvaliteetse elu- ja ehitatud keskkonna kujundamise soodustamist. Kvaliteet¹⁴ tähendab teatud nähtuse määratletust, tema püsivate omaduste kogusumma kaudu, mis eristab teda teistest nähtustest. Kvaliteetne elu-, loodus- või ehitatud keskkond sõltub seega konkreetse kujundatava keskkonna olemusest ja vajadustest. Näiteks peab vastav eesmärk aitama planeeringutes arvestada üksikisikule sõbralikku lahendust, kus arvestatakse tema ja teda ümbritsevate isikute huvide ja vajadustega, samuti tasakaalustatakse loodus- ja ehitatud keskkonna vajadused. Juba ruumilise planeerimise käigus tuleb arvestada üksikisiku paiknemise, tema liikumissoovide, vabaaja veetmise võimaluste ja muu sellisega. Kvaliteetne elu- ja ehitatud keskkonna kujundamine tähendab ka kvaliteetsete planeeringute koostamist.

PlanS-i eesmärki on võrreldes kehtiva PlanS-ga muudetud. Kehtivas PlanS §-s 1 sisalduv seaduse eesmärk on liiga laiahaardeline ja üldine. Säte on üle võetud PES-i regulatsioonist, milles seaduse eesmärk oligi laiem – seaduse eesmärk oli reguleerida ka ehitamist ning keskkonna mõjutuste hindamist¹⁵. Kehtiv PlanS sätestab aga ainult planeerimise põhimõtted ja menetluse, seega on seaduse eesmärgis viited ehitamise, maakasutuse ja keskkonnamõju hindamise reguleerimisele üleliigsed. Eesmärgi mõiste vajab uues regulatsioonis uut sisustamist, sest kehtivas õiguses on eesmärgi mõiste sõnastatud laialivalguvalt, mistõttu on selle järgimine praktikas raskendatud. Võib märkida, et PlanS-i eesmärgi kasutamine on ebaühtlane ja võimaldab erinevaid tõlgendusi, mistõttu võib eesmärk jääda arusaamatuks nii seaduse rakendajatele kui ka laiemale üldsusele. PlanS § 1 lg 4 sisuline mõte, mille kohaselt kohaldatakse seadust ka ehitise kui vallasasja ning selle omaniku ja valdaja suhtes, jääb ebaselgeks seda enam, et eesmärk, mis nüüdseks peaks olema suures osas ka täidetud, on suunatud kõikide ehitiste kinnistamisele.

Kehtiva PlanS-i eesmärk loetles valdkonnas olulised põhimõtted. Vastavad põhimõtted ei ole PlanS-st välja jäetud, vaid need on sätestatud eraldi paragrahvidena ning senisest enam sisustatud. Näiteks huvide tasakaalustamise, kõikehaaravuse vms põhimõte. Kuna seaduse eesmärk on seaduse rakendajale abstraktne nõue, oli mõistlik regulatsioon kirjutada detailsemaks.

Lisaks eelnevale reguleeris kehtiv PlanS kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid. Kuna kehtiv PlanS reguleerib lisaks suhetele, mis tekivad planeerimismenetluse käigus, mitmeid teisi küsimusi (nt planeeringute sisunõuded, menetluskord, vaidlustamise võimalused), siis on kehtivas PlanS-s välja toodud reguleerimisala liiga kitsas ja seega ebapiisav. Selgitusena on võimalik öelda, et planeerimine on planeeringu koostamine ja sellele eelnev menetlus ja hilisem elluviimine. Samuti ei ole suhted ainsad

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

¹⁴ Eesti keele seletav sõnaraamat. Internetis: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kvaliteet&F=M>.

¹⁵ Mõjude hindamise üldised reeglid strateegiliste dokumentide koostamisel, sh planeerimisel, on sätestatud alles 2001. aastal Euroopa Liidu direktiivis 2001/42/EC (Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment). Kas eesti keelde ei ole tõlgitud?

olulised küsimused planeeringute menetlemisel, vaid tähtis on ka hea sisulise kvaliteedi saavutamine. Kehtivas PlanS-s sätestatud eesmärk reguleerida suhteid isikute vahel ongi oma olemuselt kogu planeerimismenetlus. Kuna PlanS eelnõu § 1 lõige 2 kehtestab, et seadus reguleeritakse planeerimismenetlust, ei olnud vajalik sama eesmärgi ülekordamine.

Uuritud võrdlusriigid Saksamaa, Sloveenia, Iirimaa ja Soome käsitlevad samuti jätkusuutliku arengu olulisust. Ühisosana võib võrdlusriikide õigusaktidest seaduse eesmärgina välja tuua jätkusuutliku arengu kindlustamise vajaduse. Vastavat kriteeriumi on üritatud võrdlusriikide õigusaktides erinevalt täpsustada. Saksamaal¹⁶ on öeldud, et ruumi sotsiaalsed ja majanduslikud nõudmised tuleb viia kooskõlla selle ökoloogiliste funktsioonidega ning luua püsiv tasakaalustatud kord tervikruumis ning samaväärsed elusuhed regioonides. Sloveenias¹⁷ tuuakse esile ühtse ruumilise arengu võimaldamine, lisaks keskkonnakaitset, looduse ja kultuuri ning kultuuripärandi kaitset, loodusvarade kaitset ning kaitset loodus- ja muude katastroofide eest. Sloveenia ja Iirimaa¹⁸ märgivad eraldi ära avalike huvidega arvestamise vajaduse.

§ 1 lõige 2 sätestab, et Käesolev seadus sätestab planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele. Nimetatud norm määrab ära seaduse reguleerimisala. Vastav säte tutvustab seaduse lugejale, milliseid küsimusi puudutavaid reegleid ta vastavast seadusest võib leida. Eelnevalt on mainitud, et võrreldes kehtiva PlanS-ga on PlanS-i eesmärk ja kohaldamisala laiem, kuna praktikas on planeerimisõiguse mõjuala samuti laiem ega piirdu üksnes planeeringu koostamisega. Erinevaid planeerimisõiguse osasid on reguleeritud vastavalt vajadusele. Näiteks ei ole planeeringu elluviimisele vajalik sätestada väga põhjalikke reegleid, sest need võivad tuleneda juba ehitusseadustikust (edaspidi *EhS*). Samas tuleb seaduses viidata, et näiteks planeeringute ülevaatamise kohustus, elluviimise lepingud ning kehtetuks tunnistamine ja muutmine on seotud planeeringute elluviimisega.

Võrdlusriikide õigusest võib näitena välja tuua, et planeerimisseaduse reguleerimisala võib olla ka laiem. Näiteks Sloveenia planeerimisseadus reguleerib planeerimise osana füüsilist planeerimist nii, et selles sätestatakse maa-alade ruumilise planeerimise dokumendid, nende sisu ja omavahelised suhted ja menetlused ning nende koostamine ja vastuvõtmine. Reguleeritakse ka kommunaalteenuseid pakkuvate trasside (tehnorajatised), ehitusplatside loomist ja toimimist ning ruumandmete süsteemi nõudeid. Taani õigus peab oluliseks arengut, sealhulgas kogu riigi, kõigi tema piirkondade ja kommuunide sihipärasest arendamist, lähtudes ühiskonna majandusarengu plaanipärasest ja terviklikust hindamisest. Veel on oluline väärtuslike hoonete, linnakeskkondade ja maastike säilitamine ja loomine, avatud rannaalade säilitamine olulise loodus- ja maastikuressursina ka tulevikus, õhu, vee ja mulla saastumise ning müraaastete ennetamine ja avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

§ 1 lõige 3 kehtestab, et kõnesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust (edaspidi *HMS*), arvestades käesoleva seaduse erisusi. Norm annab teada, et planeerimisõiguse on tihedalt seotud HMS-ga. Kuigi PlanS kehtestab iseseisva planeerimismenetluse, on tegu haldusmenetluse ühe alaliigiga. Planeerimisõiguse on käsitletav haldusõiguse eriosana. Õigusaktid on omavahel tihedalt seotud, seetõttu on PlanS-s jäetud reguleerimata haldusmenetluse aluspõhimõtted – nagu uurimis- ja selgitamis põhimõtte ning põhjendamiskohustus. Planeeringu koostamise korraldaja on nende põhimõtete ja nõuetega planeeringu menetlemisel seotud. Vastavad printsiibid on planeerimismenetluse olemuslike põhimõtete kõrval võrdväärselt olulised ning nende järgimine peab olema planeeringut lugedes järgitav. HMS-s ja PlanS-s sisalduvate mõistete osas vaata täpsemalt mõistete paragrahvi selgitusi.

Eelnõu § 2. Seaduse kohaldamisala

¹⁶ Saksa planeerimisseadus. Raumordnungsgesetz. Internetis: http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html.

¹⁷ Sloveenia planeerimisseadus. Spatial Planning Act.

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

¹⁸ Iiri planeerimise ja arengu seadus. Planning and Development Act. Internetis: <http://www.irishstatutebook.ie/>.

§ 2 lõige 1 sätestab, et kõnesolevat seadust kohaldatakse planeerimisele ja planeeringu elluviimisele. Planeerimisel hõlmatakse nii maa- kui ka veeala, õhuruumi ja maapõue. Kõnealust seadust kohaldatakse seaduses sätestatud juhtudel majandusvööndi välispiirini. Nimetatud sätte kehtestab planeerimisõiguse materiaalse kohaldamisala. Kohaldamisala sätte ülesanne on anda raamid õigusakti rakendamiseks. Kohaldamisala peab määratlema, millised küsimused on õigusaktis reguleeritud ning millised küsimused on jäetud reguleerimata või seaduse kohaldamisalast välja. Samuti võib kohaldamisala sätestada, et teatud probleemidele tuleb vastust otsida teisest õigusaktist.

Seaduse eesmärgi sätte selgituse juures on mainitud, et planeerimine hõlmab kolme ruumilist aspekti, milleks on maapind, maapõu ja õhuruum planeeritava ala kohal. Avaliku veekogu, sealhulgas mereala ruumilisel planeerimisel on need kolm aspekti vastavalt veepind, veesammas selle all (mere)põhjani ja õhuruum veepinna kohal. Oluliste aspektidena, mida peab arvestama planeerimisel, tuleb lisada ka aeg ja raha.

PlanS-i kohaldamisala hõlmab veekogusid, sealhulgas avalikke veekogusid. Veekogude jaotuse ja nendega seonduva pädevuse sätestab veeseadus (edaspidi VeeS). Planeerimise seisukohast on eelkõige oluline käsitleda küsimust, kellel on, millistes veekogudes planeerimisalane pädevus. PlanS-st tulenev üldine pädevusjaotus on järgmine: planeerimispädevus avalikes veekogudes on riigil, teiste veekogude puhul üldjuhul kohaliku omavalitsuse üksusel. Avalike veekogude nimekirjast tuleneb VeeS §-st 5, kus on muu hulgas suuremad järved ning merealad.

Planeerimise ulatus on seotud teistes õigusaktides ette antud piiridega. Seetõttu on lisatud täpsustus, et kõnesolevat seadust kohaldatakse nii territoriaalmerele kui ka majandusvööndi planeerimisele. Kuigi territoriaalmerd ei ole sõnaselgelt kohaldamisala sättes välja toodud, on vajalik seletuskirjas selgitada, et PlanS kohaldub kogu Eesti riigi territooriumil, sealhulgas territoriaalmeres. Majandusvööndi planeerimisel kohaldatakse seadust majandusvööndi välispiirini. Territoriaalmerd puudutav õigusraamistik tuleneb riigipiiri seadusest (edaspidi RiPS), kus § 2 lg 1 sätestab Eesti riigipiiri mõiste. Vastava sätte alusel on tegu katkematu ja suletud mõttelise joonega ning seda mööda kulgeva vertikaalpinnaga, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum. RiPS § 2 lg 4 kohaselt on Eesti merepiir Eesti territoriaalmeres välispiir¹⁹. Lähtudes merealapiiride seaduse (edaspidi MPS) §-st 3, on territoriaalmeres lähtejoon mõtteline joon, mis madalvee puhul ühendab omavahel maismaa, saarte, laidude, kaljude ja veest väljaulatuvate üksikute kivide rannikust kõige kaugemal asuvaid punkte. Vastavalt MPS §-le 4 on sisemeri mereala, mis asub territoriaalmeres lähtejoone ja ranniku vahel.

Tegevust majandusvööndis reguleerib majandusvööndi seadus (edaspidi MVS). MVS § 1 sätestab, et majandusvöönd on väljaspool territoriaalmerd asuv ja viimasega külgnev mereala, kus riik teostab oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni vastavuses rahvusvahelise mereõiguse üldtunnustatud normidega, Eesti Vabariigi poolt sõlmitud riikidevaheliste lepingutega ning käesoleva seadusega. Vastavalt MVS on riigi suveräänseid majandusvööndis piiratud. Nii on piiratud ka planeerimispädevus vastavalt MVS-le.

Iga planeeringuliigi juures on eraldi täpsustatud, milline on planeerimisalase tegevuse korraldaja täpne pädevus seoses planeeringu ulatusega. Avalikes veekogudes ja eelkõige majandusvööndis on planeerimispädevus ainult riigil. Kohalike omavalitsuste planeerimispädevus avalikes veekogudes, mille hulka ei kuulu planeerimispädevus majandusvööndis, on piiritletud kaldaga funktsionaalselt seotud ehitistega või ehitistega, mis on kaldaga püsivalt ühendatud. Näiteks on kaldaga funktsionaalselt seotud ehitised seotud sadamatega või võib tegu olla rannas asuvate spordi või puhkerajatistega. Seega on kohalike omavalitsuste planeerimispädevus territoriaalmeres suhteliselt piiratud. Täpsemalt käsitletakse kohalike omavalitsuste ja riigi vahelist pädevuse jaotust avalikesse veekogudesse ehitamise peatükis EhS-s.

Lennundusseadus (edaspidi LennS) reguleerib õhuruumi mõistet. LennS § 3 lg 1 järgi on Eesti õhuruum Eesti maa-ala, territoriaal- ja sisevete ning piiriveekogude Eestile kuuluvate osade kohal asuv õhuruum.

¹⁹ Vt näiteks kaarti Siseministeeriumi analüüsis „Merealade planeerimise meetodika“ Eesti jurisdiktsiooni all olevad merealad, lk 5. Internetis: http://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_meetodika.pdf.

Õhuruumi mainimine PlanS-i reguleerimisalas on vajalik, et planeerimisel võetaks arvesse õhuruumi kasutamiseiga seonduvaid piiranguid ning lähtutaks nendest lahenduste valimisel.

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

Uuritud võrdlusriikidest võib välja tuua, et Norra planeerimis- ja ehitusseaduse²⁰ § 1 sätestab seaduse reguleerimisala järgmiselt: kui seadusega või selle alusel ei ole sätestatud teisiti, on seadus kehtiv kogu riigis, kaasa arvatud veekogudel. Merealade puhul kehtib seadus territoriaalmerel lähtejooneni. Üksikute merealade puhul võib kuningas määrata seaduse reguleerimisala piiri territoriaalmerel lähtejoonest sissepoole. Seadus ei hõlma meres asuvaid nafta transpordi torujuhtmeid. Majandusvööndi planeerimist käsitletakse näiteks Saksamaal, kus määrus (*Seeanlagenverordnung*²¹) kohaldub ehitamisele ja kasutamisele Saksa majandusvööndis ning rahvusvahelistes vetes, kui ehitise omanik on Saksa kodanik. Vastava määruse alusel ei planeerita ajutisi (lühiajalise eesmärgiga) ujuvaid tehnilisi objekte, sealhulgas hoonete või tehissaarte loomiseks või toimimiseks vajalikke objekte. Samuti ei käsitleta rajatistena laeva, ujuvplatvormi või muud platvormi, isegi kui need on põhja kinnitatud, navigatsiooniseadmeid, kala passiivpüüniseid ning kaevandamiseks vajalikke rajatiseid, mis siiski peavad järgima kaevandamisõigusest tulenevaid ohutusnõudeid. Planeerimiskohustuslikud rajatised on energia tootmiseks või ülekandeks veest, tuultest või hoovustest kasutatavad rajatised, muud äriilistel eesmärkidel ehitatavad rajatised ning mereteadusliku uurimise eesmärgil kasutatavad rajatised.

§ 2 lõige 2 sätestab, et kõnesolevat seadust kohaldatakse planeerimisele niivõrd, kui võrd see ei lähe vastuollu riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusega (edaspidi *RSVS*). Kõnealust seadust ei kohaldata riigikaitse ehitiste planeerimisel, mille peamine eesmärk on käsitleda side, eelhoiatamise või ladustamise küsimusi, välja arvatud juhtudel, kui ehitise asub detailplaneeringu kohustusega alal. Vastava sätte lisamise eesmärk on juhtida tähelepanu, et planeerimise jaoks vajaliku teabe osas kohaldu eriseadus. Seega on salastatud objektide planeerimine küll vajalik, kuid planeerimisele ei kohaldu avalikkuse põhimõtte tavapärasel ulatusel. Selliste objektide all mõeldakse eelkõige riigikaitse ja julgeolekuvaldkonna jaoks vajalikke ehitiseid. Tavapärase planeerimismenetluse ning selles sisalduvate nõuete kohaldamine on piiratud teabe avalikustamise ulatusega, tulenevalt teabe riigisaladuseks või salastatud välisteabeks tunnistamisest. Seega peab avalikkus saama tavapärasel viisil teavet planeeritava maa-ala ning planeerimise eesmärkide kohta, samuti kuidas võiks olla mõjutatud tema omandiõiguse teostamine. Avalikustamise kohustuse erand võib puudutada näiteks riigikaitse eesmärgist tulenevat spetsiifilist teavet, näiteks radari töövõime või võimsuse kohta. Sellistel juhtudel peab riigikaitset puudutava planeeringu koostamise korraldaja kaasama mõjutatud isiku ning selgitama talle mõjust tulenevaid piiranguid, kuid ei ole kohustatud avalikustama konkreetseid parameetreid. Planeerimise koostamise korraldajal ei ole lubatud riigisaladuse või salastatud välisteabe esinemisel teha kõikehõlmavat erandit avalikustamise või kaasamise põhimõttest.

Sõltuvalt menetluse olemusest ja planeeritava ehitise asukohast võib näiteks olla vajalik teha erisusi järgnevatest eelnõu sätetest: algatamise otsusest, avalikest väljapanekutest jms avalikkuse teavitamine ajalehtedes, kaasatavate ja koostöötegijate ringi piiritlemine, avalikkuse käest ettepanekute küsimine

²⁰ Norra planeerimis- ja ehitusseadus. 1985-06-14, seadus nr 77.

²¹ Seeanlagenverordnung. Internetis: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/seeanlv/gesamt.pdf>.

planeeringu lähteseisukohtade ja väljatöötamiskavatsuse kohta, samuti nende kohta avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamine.

Lisaks viitele RSVS-le on lisatud täpsustus riigikaitseliste ehitiste kohta. Kui kavandatakse ehitist, mille peamine funktsioon seisneb sidepidamises, eelhoiatamises või ladustamises, siis ei kohaldata nende ehitiste planeerimisele PlanS-i. PlanS-i kohaldatakse, kui vastavat tegevust kavandatakse detailplaneeringu kohustusega alal. Kuigi vastav erand on PlanS-s sätestatud, ei tähenda see, et silmas ei oleks vaja pidada teistest seadustes tulenevaid eesmärgi, sealhulgas eelkõige keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest (edaspidi *KeHJS*) tulenevat keskkonnamõju strateegilise hindamise kohustuslikkust. Ka tuleb silmas pidada, kas ehitatava ehitise näol võib tegu olla riigi eriplaneeringu regulatsiooni alla mineva ehitisega. Veel tuleb arvestada EhS riigikaitse ja julgeolekuasutuste ehitiste eriosast tulenevate sätetega.

§ 2 lõige 3 sätestab, et planeeringu koostamise käigus toimuvale keskkonnamõju strateegilisele hindamisele kohaldatakse kõnesolevast seadusest tulenevaid menetlusnõudeid. Nõuded keskkonnamõju hindamise aruande sisule ja muudele tingimustele tulenevad keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest. Norm kehtestab üldreegli, et planeerimismenetlus on ühitatud keskkonnamõju strateegilise hindamisega. Kuna vastavas valdkonnas toimuvad muudatused, on hetkel lahtine, milline seadus saab täpsemalt keskkonnamõju strateegilise hindamise aluseks. Kõnesolevas eelnõus on veel viidatud kehtivale *KeHJS*-le. Oluline on, et keskkonnamõju strateegilist hindamist reguleeriv seaduses ning PlanS-s sisalduvad menetlused oleksid ühitatud.

Keskkonnamõju strateegiline hindamine on põimitud planeerimismenetluse, mistõttu vastav menetlus on eraldiseisev keskkonnamõju strateegilist hindamist reguleerivast seadusest. Materiaalsed alused keskkonnamõju strateegiliseks hindamiseks tulenevad vastava valdkonna eriseadusest. See tähendab, et olulise keskkonnamõju hindamise kriteeriume peab vaatama keskkonnamõju strateegilist hindamist reguleerivast seadusest. Lisaks tuleb valdkondlikku seadust silmas pidada eksperdile esitatavate nõuete järgimisel ja eelhindamise läbiviimisel. Sellele viitab käesoleva sätte sõnastuses „nõuded muudele tingimustele“. Eelkõige tuleb olulise keskkonnamõju esinemise üle otsustada planeeringu muutmisel või detailplaneeringu algatamisel. Teiste planeeringuliikide juures on PlanS-s keskkonnamõju hindamine kohustuslik. PlanS-s on ühitatud menetluslikud nõuded planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimisele. Täpsemalt menetluste ühitamise kohta vaata seletuskirja keskkonnamõju strateegilist hindamist puudutavast osast.

§ 2 lõige 4 kehtestab, et kehtestatud üld-, detail-, riigi- või kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu alusel läbiviidavale kinnisasja sundvõõrandamisele kohaldatakse kinnisasja sundvõõrandamise seadust. Kehtivas PlanS-is reguleerib võõrandamise temaatikat § 31 ning seda paragrahvis sisalduva viite kaudu kinnisasja sundvõõrandamise seadus (edaspidi *KASVS*).

Kehtivas PlanS-s §-s 31 sätestatud kinnisasja sundvõõrandamise regulatsioon on üldsõnaline ega sätesta üheseid aluseid sundvõõrandamise läbiviimiseks ega sellega seonduvate kulude kandmiseks. Samas on see regulatsioon sätestatud küllaltki ammendavalt *KASVS*-s. Praktikas on enamik kinnisasja sundvõõrandamisi läbi viidud *KASVS* § 12¹ lg 1 alusel. Viide on vajalik, sest normis on täpsustatud, milliste planeeringuliikide alusel on võimalik sundvõõrandamist läbi viia. Need planeeringuliigid on riigi- või kohaliku omavalitsuse eriplaneering, üld- ja detailplaneering.

Võrdlusriikidest esinevad planeeringu täideviimiseks sundvõõrandamise ning kahju hüvitamise instituudid näiteks Taanis ja Saksamaal. Taanis võib kohalik omavalitsus sundvõõrandada eraisikule kuuluva kinnistu või kinnistuga seotud eraõigused, kui sundvõõrandamine on vajalik linnaplaneeringu kohaseks linnaarenduseks või kohaliku planeeringu jõustumiseks. Sundvõõrandamisele kohaldatakse avalike teede seaduses sätestatud ja makstava summa määravad selleks pädevad nn takseerimisasutused. Saksamaal on kinnisasja omanikul üldiselt võimalik nõuda ainult kahju hüvitamist ning sedagi ainult siis, kui tal tekib detailplaneeringuga varaline kahju. Kinnisasja võõrandamise nõudmine tuleb erandlikult kõne alla ainult juhtudel, kui detailplaneeringus ettenähtut arvesse võttes ei saa enam majanduslikult eeldada, et omanik kinnistu endale jätkaks või seda senisel või muul lubataval viisil kasutaks, või kui ehitist ei saa senisel viisil kasutada või kui seda kasutamiseviisi oluliselt piiratakse.

Sundvõõrandamise küsimusega seondub ka kitsenduste sätestamise ja maade reserveerimise küsimus. Maade reserveerimine ei ole eraldi planeerimisõiguslik instituut, vaid seisneb planeeringuga maa määramises teatud (avalikes huvides) otstarbeks. Maid reserveerida on PlanS-i järgi võimalik riigi eriplaneeringu, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ning detailplaneeringuga. Seega tuleneb reserveerimise seaduslik alus vastavatest sätetest PlanS-i eelnõus. Nimetatud juhtudel on planeeringu detailse lahenduse koostamise ajaks võimalik kehtestada ajutine ehituskeeld, mis kestab maksimaalselt kuni neli aastat. Üldplaneeringu detailsus- ja siduvusaste on väiksem ja planeering sarnaneb pigem visiooniga.

Põhiseaduse § 32 valguses tõusetub küsimus, kas maakasutust kitsendav planeering võiks olla omandipõhiõiguse riive, mis tuleb omanikule hüvitada. See eeldab, et planeering (ja sellega kaasnev „reserveerimine“) mahub PS § 32 lg 1 ls 2 reguleerimisalasse.

Omandipõhiõiguse riived jagunevad kaheks: omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta (PS § 32 lg 1 ls 2 edaspidi OONV) ja muudeks piiranguteks (PS § 32 lg 2 ls 2)²². Vastavalt PS § 31 lg 1 lausele 2 võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Muude omandi piirangute kohta käiv PS § 32 lg 2 lause 2 ütleb aga ainult, et kitsendused sätestab seadus. Vahtetegu OONV-i ja omandi muude kitsenduste vahel on seega oluline seetõttu, et esimesel juhul kohaldub § 32 lg-s 1 sätestatud kvalifitseeritud piiriklausli keerukas režiim, samal ajal kui § 32 lg 2 näeb ette vaid lihtsa piiriklausli²³.

Kvalifitseeritud piiriklauslisse puutuvalt on Riigikohus märkinud, et vastavalt põhiseaduse § 32 lõike 1 lausele 2 võib omandit omaniku nõusolekuta seaduses sätestatud juhtudel ja korras küll võõrandada, kuid põhiseadus ise seab sellise võõrandamise põhiseaduspärasuse sõltuvusse täiendavatest lisatingimusest. Esiteks tohib omandit seaduses sätestatud juhtudel ja korras sundvõõrandada üksnes üldistes huvides, teiseks peab see toimuma õiglase ja kohese hüvitise eest.²⁴ Sellele lisandub nõue, et OONV peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga.²⁵ Seevastu PS § 32 lg 2 lauses 2 sätestatud omandiõiguse piiramisele seatud lihtne piiriklausel tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus²⁶. Planeerimiseseaduse ja ehitusseaduse eelnõu koostamise seisukohalt on oluline PS § 32 lg 1 lauses 2 sisalduv lõik „seaduses sätestatud juhtudel ja korras“, mis nõuab seega planeerimis- ja ehitusõiguses sisalduvate võimalike OONV-i olukordade ja hüvitise maksmise küsimuste reguleerimist seaduses.

Riigikohus ei ole lõplikult lahendanud küsimust, kuidas eristada OONV-d ja muid omandi kitsendusi. Õiguskirjanduses on pakutud lähtuda riive intensiivsuse kriteeriumist²⁷, millest on kahe riive eristamise probleemsematel juhtudel kahjuks vähe abi ja mis oma ebamäärasuse tõttu ei sobi esmajoones põhiliseks kriteeriumiks riivete eristamisel²⁸. Saksamaa õiguskirjanduses on leitud, et sundvõõrandamisolukorrana tuleks näha „projektipõhist“ omandipõhiõiguse riivet ning omandikitsendusena riivet, mida saab iseloomustada „objektipõhisena“: omandi kitsendamine on objektipõhine, sest ta puudutab omandieseme (õiguslikke) omadusi, sundvõõrandamine seevastu projektipõhine, sest tema kaudu kantakse omandi ese (või osa sellest: nt kasutamisoigus) kellelegi teisele üle mingi eesmärgi täitmiseks.²⁹ Kokkuvõtvalt võib seega järeldada, et OONV-i eripäraks muude omandi kitsenduste kõrval on omandi elemendi *üleminek*; omandi muud kitsendused aga ainult piiravad omaniku õiguslikku võimu eseme suhtes, sõltumata omaniku isikust.

²² RKPjKo 17. aprill 2012, nr 3-4-1-25-11, p 35

²³ Ernits, M. Kommentaarid PS §-le 32. – Madise, Ü jt (koost.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012, 3. trükk, komm. 5

²⁴ RKÜKo 18. märts 2005, nr 3-2-1-59-04, p 15

²⁵ Ernits, M., komm. 6

²⁶ RKPjKo 17. aprill 2012, nr 3-4-1-25-11, p 37; RKPjKo 30. aprill 2004 nr 3-4-1-3-04, p 27; RKTkm 13. mai 2001 nr 3-2-1-49-03, p'd 33 ja 34

²⁷ Ernits, M., komm. 5.1 jj

²⁸ Vt lähemalt: Nõmm, H. Torud, trassid, traadid. Tehnorajatiste talumiskohustus kui omandipõhiõiguse riive. Magistr töö. Tartu Ülikool, 2013, lk 47 jj

²⁹ Lege, J. Art. 14 GG für Fortgeschrittene. 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden. Unter besonderer Berücksichtigung des baurechts. – Zeitschrift für das juristische Studium, 2012, 44, 28

Lähtudes eelkirjeldatud kriteeriumist OONV-i ja omandikitsenduste vaheteoks, saavad planeeringute puhul kõne alla tulla ainult omandikitsendused, mitte sundvõõrandamine ega ammugi ükski muu OONV vorm (kui jaatada võimalust, et sundvõõrandamise ja OONV-i mõistete ulatus ei kattugi). Planeeringute mõju hindamisel omandipõhiõigusele tuleb esmalt vastata küsimusele, kas planeeringuga on üleüldse võimalik omandipõhiõigust kitsendada. Küsimus on aktuaalne seetõttu, et nagu PS § 32 lg 2 lausest 2 tuleneb, sätestab kitsendused *seadus*.

Riigikohus on leidnud, et „kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga.“³⁰ Kuna kirjeldatud lahend puudutas Tallinna linna ehitismäärust, mille sisu ületas planeerimis- ja ehitusseaduses sätestatud volitusnormi, võib Riigikohtu väidet ilmselt mõista nii, et omandiõiguse piiranguid võib sellegipoolest seada ka kohaliku omavalitsuse üldaktiga, kui selleks on seaduses volitus. Nagu Riigikohus samas lahendis möönab, ei oleks antud kaasuses olnud välistatud omandiõiguse piirangute kooskõla põhiseadusega, kui määruse andmiseks oleks esinenud selge ja piisavalt määratletud volitusnorm.³¹

Probleemseks selle lahendi valguses jääb aga asjaolu, et kohaliku tasandi planeeringud – detailplaneering ning üldplaneering – ja ilmselt ka maakonnaplaneeringud³² on erinevalt riigi tasandi planeeringuist üldkorraldused HMS § 51 lg 2 mõttes ja seega üksikaktid. Ilmselt tuleb seaduslikkuse nõue PS § 32 lg 2 lause 2 järgi lugeda täidetuks asjaoluga, et seadusandja on planeerimisseaduses usaldanud kohalikele omavalitsusele üld- ja detailplaneeringu kehtestamise pädevuse ning määranud ka selle võimaliku lubatava sisu. Ka Riigikohus jaatab sõnaselgelt omandiõiguse riivamise võimalikkust detailplaneeringuga³³. Samasugusel järeldusel detailplaneeringu osas on ka õiguskirjandus.³⁴

PS § 32 lg 2 lause 2 järgi ei ole omandikitsendused üldjuhul hüvitatavad. See tähendab, et vähemalt PS §-st 32 ei tulene otsest nõuet planeeringuga põhjustatud omandi kitsenduse hüvitamiseks. See aga ei tähenda, et hüvitamiskohustus ei ole üldse mõeldav: PS §-s 11 sätestatud riive proportsionaalsuse tagamiseks võib olla vajalik riivega põhjustatud kahju hüvitamine. Hüvitise suuruse osas on seejuures küsitav, kas proportsionaalsuse nõude täitmiseks peab hüvitama kogu kitsenduse väärtuse või piisab sellest, et pärast saadud hüvitise „mahaarvamist“ oleks kitsendus proportsionaalne. Teiseks on küsitav, kas hüvitist peaks maksma ka kõrgema tasandi planeeringutes sisalduvate määratluste eest. Kuna kõrgema tasandi planeeringute realiseerimine ei ole nii kindel ja nad ei ole üksikisikule otseselt siduvad, siis on küsitav, kas nad tegelikult kujutavad endast üldse kitsendusi. Hüvitamiskohustuslike ja ilma hüvitiseta taluda tulevate piirangute eristamine on kaalumise küsimus, kus tuleb arvestada riive intensiivsust.

Saksamaa õiguslik regulatsioon lähtub sellest, et hüvitamiskohustuslikena koheldakse eelkõige selliseid omandiriiveid, millega antakse ala avalikku kasutusse või millega kitsendatakse oluliselt kinnisasja ehituslikku kasutust. Seega võib järeldada, et ka maade „reserveerimine“ võib teatud tingimustel kujutada ennast omandipõhiõiguse kitsendamist, mis tuleb proportsionaalsuse tagamiseks hüvitada. Seejuures tuleb arvestada, planeeringud on tähtajalised ning ka nende alusel kehtestatav ehituskeeld ajutine. Riikliku eriplaneeringu kehtivustähtaeg 5 aastat ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise võimalus 5 aasta möödudes on ainult osa elementidest, mida tuleb arvestada riive intensiivsuse määramisel. Riive proportsionaalsust mõjutab ka planeeringu sisu ja seega riive materiaalne ulatus. Siit tulenevalt ei saa välistada, planeeringu kehtestamisega tekkinud n-ö reserveerimisolukorda tuleb taluda ilma hüvitiseta.

³⁰ RKÜKo 3. detsember 2007, nr 3-3-1-41-06, p 22

³¹ samas, p 22

³² Vähemalt osas, milles need sisaldavad üksikregulatsioone - Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. tartu, 2004, lk 266, 267

³³ „Kinnistu omaniku omandiõigust riivati detailplaneeringuga, mille alusel maa-ala, millel senini oli tootmismaa sihtotstarve, määrati kasutamiseks avalikl otstarbel Rääma tänava laienduseks.“ – vt RKHKo 29. mai 2012, nr 3-3-1-19-12, p 12

³⁴ Ernits, M., komm. 5.1.2

Kuna hüvitamiskõlblike ja mittekõlblike omandikitsenduste eristamine vajab üldisemat ja kontseptuaalset lähenemist, mis peaks ilmselt sisalduma ka eraldi õigusaktis, siis ei ole PlanS-i eelnõusse kavandatud eraldi sätteid hüvitiste kohta.

Eelnõu § 3. Planeering

§ 3 lõige 1 sätestab planeeringu mõiste. Planeering on konkreetse maa-ala (edaspidi *planeeringuala*) kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. planeering on terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. Terviklikku ruumilahendust peab tõlgendama vastavalt planeeringu eesmärkidele. Sõltuvalt planeeringu koostamise otstarbest tuleb vastavalt lahendada ka seaduse sätestatud ülesanded. Kui mõne ülesande lahendamine ei ole planeeringu eesmärki silmas pidades vajalik ega otstarbekas, näiteks puudub üleujutusala märkimise vajadus, puuduvad looduskaitsepiirangud või kultuuriväärtusi puudutavad küsimused, on nende teemade käsitlemine võimalik planeeringust välja jätta. Sellises olukorras oleks aga inimest silmas pidades mõistlik märkida, et neid teemasid ei käsitleta, kuna see ei ole asjakohane, et vältida vaidlusi planeeringu õiguspärasuse üle. Selline käsitlus ei anna aga õigust tõlgendusele, kus näiteks elamute planeerimisel ei oleks vajalik läbi mõelda taristu asukohta. Otsuse tegemisel on haldusorgan siiski seotud HMS-i uurimispõhimõtetega, mille kohaselt tuleb välja selgitada asjas olulise tähtsusega asjaolud ja vajadusel koguda tõendeid omal algatusel. Otsus tuleb teha, kasutades kaalutusõigust.

Tulenevalt käesoleva seaduse § 2 lõikest 1 tuleb planeeringuala all mõista nii maa- kui ka veealaid, õhuruumi ja maapõue. Planeeringuala mõiste on praktikas kasutusel ja seetõttu oli see mõistlik lisada PlanS-i eelnõusse. Planeeringuala on konkreetne maa-ala, mille kohta tehakse planeeringut ja samuti ala, mille osas planeering kehtestatakse. Ühtse mõiste sissetoomine on vajalik, et rakenduks paremini ruumilise planeerimise kontseptsioon. Üldisemate planeeringute, näiteks üleriigilise planeeringu, planeeringuala on kogu riigi territoorium. Teiste liikide puhul on planeeringuala, kas kogu maakonna või kohaliku omavalitsuse üksuse territoorium või osa sellest.

Kuna ruumiline planeerimine tähendab just seda, et jätkusuutlik areng mõeldakse kolmemõõtmeliselt läbi, siis hõlmab planeeringuala kolmemõõtmelist dimensiooni. Õhuruumi ja maapõue planeeringualasse hõlmamine ei tähenda, et planeerima peaks asuma lennuliine, veeliiklust või maapõue kasutamist. Eelnõu koostajad ei ole ka silmas pidanud, et oluliselt peaks tõusma näiteks maapõue uuringute vajadus. Maapõue ja õhuruumi hõlmamise mõte seisneb selles, et mõeldaks läbi, kas maapinnal toimuv tegevus võib mõjutada maapõue või õhuruumi kasutamist või vastupidi. Näiteks on see asjakohane kõrgemate hoonete või teatud juhtudel ka tehnoarajatiste, lennuväljakute, aga näiteks ka looduskaitsepiirangute arvestamisel. Planeeringuala võib planeerimismenetluses muutuda. Algselt valitud planeeringuala võib erineda kehtestatud planeeringualast. Näiteks on see seoses planeeringu osalise kehtestamisega. Osalise kehtestamise puhul tuleb silmas pidada planeeringu eesmärkide muutumist ja sellega seonduvaid norme.

Kohakeskselt võib olla küsimusi ka kontaktalaga, mida võidakse nimetada ka siduseks ümbruskonna või naabrusega. Planeerimisotsuste tegemisel ei saa vaadata ainult planeeringuala. Selleks, et konkreetse planeeringuala kohta ülesandeid lahendada, peab analüüsima ka planeeringuala ümbritsevaid alasid, et arvestada nendest tuleneva informatsiooniga. Näiteks on vajalik teede planeerimisel arvestada, et kohaliku omavalitsuse üksuse piirini minev tee haakuks teise kohaliku omavalitsuse teega. Samas ei ole eelnõu koostades peetud mõistlikuks, et kontaktala või ümbritseva ala mõiste tuleks seaduses eraldi sätestada. Kõikehaaravuse põhimõttega on hõlmatud idee, et planeeringut koostades tuleb võtta arvesse teave, mis võib mõjutada planeeringulahendust. Kuna vastav info on enamasti kohakeskne, ei ole võimalik kontaktala konkreetse territooriumiga piiritleda.

Selle sätte teine pool kehtestab, et seaduses sätestatud juhtudel määratakse planeeringuga maakasutus- ja ehitustingimused. Maakasutus- ja ehitustingimused on olnud seni määratlemata õigusmõiste. Kehtivas PlanS-s nimetatakse maakasutus- ja ehitustingimusi § 3 lõikes 3, kus kinnisomandile võib sätestada maakasutus- ja ehitustingimusi kehtestatud üld- või detailplaneeringu alusel. Kuigi sätet tuleks tõlgendada

viisil, et maakasutus- ja ehitustingimuste sätestamine on võimalik ainult kohaliku omavalitsuse planeeringutega, kehtestavad ometigi ka üldisemad planeeringud maakasutus- ja ehitustingimusi, mis tuleb võtta arvesse näiteks üldplaneeringute koostamisel. Näiteks võivad väga täpsed tingimused tuleneda maakonnaplaneeringu osa- või teemaplaneeringust, aga ka näiteks joonehitise planeeringust. Riigikohus on maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramist pidanud oluliseks ja leidnud, et üldplaneeringul on maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel oluline roll, kuivõrd see on vastavat investeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna. Detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine.³⁵

Eelnõu koostajad peavad maakasutus- ja ehitustingimuste all silmas planeeringuga lahendatavate ülesannete tulemusel planeeringus kehtestatavaid tingimusi. Maakasutus- ja ehitustingimuste kehtestamisel on oluline, et need sisalduksid haldusaktis ning sellest tulenevalt järgiksid haldusaktile esitatavaid nõudeid, eelkõige põhjendamiskohustust. Töögrupp pidas silmas, et maakasutus- ja ehitustingimusi võidakse sätestada seaduses toodud juhtudel. See tähendab, et maakasutus- või ehitustingimuse õiguslik alus peab tulenema seadusest. Eelkõige saab siinkohal seaduslikuks aluseks pidada konkreetse planeeringuliigi juures kehtestatud ülesannete loetelu. Kuna maakasutus- või ehitustingimuse kehtestamine võib riivata PS §-st 32 tulenevalt omandipõhiõigust, peab selle tingimuse kehtestamisel olema seaduslik alus. Konkreetse tingimuse kehtestamisest tekkivad kitsendust kinnisasja kasutamisele saab analüüsida juba vastava tingimuse olemasolul koosmõjus teiste asjaoludega. See tähendab, et sõltuvalt tingimuse sisust, võib sellel olla kitsendav sisu. Töögrupi hinnangul on olemas ka selliseid maakasutus- ja ehitustingimusi, millel ei pruugi olla kitsendavat mõju. Näiteks puudutab see olukordi, kus planeeringus antakse mitu võimalikku lahendusvarianti planeeringu elluviimiseks. Alles ühe lahendusvariandi elluviimine ja selleks tehtavad toimingud, näiteks servituudi seadmine, kitsendab kinnisasja kasutust. Seetõttu tuleb pigem väita, et planeeringus sätestatud maakasutus- ja ehitustingimuste alusel on võimalik kinnisasja kasutust kitsendada. Planeering ise ei pruugi konkreetseid kitsendusi sätestada.

§ 3 lõige 2 kehtestab, et planeering koosneb planeerimise tulemusena valminud seletuskirjast ja joonistest, mis täiendavad üksteist ja moodustavad ühtse terviku. Planeerimise all on silmas peetud eelkõige planeerimismenetlust ning seal tehtavaid toiminguid. Kuna planeerimine annab jätkusuutlikule arengule geograafilise väljundi, mis sisaldab endas sotsiaalse, majandusliku-, keskkonna- ja kultuurivaldkonna sidusat ning kooskõlalist arendamist, siis on oluline, et planeering koosneks nii tekstist kui ka joonistest. Teistest arengukavadest või strateegiatest eristab planeeringut just geograafilise väljundi andmine, mida saab üldjuhul kujutada joonistel.

Joonised, tekst ja muud dokumendid moodustavad ühtse terviku, millel on kehtestamisjärgselt tähendus haldusvälistele isikutele. Praktikas on sageli probleemseks osutunud kehtestatava planeeringu teksti, mida nimetatakse ka planeeringu seletuskirjaks, ja planeeringu lisade eristamine. Arusaamatusi on tekitanud ka asjaolu, et planeeringu seletuskiri erineb oma olemuselt õigusakti eelnõu seletuskirjast. Õigusakti seletuskiri kuulub küll õigusakti juurde, kuid pigem toetab õigusakti tõlgendamist, omamata ise õiguslikku jõudu, kuid planeeringu seletuskiri on planeeringu koosseisu kuuluv tekstiline osa. Seega, kui soovitakse vaidlustada planeeringut, vaidlustatakse selle hulgas ka planeeringu seletuskiri. Seetõttu tuleb planeeringu koostamisel eriti hoolikalt järgida planeeringu joonistele kantavate tähiste ja seletuskirja sisu vastavust. Praktikas on olnud küsitavusi, kumb on olulisem – kas planeeringu tekst või joonised. Eelnõu koostajate hinnangul on vaidluse korral olulisem joonis, kuna just joonis annab planeeringulahendusele geograafilise väljundi. Joonis peaks ka seetõttu olema olulisem, sest tulevikus saab just see aluseks planeeringute infosüsteemi kannete tegemisel.

Lisaks on praktikas tõusetunud küsimus planeeringu jooniste ja teksti (kõnekeeles *planeeringu seletuskiri*) ning planeeringu kehtestamisotsuse ja selle seletuskirja kohta. Riigikohus on teinud olulise lahendi, kus ta leidis: „Haldusakti motiveeringuks ei saa pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele ilma, et sellele

³⁵ RKHK 12.10.2004, 3-3-1-37-04.

dokumendile oleks haldusaktis viidatud.³⁶ See tähendab, et planeeringu kehtestamise otsus peab sisaldama kontrollimist võimaldavaid haldusakti põhjendusi. Planeering ja planeeringu kehtestamise otsus on tavapäraselt kaks erinevat dokumenti. Kuna planeering ning selles osaks olev seletuskiri sisaldab analüüsil põhinevaid kaalutlusi, mis on ühtlasi planeeringu kehtestamise otsuse aluseks olevad kaalutlused, tuleb ka planeeringu kehtestamise otsuses nimetatud põhjendused esitada või korrektselt viidates näidata, kus on võimalik kehtestamisotsuse põhjendustega tutvuda. Kuna hilisemalt on vaidlustatav just planeeringu kehtestamisotsus kui haldusakt, siis peab see vastama HMS-s sätestatud haldusakti nõuetele. Planeeringu seletuskirja ja planeeringu kehtestamise otsuse seletuskirja ei tohi omavahel segamini ajada. Planeeringu seletuskiri omab õiguslikku tähendust planeeringu elluviimise seisukohast, samas on planeeringu kehtestamise otsuse seletuskiri ainult haldusakti selgitava iseloomuga. Seega tuleb selguse huvides lisada, et haldusakt, mida saab vaidlustada, on planeeringu kehtestamise otsus. Kehtestamise otsuse lisad võivad olla planeeringu tekst ja joonised.

HMS § 55 lg 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Planeering on oma olemuselt halduse üksikakt. Kehtiv PlanS ei reguleeri üheselt, millise õigusaktiga tuleb planeeringud kehtestada. Praktikas on planeeringute kehtestamine olnud järgmine: üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldusega nr 368. Maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem korraldusega, üldplaneering kehtestatakse peamiselt kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega ning detailplaneering volikogu või valitsuse määruse, otsuse või korraldusega, millest järelduvalt on vastav praktika kohalikes omavalitsustes ebaühtlane. Sisu poolest liigituvad üleriigiline planeering ja maakonnaplaneering pigem üksikaktideks või isegi toiminguiks³⁷. Käesolevas eelnõus kehtestatakse üleriigiline planeering Vabariigi Valitsuse korraldusega, maakonnaplaneering maavanema korraldusega, üldplaneering volikogu otsusega ning detailplaneering valitsuse korralduse või volikogu otsusega. Üldplaneeringu kehtestamise akti valikul tehakse seega olemasolevast olukorrast erisus ning sätestatakse selgelt, et tegu on üksikaktiga. Selline muudatus tehakse tuginedes riigikohtu praktikale³⁸.

Planeering peab olema üheselt ja selgelt mõistetav, nii et sellest tulenev planeeringulahendus oleks üksikisikule arusaadav. Isik peab saama aru, millised teda mõjutavad tingimused võivad planeeringust tuleneda. Vastav põhimõte on asjakohasem üld- ja detailplaneeringute puhul, kuid tuleb teatud juhtudel kõne alla riigi eriplaneeringu juures, näiteks eriliste objektide planeerimise korral. Riigikohus³⁹ on leidnud: „Kolleeiumi hinnangul ei saa selgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas. Arusaam, nagu võiks detailplaneeringu kooskõlastamise tingimused olla välja toodud üksnes kooskõlastavate haldusorganite kirjades, võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.“

Planeeringu selguse ja üheselt mõistetavusega seondub planeeringulahenduse arusaadavus üksikisikule. Täpsemalt tuleks selgitada, kas planeeringulahendus on võimalik kehtestada näiteks alternatiivsete lahendustena. Alternatiiv tähendab teineteist välistavat võimalusust. Planeeringute puhul tähendaks see sisuliselt kahe erineva planeeringu (lahenduse) samale maa-alale kehtestamist. Alternatiiv võib tähendada ka mõne planeeringu ülesande alternatiivset lahendust, näiteks kas tee läheb otse üle teatud kinnisasja või läheb tee ringiga üle teiste kinnisasjade.

Kuigi ei HMS ega kehtiv PlanS seda otseselt ei välista, on tegu kaheldava lahendusega õiguskindluse ja õigusselguse seisukohast. Alternatiivsete lahenduste kehtestamisel sama maa-ala kohta on isikud, kes peavad planeeringust tulenevaid kitsendusi järgima või sealt tulenevaid kohustusi ellu viima, õiguslikult ebakindlas olukorras, kus neile ei ole selge nende õiguste ja kohustuste täpne ulatus. Ülaltoodud näite puhul on mitmetele kinnisasja omanikele ebaselge, kelle kinnisasjale võib tulevikus ulatuda tee

³⁶ RKHK 17.10.2007 3-3-1-39-07.

³⁷ Parrest. N, Juridica VII, 2006.

³⁸ RKHK 7.05.2003, 3-3-1-31-03, kus leiti, et planeeringud reguleerivad märkimisväärselt suure, kuid siiski üheselt määratleva hulga asjade õiguslikku režiimi. Samas on planeeringutes silmnähtav planeeringuterritooriumi üldise arengu kujundamise moment. See ei domineeri aga sellisel määral, et planeeringud tuleks haldusmenetluse üksikakti regulatsiooni alt välistada, pigem oli soov kvalifitseerida asjaga seotud haldusaktidest üldkorraldusteks iseäranis maa-ala planeeringud.

³⁹ RKHK 17.10.2007 3-3-1-39-07.

kaitsevöönd ning samuti kellel tekib talumiskohustus selle kaitsevööndi suhtes. Talumiskohustusega võivad teoreetiliselt kaasned ka hüvitusnõuded. Sõltuvalt tee asukohast võib olla vajalik muuta ka teisi planeeringus sätestatud tingimusi. Haldusakti teooria mõttes võib alternatiivide kehtestamisel olla tegu modifitseeriva lisakohustusega, mis ei tekita sarnaselt tavapärase lisakohustusega täiendavat kohustust, vaid muudab kvalitatiivselt haldusakti sisu, niisiis modifitseerib seda. Seega ei ole tegu mitte lisakohustusega, vaid haldusakti sisulise piiramise ja muutmisega loa suhtes. Kui puudutatud isik ei ole sellega nõus, peab ta esitama kaebuse taotlusega, et antaks välja tema poolt alguses taotletud haldusakt. Enamasti eitatakse sellise lisakohustuse võimalikkust.⁴⁰ Kokkuvõttes on modifitseerivate lisatingimuste kehtestamine tõenäoliselt adressaatide suhtes ebaproportsionaalne.

Planeeringu mõiste on sarnane kehtivas seaduses sätestatuga. Erinevad planeeringu mõistet käsitlevad sätted on tõstetud kokku ühte paragrahvi. Kõik planeeringud peavad järgima PlanS-i üldist eesmärki. Planeeringut kehtestava õigusakti liik on toodud iga planeeringuliigi juures eraldi.

Uuritud võrdlusriikides ei ole sätestatud planeeringu mõistet.

§ 3 lõige 3 kehtestab, et planeeringu seletuskirjas esitatakse planeeringuala analüüsil põhinevad järeldused ja ruumilise arengu eesmärgid, nende saavutamiseks valitud planeeringulahenduse kirjeldus ning valiku põhjendused. Säte annab üldise põhimõtte, mida planeering peab sisaldama. On mõistlikult eeldatav, et sõltuvalt esitatavast kujust – kas joonised või tekst – saab ka kaalutlusi esitada erinevalt. Joonised väljendavad analüüsi ja uuringute ning põhjaliku planeerimismenetluse tulemusel valminud terviklikku lõplahendust. Joonistel ei saa kujutada kaalutlusi, miks teatud lahendus otsustati kehtestada. Vastavaid kaalutlusi saab aga selgitada ja kirjeldada seletuskirjas. Sama mõte kehtiv ka elluviimiseks vajalike tegevuste ja järjekorra kohta. Planeeringu joonis on seega ruumilahendust kujutav dokument, mis näitab ära milliste eesmärkide saavutamiseni soovitakse jõuda. Mida detailsem on planeering, seda täpsemalt tuleb järgida planeeringus ette antud tingimusi. Tingimuste jäikus või paindlikkus tuleb aga kaalutledes lahti seletada planeeringu seletuskirjas.

Planeeringuala analüüsi järeldused tähendab teiste sõnadega kohaspetsiifilist analüüsi. Samade tingimuste esinemisel, näiteks elamute olemasolul, võib tulenevalt kohast olla täiesti erinev mõju planeeringuga kavandatavale keskkonnale. Selleks et mõju välja selgitada, on väga oluline olemasolevate tingimuste analüüs. Seetõttu on kõnesolevas sättes analüüsi rõhutatud. Vastava analüüsi pinnalt on võimalik välja pakkuda analüüsitava asukoha jaoks kõige sobivam lahendus.

Planeeringut kirjeldavasse sättesse on lisatud sõna kaalutlused. Vastavat väljendit ei ole kehtivas PlanS-s. Analüüsile tuginevate kaalutlustega on soovitud rõhutada planeerimisotsuste kõrgendatud põhjendamiskohustust. See tähendab, et esitatavad kaalutlused peavad tuginema analüüsile ja olema sisuliselt põhjendatud. Ka Riigikohus⁴¹ on korduvalt rõhutanud põhjendamise suurt tähtsust planeeringute kui ulatusliku kaalutlusruumiga otsuste puhul. Süstemaatilisel analüüsil põhinevate kaalutlusotsuste tegemist on näiteks võrdlusriikide õiguses välja toodud Itaalias.

Analüüsile tuginevate kaalutluste all peetakse silmas ka erinevate kooskõlastajate või kaasatavate isikute poolt esitatud märkustega arvestamist. Lähtudes varasemalt mainitud Riigikohtu lahendist, peavad kooskõlastuskirjades välja toodud erinevad maakasutus- või ehitustingimused sisalduma planeeringus. Kui planeeringu koostamise korraldaja esitatud tingimustega arvestada ei ole soovinud, peavad mitteametliku põhjendused olema samuti ära toodud planeeringu seletuskirjas.

§ 3 lõige 4 kehtestab, et planeeringu juurde kuuluvad lisad, mis sisaldavad teavet planeeringu algatamise taotluse ja planeerimismenetluse käigus tehtud menetlustoimingute ja koostöö kohta, planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste ja vajaduse korral nende järjekorra kohta ning muud planeeringuga seotud ja säilitamist vajavat teavet. Kui planeerimismenetluses viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine, siis lisatakse planeeringule keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Lisadena väljatoomine ei vabasta aga haldusorganit kohustusest lisades kirjeldatud asjaolud läbi kaaluda ning oma

⁴⁰ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 219-220.

⁴¹ Vt näiteks RKHK 3-3-1-42-02; 3-3-1-54-03.

põhjendused haldusaktis esitada. Lisad võivad planeeringust huvitatud isikule anda taustateavet, mida on kehtestatud haldusakti koostades silmas peetud.

Võrreldes varasema eelnõu versiooniga on lisade juures eraldi välja toodud planeeringu algatamise taotlus. Kuna lisade juures on välja toodud, et need sisaldavad teavet planeerimismenetluses tehtavate menetlustoimingute ja koostöö kohta, kuid oluline on, et ka enne planeerimismenetluse alustamist (algatamise otsust) esitatud taotlused või tehtud menetlustoimingud oleksid lisades kajastatud.

Planeeringu olulisemaid lisasid on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne. Kuna planeerimismenetlus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on ühitatud, on tulemuseks ka üks haldusakt, mis arvestab keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi. Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne peab valmis saama piisavalt vara, et planeerimisalase tegevuse korraldajal oleks võimalik seal sisalduvad tulemused arvesse võtta. Lisaks on oluline, et tulemustega arvestamisega saaks tutvuda ka avalikkus. Seega on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne planeeringu kohustuslik lisa, kui esineb kohustuslik alus teha keskkonnamõju strateegiline hindamine.

Lisatud on kohustus planeeringu tekstilises osas märkida planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja nende tegemise järjekord. Kuna planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused koos nende tegemise järjekorraga on olulised planeeringu elluviimise tagamiseks tulevikus ja seega planeeringute rolli tugevdamiseks tervikuna, on põhjendatud nende asjaolude märkimine planeeringu tekstilises osas, mitte planeeringu lisades. Elluviimine tähendab planeeringule vastavate toimingute tegemist. Tegu ei ole pelgalt planeeringu järgimise kui passiivse tegevusega, vaid aktiivsete toimingutega, et eelkõige tagada planeeringukohane ruumiline areng. Planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ei tähenda kitsalt ainult detailplaneeringu elluviimisega seonduvat, näiteks elluviimise lepingute sõlmimist. Elluviimine võib tähendada ka ülesandeid haldusorganile või halduslepingute sõlmimise vajadust, et tagada planeeringu realiseerimine. Elluviimine ja selleks kavandatavad tegevused puudutavad kõiki planeeringuliike.

On planeeringu koostamise korraldaja valik, kuidas ta elluviidavaid tegevusi määratleb. Käesolevas seletuskirjas on järgmistes lõikudes selgitatud kõrvaltingimuste määramise võimalusi HMS-st tulenevalt. Lisatingimusi saab määrata ka paindlikult, mis tähendab, et tegevuse võimatuse tõttu ei pea hakkama planeeringut muutma.

Näiteks saab määrata:

- kui a, siis järgneb b;
- a ei saabu enne b-d;
- otsus a rakendamise kohta tehakse b või c saabumisel;
- otsus a rakendamise kohta tehakse tulevikus (edasilükkav tingimus);
- a-d ei rakendata pärast teatud aja saabumist jne.

Planeeringute sisu, sealhulgas nende elluviimine on laia diskretsiooniruumiga haldusotsustus. Kaalutusõiguse olemasolul on haldusorganil õigus kehtestada haldusaktile kõrvaltingimusi (HMS § 53 lg 2 p 3). Haldusakti kõrvaltingimus peab samuti vastama haldusakti õiguspärasuse eeldustele ehk selle kehtestamiseks peab eelkõige olema seaduslik alus ning tingimus ei tohi olla ebaproportsionaalne. Teoorias on lisatud, et kõrvaltingimus ei tohi olla vastuolus haldusakti eesmärgiga.⁴² Planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused on teoreetiliselt käsitletavad haldusakti kõrvaltingimusena. Mida detailsem on planeering, seda vajalikum on ka elluviimise tingimuste kehtestamine. Elluviimist puudutavate tegevuste ja nende järjekorra kehtestamine koos planeeringuga annab neile sisuliselt haldusaktiga samaväärse jõu. Kuna elluviimist puudutavad tegevused ning nende järjekord on haldusakti adressaadile täiendavad kohustused, siis on tegu lisakohustuste mitte lisatingimustega, nagu on tähtaja määramine. Vastav lisakohustus tugineb aga põhihaldusaktile (planeeringule) ja sõltub selle sisust ja täitmisest. Lisakohustuse täitmist saab nõuda ainult siis, kui on asutud realiseerima põhihaldusakti.⁴³ Lisakohustus kohustab ja on vajadusel sunniviisiliselt täidetav.

⁴² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 221.

⁴³ Samas, lk 217.

Samas ei ole näiteks edasilükkav tingimus kohustav ega ka sundtäidetav.⁴⁴ Sõltumata planeeringu elluviimise regulatsioonist, on oluline märkida, et haldusorgan peab väga selgelt läbi mõtlema, milliseid kõrvaltingimusi planeeringule seatakse ning kuidas neid käsitleda, et hiljem oleks võimalike nõuete korral selge, kuidas haldusakti täita. Konkreetsete planeeringuliikide elluviimise tegevused ja nende sätestamise tingimusi käsitletakse planeeringuliikide juures eraldi.

Planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste määramine annab võimaluse ajaliselt järjestada planeeringu elluviimise etapid. Etappide täpne sisustamine sõltub haldusorgani kaalutlustest. Planeeringu elluviimiseks vajalike tegevuste etappideks liigitamisega seondub aga keeruline küsimus, kas erinevate ajaliste tegevuste järjestamise näol on pigem tegu edasilükkava lisatingimuse või haldusakti lisakohustusega. Nende erinevus seisneb selles, et edasilükkav lisatingimus jõustub haldusaktis määratud ajal, see tähendab, et teatud rajatiste väljaehitamise kohustus võib jõustuda ajaliselt hiljem kui planeering. Samas jõustub haldusakti lisakohustus põhialdusakti jõustumise ajal ning on oma olemuselt sellega seotud. Kui planeeringu elluviimist käsitleda lihtsalt lisatingimusena, siis muutuvad elluviimiseks vajalikud tegevused sellisteks tingimusteks, mille täitmata jätmisel ei ole võimalik kasutada haldusaktist tulenevat õigust ehk näiteks (krundi) ehitusõigust. PlanS-i koostamisel on kõrvaltingimuste käsitus jäetud vabaks, et tagada valdkonnas vajalik paindlikkus, haldusorgan saab valida, kas ta sätestab kõrvalkohustuse edasilükkava tingimuse, lisakohustuse, lisatingimuse või hoopis muutmisvõimaluse reserveerimisena.⁴⁵

Kuna planeeringu mõiste üks olulisi komponente on planeeringu terviklikkus, siis ei ole eelnõu koostajad pidanud etapiviisilise elluviimise all silmas seda, et planeering võiks hakata kehtima teatud ülesannete või teemade osas. Pigem ollakse seisukohal, et põhialdusakt jõustub tavapärases korras ning kõrvaltingimuste jõustamine toimub haldusorgani valikul. Teoreetiliselt võib olla võimalik planeeringut osaliselt kehtestada planeeringuala mõttes. Näiteks kehtestatakse planeering territoriaalselt väiksemale osale, kui nähti ette planeeringu algatamisel, samas aga menetletakse välja jäänud osas planeeringut edasi ja nii lahendatakse taotlus lõplikult. Võimalik on, et algset esitatud taotlust ei ole võimalik soovitud määral realiseerida ja planeeringu algatamise taotluse esitaja nõustub muutunud lahendusega. Osaline kehtestamine eeldab kõikide ülesannete ja teemade ammendavat lahendamist kehtestatava maa-ala osas. See on vajalik varasemalt välja toodud õiguskindluse ja -selguse põhimõttest tulenevalt.

Puudutatud ja huvitatud isikute ringile, keda võib planeerimismenetluses olla väga palju, peab olema ettenähtav terviklikust planeeringust tuleneva ruumilahenduse mõju. Seetõttu oleks terviklikkuse printsiibi rakendamine kahjustunud, kui planeeringus kehtestatakse näiteks ainult üks teema - rohealad või (krundi) ehitusõigus. Põhjus on, et kui hiljem hakatakse teisi teemasid järgnevas haldusaktis kokku leppima, siis võivad algsed kokkulepped rohealade või (krundi) ehitusõiguse osas muutuda. Mistõttu tuleks vastav lahendus ümber teha. Isikutel, kes on sellist lahendust järginud, tekib õiguspärane ootus lahenduse püsijäämise osas.

Võrdlusriikides on planeeritute seonduvaid lepinguid käsitletud näiteks Saksamaal, kus BauGB § 11 lõike 1 kohaselt on lepingu võimalikuks sisuks linnaehituslike meetmete ettevalmistamine või rakendamine eraisikust lepingupartneri poolt ja tema kulul (planeerimislepingud), plaanis ette nähtud eesmärkide saavutamise toetamine ja tagamine (plaani teostamise lepingud) ja nende kulude enda kanda võtmine, mis võivad kohalikule omavalitsusele tekkida linnaehituslike meetmete korral (lepingud kulutuste kohta).⁴⁶

§ 3 lõige 5 kehtestab, et regionaalminister kehtestab määrusega nõuded planeeringu:

- 1) vormistamisele;
- 2) ülesehitusele;
- 3) täpsustatud sisule;

⁴⁴ Samas, lk 218.

⁴⁵ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 270.

⁴⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 236.

4) avalikustamisega seonduvatele dokumentidele ning nende säilitamisele. Eelkõige tähendavad vormistusnõuded planeeringute joonistel kasutatavate tingmärkide tähenduste kokkuleppimist ning nende kasutamise osas ühtsete aluste kujundamist, et tulemused oleksid võrreldavad kogu riigis.

Käesoleva volitusnormi alusel on võimalik vormistusnõuded kehtestada ka planeeringu vormistamisele ja ülesehitusele. See tähendab, et volitusnorm annab võimaluse ühtlustada näiteks planeeringu seletuskirja kohustuslike osade ülesehitust ja muid vormistamisega seonduvaid nõudeid, vormistamisega seonduvalt on võimalik täpsustada ka planeeringu sisu, näiteks anda suuniseid, kui täpselt tuleb üht või teist asjaolu kirjeldada. Lisaks saab täpsemalt sätestada reeglid, millised dokumendid tuleb planeerimismenetluses avalikustada ja kuidas neid peaks säilitama. Dokumentide avalikustamisega seonduva täpsustamine on vajalik, et eelkõige üksikisikul oleks selge, millega tal on võimalik näiteks avalikul väljapanekul tutvuda. Samuti on sellise normi lisamisel piiritletud planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded.

Eelnõu § 4. Planeerimisalase tegevuse korraldaja

§ 4 lõige 1 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldaja on vastavalt oma pädevusele Siseministeerium või muu valitsusasutus, maavanem või kohaliku omavalitsuse üksus. Norm sisustab üldmõistena, kes võivad olla planeeringu koostamise korraldajad ning hilisemalt selle elluviijad. Tulenevalt sellest sätestest võib planeeringu koostamise korraldaja olla üldjuhul ainult haldusorgan. PlanS-s võib edaspidi sätestada, et teatud tegevusi võib anda üle eraõiguslikule isikule halduslepinguga. Üleandmine on aga reguleeritud planeeringu liikide juures ning seal on piiratud üleandmisvolituse ulatus. Käesolevas eelnõus on üleandmine lubatav ainult detailplaneeringu koostamise juures.

Täpsem planeerimisalase tegevuse korraldaja pädevus on sõnastatud iga planeeringu liigi juures eraldi. Siseministeerium korraldab üleriigilise planeeringu koostamist ja elluviimist. Maavanem vastutab maakonnaplaneeringu koostamise ja elluviimise eest ning kohaliku omavalitsuse üksus teeb sama üld- ja detailplaneeringu puhul. Erandjuhtudel on võimalik kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas näha ette, et planeerimisalase tegevuse korraldaja on mõni vastava valdkonna valitsusasutus.

Planeerimisalase tegevuse korraldaja mõiste kasutamine on vajalik, et tuua esile planeerimisprotsessi üks olulisemaid osalejaid – haldusorgan, kes menetleb planeeringut ja viib selle ellu. Kuigi iga planeeringuliigi juures on toodud vastava isiku konkreetne pädevus, siis oli normitehniliselt mõistlik tuua seaduses sulgude ette kõikide menetlejate ühised ülesanded ja kohustused. Järgnev lõige kirjeldabki planeerimisalase tegevuse korraldaja põhilisi kohustusi.

Planeerimisalase tegevuse korraldajal on iseenesest mõistetavalt kõik haldusmenetluse seadusest tulenevad õigused ja kohustused menetluse läbiviimiseks.

§ 4 lõige 2 kehtestab planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded. Vastavad ülesanded on tagada maa-alale vastavate planeeringute olemasolu, planeeringu koostamise korraldamine, planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, planeeringu koostamise käigus vajalike menettlustoimingute tegemine, keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine ning kehtestatud planeeringu järgimine, ülevaatamine ja selle elluviimine.

Ülesandeid on vajalik reguleerida, et oleks selge, millised on planeeringu koostamise korraldaja olemuslikud ülesanded ning milliste tegevuste osas on võimalik sõlmida halduslepingut tegevuste üleandmiseks või tellimiseks. Esimese ja kõige olulisema ülesandena on sätestatud kohustus tagada maa-alale vastavate planeeringute olemasolu. Maa-alale vastavus tähendab planeerimisalase tegevuse korraldaja territoriaalset pädevust. Seega on eelnõus silmas peetud, et üleriigilisel tasemel tuleb tagada üleriigilise planeeringu olemasolu, maakonna tasemel maakonnaplaneeringute olemasolu ja kohalikul tasandil üldplaneeringu olemasolu. Üldplaneeringu olemasolu kohalikul tasandil on üks kohaliku omavalitsuse olulisemaid ülesandeid, sest see annab üldised suunised kohaliku omavalitsuse arenguks ja maakasutus ja ehitustingimused nii detailplaneeringu koostamise kohustusega kui ka kohustuseta aladel, samuti vajadusel tingimused ehitistele, mida ei ole vajalik detailplaneerida. Kehtiva PlanS § 4 on kohtupraktikas esile toodud kui täiendavat alust kindlustamiseks kohaliku omavalitsuse autonoomiat.

Riigikohus on öelnud, et ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu, mis hõlmab erinevate keskkonnahoidlike, kultuuriliste, majanduslike ja sotsiaalsete huvide tasakaalustamist, on KOKS § 6 lõike 1 ja PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõiguse kaitsealasse. /-/ Üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, on lisaks erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu omavalitsusüksus saab enesekorraldusõigust kasutada.⁴⁷ Kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigus ei ole absoluutne õigus, kuid riigivõim võib sellesse sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärast eesmärki.⁴⁸

Detailplaneeringute olemasolu tuleb tagada detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel. Detailplaneeringute koostamine ei ole otstarbekusest tulenevalt vajalik, kui nimetatud alal puudub huvi realiseerida ehitusõigust. Kehtivas PlanS-s on vastav säte kehtestatud § 4 lõikes 2 punktis 1.

Järgnev punkt käsitleb planeeringu koostamise korraldamist. Säte hõlmab endas kehtiva PlanS § 10 lõiget 8. Planeerimisalase tegevuse korraldamine on oma olemuselt avaliku võimu ülesanne. Planeeringu koostamise korraldamine hõlmab endas kõikide vajalike ülesannete täitmist selleks, et planeering saaks menetletud ja selle tulemusel kehtestatud. Seetõttu kasutatakse eelnõus edaspidi ka väljendit planeeringu koostamise korraldaja, mis tähendab haldusorganit, kes täidab vastaval territooriumil korralduslikke ülesandeid. Vastav alapunkt on otseselt seotud ka käesoleva paragrahvi lõikega 1, kus nimetatakse planeerimisalase tegevuse korraldajad. Planeerimisalase tegevuse korraldajad vastavad oma pädevuse poolest planeeringu koostamise korraldajatele.

Järgnevates punktides on loetletud muud planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded. Need on planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine ja kehtestatud planeeringu järgimine, ülevaatamine ja selle elluviimine.

Planeeringu koostamine või selle koostamise tellimine tähendab planeeringulahenduse sisulist väljatöötamist. Tulenevalt järgnevatest sätetest peab planeerimisalase tegevuse korraldajal olema pädev planeerija, kes nimetatud ülesannet täidab. Planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute läbiviimine moodustab tavapärase haldusmenetluse, mille käigus planeerimismenetluses teavitatakse erinevaid osapooli, kaasatakse ning tehakse koostööd. PlanS volitab edaspidi halduslepinguga delegeerima ainult planeeringu koostamist või selle koostamise tellimist. Planeerimismenetluse toimingute, näiteks kooskõlastamist või kaasamist puudutavate toimingute tegemine, samuti avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamine, on jäetud haldusorgani ülesandeks. Seega peab neid kohustusi täitma planeerimisalaste tegevuse korraldaja ehk haldusorgan. Nende toimingute delegeerimine eraõiguslikele isikutele ei ole lubatud, sest nendel tegevustel on eriti planeerimismenetluses oma avatuse tõttu, väga oluline mõju objektiivse lõpptulemuse saavutamisele. Üksikisikule peab olema selge, et tal on võimalik esitada oma arvamused ja vastuväited otsustajale, kes neid vastavalt HMS-le menetleb. Halduslepingu sõlmimise keeld menetlustoimingute osas ei tähenda, et vastavaid toiminguid ei võiks teha haldusorganid koostöös või et haldusorganit ei võiks nimetatud toimingute tegemisel esindada töötaja, ametnik või ka töövõtulepingu alusel töötav isik. Avalikkuse seisukohast on oluline, et nimetatud isik esindaks haldusorgani tahet. Seega on käesoleva sätte mõte, et planeerimismenetluse toimingud tuleb teha avaliku võimu poolt, kes võivad olla näiteks mitu kohalikku omavalitsust või maakonda.

Planeeringu järgimine ja selle elluviimine võib panna kohustusi erinevatele osapooltele. Eelkõige on planeeringu järgimine avaliku võimu asutuse ülesanne, mis hõlmab planeeringulistest nõuetest kinnipidamist. Näiteks järgib kohalik omavalitsus üldplaneeringut või detailplaneeringut, kui annab ehitisele ehitusluba. Järgimine hõlmab ka keeldu anda planeeringutega vastuolus olevad lubasid, sealhulgas ehitus- või kasutuslubasid. Planeeringud kui haldusaktid on kohustuslikud ka haldusväliste isikutele, seega on planeerimisalase tegevuse korraldaja kohustus kaudselt tagada järgimine ka nende isikute poolt. Elluviimine võib samuti tekitada õigusi ja kohustusi nii haldusorganitele kui ka üksikisikutele. Elluviimine on eelkõige avaliku võimu ülesanne, kui selle delegeerimiseks ei anna võimalust seadus. Vastavad sätted on ette nähtud planeeringu liikide juures eraldi. Elluviimine tähendab kehtestatud planeeringu alusel tehtavaid toiminguid, et saavutada planeeringu eesmärki.

⁴⁷ RKPJK 30.09.2009, 3-4-1-9-09.

⁴⁸ RKPJK 9.06.2009, 3-4-1-2-09.

Täiendavalt on lisatud keskkonnamõju strateegiline hindamise ülesanne. Kuna planeerimismenetlus on läbivalt ühitatud keskkonnamõju strateegilise hindamisega, siis on asjakohane ülesannete all välja tuua ka see kohustus.

§ 4 lõige 3 sätestab, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega koostöö tegemise korra ning planeeringute kooskõlastamise alused. Volitusnorm annab aluse, et täpsustada, kellega ja millistel juhtudel tuleb teha koostööd planeeringute koostamise käigus. Seletuskirjas on selgitatud, et koostöö tegijad on hilisemad planeeringute kooskõlastajad. Kuna seaduse tekstis muutuks koostöötegijate ülesloetlemine ja nende ülesannete väljatoomine liialt koormavaks, valiti määruse vorm. Tegu ei ole ministeeriumitele või teistele valitsusasutustele uute pädevuste andmisega, vaid pigem selgitava aktiga, mis koondab eriseadustest või -aktidest tulenevaid pädevusi.

§ 4 lõige 4 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldaja tagab, et planeeringu koostab asjakohase eriala kõrgharidusega ja piisava töökogemusega või vastava ala kutsega isik (edaspidi planeerija), arvestades planeeringu liiki ja eesmärki. Kui planeerimismenetluses viiakse läbi keskkonnamõju strateegiline hindamine, peab selle läbi viima keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatud nõuetele vastav ekspert. Käesolev lõige ühendab endas kehtiva PlanS § 4 ning § 13. Planeeringu koostamise õiguse säte on ühendatud planeerimisalase tegevuse korraldaja sättega, sest planeerimismenetluses on planeeringu koostamise ja selle elluviimise eest vastutav avaliku võimu asutus. Kuna planeerija ei vii kunagi planeerimismenetlust üksi läbi, vaid aitab otsustajal valmistada ette sisulise otsuse, siis on planeerimisalase tegevuse korraldaja ja planeerija olemuslikult seotud. Oluline on planeerija seaduse tasemel reguleerimine, et tagada seaduse ühetaoline rakendamine.

Selle lõike mõte on, et planeerimisalase tegevuse korraldaja on kohustatud tagama, et planeering koostatakse pädeva isiku poolt ning asjatundlikult. Vastavat nõuet võib tagada viisil, et planeerija võetakse haldusorgani poolt tööle, tööd teostatakse mõne muu lepingu alusel või teatud juhtudel delegeeritakse töö tellimine huvitatud isikule. Asjakohase eriala kõrgharidusega ja piisava töökogemusega isikut aitab eelkõige sisustada ruumilise keskkonna planeerija kutsestandard⁴⁹. Seetõttu on ka kutsest lähtumine üks võimalusi tagada pädeva isiku nõue.

Kuna nimetatud kutsestandard on uus ja eeldab õppekavadesse integreerimist ja mitmeaastast õpet, siis käesoleval hetkel peab tegevusalale olema juurdepääs ka erialase kõrghariduse ja kogemuse pinnalt. Seda küsimust reguleerib eraldi ka rakendusseadus. Rakendusseaduses on sätestatud, et planeerijaks loetakse eelkõige arhitektuuri, maastikuarhitektuuri või planeerimisalase eriala magistrikraadi ja piisava töökogemuse omandanud isikut või isikut, kellele on antud ruumilise keskkonna planeerija kutse. Kuna kvaliteedi peab tagama planeerimisalase tegevuse korraldaja, siis on sisulise hindamise küsimus, mida pidada asjakohaseks erialaks. Asjakohase eriala hindamine sõltub koostatava planeeringu eesmärgist. Rakendusseadus kehtestab seetõttu näitliku loetelu asjakohastest erialadest. Oluline on täita PlanS-i eesmärki, et ruumilise planeerimise kaudu oleks tagatud jätkusuutlik areng. Seega peab planeerija aru saama ruumilise arengu kontseptsioonist ning oskama selle olulisi komponente omavahel siduda ning anda tulemusele ka geograafilise väljundi. Sättesse on veel lisatud, et planeerija valimisel lähtutakse planeeringu liigist ja eesmärgist. Ka sellest tulenevalt on võimalik otsustada asjakohase hariduse ning piisava kogemuse üle.

Lisaks on kehtestatud, et keskkonnamõju strateegilisel hindamise läbiviimisel tuleb kaasata vastav ekspert. Ekspertina on silmas peetud KeHJS-s sätestatud nõuetele vastavat isikut.

Praktikas esineb erinevaid skeeme, kuidas planeeringut koostatakse. Esiteks võib planeeringu koostamist korraldada haldusorgan anda ülesande koostada planeering ühele (või mitmele) oma ametnikule (nt üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu või ka üksikute üldplaneeringute puhul). Teiseks võib planeeringu koostamise korraldaja tellida planeeringu koostamise võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) käsundus- või töövõtulepingu alusel konsultandilt – planeeringufirmalt või arhitektuurbüroolt vms

⁴⁹ Ruumilise keskkonna planeerija kutsestandard, tase 7.
Internetis: <http://www.kutsekoda.ee/et/kutseregister/kutsestandardid/10424926>.

(valdavalt üldplaneeringu või mõnedel juhtudel ka detailplaneeringu puhul). Kolmandaks võib detailplaneeringute puhul planeeringu koostaja või koostamise tellija olla huvitatud isik, kellele kohalik omavalitsus on andnud koostamise või koostamise tellimise üle halduslepinguga. Sellisel juhul tellib planeerija käest planeeringu koostamise huvitatud isik. Neljandaks võib detailplaneeringu puhul kohalik omavalitsus olla sõlminud huvitatud isikuga planeeringu finantseerimislepingu, mille kolmandaks osapooleks on konsultant – planeeringufirma või arhitektuuribüroo. Sellise lepingu tellijaks on kohalik omavalitsus, kuid finantseerijaks huvitatud isik.

Kõnesolev säte ei nõua, et igal planeerimisalase tegevuse korraldajal oleks planeerijast töötaja. Võimalus on, et haldusorganid kasutavad sama spetsialisti erinevate planeeringute menetlemise juures. Samuti jääb võimalus planeeringu koostamine teenusena sisse osta. Erinevus ametniku ja sisse ostetud teenuse vahel seisneb selles, et haldusorgani töötajal on võimalik haldusorgani nimel teha ka kaasamistoiminguid, kuid teenusena sisse ostetud planeeringu koostajalt ei saa ega tohi nõuda planeeringumenetluses teavitamist, kooskõlastamist või kaasamist puudutavate toimingute tegemist. Nimetatud toimingute tegemine haldusorganivälise isiku poolt ei ole HMS-i alusel lubatavad, kuna nendest ei nähtu toimingut sooritanud haldusorgan.

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

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

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

§ 4 lõige 5 kehtestab planeerija üldised kohustused. Nõuete eesmärk on võimaldada koostada kvaliteetsemaid planeeringuid ning anda planeeringute koostajatele seaduslik tugi, et nõuda teatud kvaliteediga arvestamist. Planeerija peab omama töö eripäralt vastavaid teadmisi ja oskusi, juhinduma hoolsuskohustusest, et tagada planeeringu kõrge kvaliteet ning sellele esitatavate nõuetega arvestamine, juhinduma selgitamiskohustusest, mis hõlmab info andmist oma tegevusega seonduvates küsimustes planeerimisalase tegevuse korraldajale või muule huvitatud isikule ning vastutama planeeringu õigusaktidele vastavuse eest.

Esmalt on kehtestatud nõue, et planeerija peab omama töö eripäralt vastavaid teadmisi ja oskusi. Nõue on seotud eelmise lõikega, kus planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama, et planeeringu koostab asjakohase erialaga isik. Planeerija peab ka isiklikult seisma selle eest, et ta on kindel, et ta omab töö eripäralt vastavaid teadmisi ja oskusi. Teadmiste ja oskuste puudumisest tuleb haldusorganit teavitada, kes saab vajadusel kaasata teise pädeva isiku.

Järgnevalt on kehtestatud kohustus, et planeerija peab juhinduma hoolsuskohustusest. Hoolsuskohustus on tihedalt seotud töö eripära ja sellest tulenevate nõuetega. Planeerija on olemuslikult seotud haldusorganiga, kes vastavalt oma pädevusele planeeringut menetleb. Planeerija on siinkohal eriteadmistega isik, kes peab oma oskustest tulenevalt haldusorganit nõustama. Planeerija

hoolsuskohustuse rikkumine tähendab, et planeerija jätab arvestamata mõne olulise asjaolu, mida võis tema erialastest teadmistest eeldada. Näiteks ei analüüsita veekogu ranna ja kalda planeerimisel võimalikku üleujutusala. Selle tulemusel ei ole võimalik planeeringut ellu viia ning kaasneda võib uue planeeringu koostamise vajadus.

Lisaks peab planeerija piisava pädevuse puudumisel kaasama planeeringu koostamisse asjassepuutuvad spetsialistid. Nimetatud kohustus seondub kahe eelmise ülesandega. Kui pädev isik leiab, et tal endal puuduvad erialased teadmised planeeringu koostamise käigus ilmnunud küsimuse lahendamiseks, täidab ta hoolsuskohustust kui ta ise või teavitades planeerimisalase tegevuse korraldajat, kaasab vastavas valdkonnas pädeva isiku. Samuti peab planeerija näiteks tellijale selgitama, millise kvaliteediga tööd saab temalt oodata, ka millised spetsiifilised teadmised tal puuduvad. Samasugused kohustused on ka ehitusvaldkonnas tegutseval isikul.

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

Planeerija peab juhinduma selgitamiskohustusest, mis hõlmab info andmist oma tegevusega seonduvates küsimustes planeeringu koostamise korraldajale või muudele asjaomastele isikutele. Selgitamiskohustus tähendab, et planeerija edastab asjakohast erialast informatsiooni, mis on oluline otsuste tegemisel. Ta peab selgitama nii haldusorganile kui ka kolmandatele isikutele planeeringu sisu ja millised mõjud võivad kaasneda ühe või teise valitud lahendusega. Selgitusi andes tuleb seletada, kas planeering vastab seaduse eesmärgile, põhimõtetele ja muudele nõuetele ning kuidas mõjutavad erinevad lahendused seaduse eesmärgi saavutamist.

Veel on lisatud kohustus, et planeerija peab vastutama planeeringu õigusaktidele vastavuse eest. See tähendab, et planeerija peab enda töö tegema viisil, et see vastab PlanS-le ja vajadusel eriseadustele ning nende alusel antud õigusaktidele. Planeerija ei vastuta planeeringu õigusaktidele vastavuse eest, kui tegu on näiteks menetlusvigade tekitamisega – kui planeerimisalase tegevuse korraldaja ei täida piisavalt hoolikalt talle HMS-ga pandud ülesandeid. Näiteks võib selline olukord tekkida, kui rikutakse kaasamise nõudeid või tähtaegasid. Planeerija vastutuse piirid planeeringu õigusaktidele vastavuse osas tulenevad teistest õigusaktidest, sõltuvalt tema töösuhte olemusest – avaliku teenistuse seadusest, töölepinguseadusest või VÕS-st.

§ 4 lõige 6 sätestab, et Euroopa Liidu ning Euroopa Majanduspiirkonna kutsekvalifikatsiooni tunnustamise puhul kohaldatakse välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust (edaspidi VKTS). Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse §-s 7 lõikes 2 sätestatud asutus on Siseministeerium.

Pädev asutus võrdleb VKTS-s ettenähtud tingimustel ja korras taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni Eestis reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks nõutava kutsekvalifikatsiooniga ja otsustab taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise ettenähtud tingimustel ja korras taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni Eestis reguleeritud ametikohal või kutsealal töötamiseks nõutava kutsekvalifikatsiooniga ja otsustab taotleja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise.

Eelnõu § 5. Ühispöördumine

§ 5 lõige 1 sätestab, et kui planeerimismenetluses esitavad sama taotluse või samasisulise taotluse koopia rohkem kui 50 isikut ja nad ei ole vastavas menetluses nimetanud oma esindajat, siis võib planeeringu koostamise korraldaja nõuda, et taotluse esitajad nimetaksid vastavas menetluses oma esindaja. HMS reguleerib, kuidas toimetada suurele hulgale isikutele kätte haldusakte. Samas ei reguleerita vastupidist olukorda, kus suur hulk isikuid pöördub ise haldusorgani poole, näiteks ettepaneku, arvamuse või vastuväitega. Ühispöördumised muutuvad aga järjest tavaprasemaks olukorras, kus asumiselsid, kodanikuühendused vms löövad üha aktiivsemalt kaasa neid puudutava piirkonna arengus. Kui sellisele ühispöördumisele kirjutavad alla kümned või sajad inimesed, kuid ei

nimeta oma esindajat, on haldusorgan kohustatud neile kõigile eraldi vastama ja nad menetlusse kaasama. Iga pöördumises osalenud inimesega eraldi suhtlemine samadel asjaoludel nõuab aga aega ning takistab haldusmenetluse efektiivset ja kiiret läbiviimist.

Juba 1987 .a kiitis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee heaks soovitus, mis käsitleb suure hulga inimeste osalemist haldusmenetluses.⁵⁰ Soovituse kohaselt võib haldusorgan otsustada, et isikud, kellel on haldusmenetluses ühine huvi, peavad nimetama esindaja või ennast esindava organisatsiooni, võttes arvesse antava haldusakti eesmärki ja mõju, kaalul olevaid huvisid ja asjasse puutuvate isikute staatust, et tagada efektiivne haldus. Ühise esinduse küsimus haldusmenetluses võib tõusetuda, kui:

a) esitatud taotluse on allkirjastanud paljud isikud;

b) paljud isikud on esitanud sisult identse taotluse (ühesuguse taotlusega on tegu ka allkirjalehe või koopia allkirjastamise korral).

Massimenetluse mõistet ei leidu HMS-s, kohtumenetluse seadustikes ega ka teiste riikide vastavates menetlusseadustes. Õiguskirjanduses mõistetakse massimenetluse all eriti suure osalejate arvuga haldus- ja kohtumenetlust. Õigus esindusele on sätestatud HMS §-s 13. Selle paragrahvi lõike 1 kohaselt on menetlusosalisel õigus kasutada haldusmenetluses esindajat, kes võib teda esindada kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult. Esindaja peab haldusmenetluses tõendama oma volitust lihtkirjaliku volikirjaga (HMS § 13 lg 2). Vastavalt HMS § 13 lõikele 3 kohaldatakse haldusmenetluses esindusele tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätteid.⁵¹

Saksa haldusmenetlusõiguses reguleerib ühise esindaja õiguslikku staatust lähemalt VwVfG § 19. Ühiseks esindajaks saab olla üksnes füüsiline isik. Tema õiguslik staatus sarnaneb teatud mõttes kohtu määratud eestkostja omaga: nagu viimane, peab ka ühine esindaja olema väljas esindatavate selgelt väljendatud huvide eest. Samas on ühine esindaja seadusjärgne, mitte volitatud esindaja. Erinevalt volitatud esindajast on ühine esindaja menetluse lihtsustamise huvides vabastatud esindatavate suuniste täitmise kohustusest (VwVfG § 19 lg 1). Ka menetlust läbiviiv ametiasutus ei saa talle anda suuniseid⁵².

Ühisel esindajal puudub juriidiline kohustus konsulteerida esindatavatega enne oluliste otsustuste tegemist või informeerida neid menetluse olukorrast (vastav õigus tal loomulikult on ja selle kasutamine on üldjuhul ka otstarbekas). Selline lahendus on taotluslik, sest vastasel juhul veeretataks massimenetluse probleemid lihtsalt ametiasutuselt esindajale. Ametiasutus ei või ka kitsendada tema poolt määratud ühise esindaja õigusi ega tegevusvaldkonda. Seega on ühise esindaja näol tegu (pidades silmas ülesannete täitmist esindatavate suhtes) vägagi iseseisva esindajaga, kes võib haldusmenetluses sooritada kõiki menetlustoiminguid ja peab seda tegema, kui seda nõuavad esindatavate huvid (esitama taotlusi, tutvuma dokumentidega, tegema teatavaks menetluses tähtsust omavaid asjaolusid ja tõendeid, esitama arvamusi ja vastuväiteid, osalema asja arutamisel jne). Menetlust läbiviiv ametiasutus võib omakorda ühise esindaja suhtes teostada kõiki vajalikke menetlustoiminguid. Ühise esindaja poolt ja tema suhtes teostatud menetlustoimingud mõjutavad vahetult kõiki tema esindatavaid isikuid. Ühine esindaja tegutseb menetluses täies ulatuses esindatavate asemel, kes seega kaotavad õiguse esitada oma taotlust ja arvamust, tutvuda dokumentidega, neid ei pea ka ärakuulamise tagamiseks ametiasutus isiklikult ära kuulama jne.

Ühise esindaja esindusõigus piirdub haldusmenetlusega, milleks on esitatud ühesugune taotlus (sks *gleichförmige Eingabe*) või milleks on esindatavate või ametiasutuse poolt määratud ühine esindaja (neil küsimustel peatume lähemalt allpool). Seetõttu pole ühine esindaja õiguspädev esitama vait menetlust lõpetava haldusakti peale või esitama tühistuskaebust.⁵³ Saksa õiguses on sätestatud ka ühise esindaja kulude kandmise ja tasu regulatsioon.

⁵⁰ Soovitus No R (87) 16 suure hulga inimeste osalemise kohta haldusmenetluses. Internetis: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=608104&SecMode=1&DocId=694390&Usage=2>.

⁵¹ V. Olle. Ühise esindaja instituut haldusmenetluses. Juridica 2003/8, lk 525–535.

⁵² Samas.

⁵³ Samas.

Ühtsete või identsete taotluste osas sätestab nõuded VwVfG § 17 lg 1. Ühtne või identne taotlus tekib siis, kui vähemalt 50 inimest allkirjastavad sama taotluse või esitavad samasisulise taotluse koopia. Sellises olukorras loetakse taotluse esitanute esindajaks oma nime, ameti ja aadressi esitanud isikut, kui ta ei ole juba nimetatud volitatud esindajaks. Saksa õiguse kohaselt saab esindaja olla ainult füüsiline isik. Kui ühine esindaja ei ole esitatud taotluste põhjal selgelt määratletav, võib haldusorgan ühise esindaja ise taotlejate hulgast määrata. Esindatavad võivad iga hetk esindusest loobuda, tehes vastavasisulise avalduse haldusorganile. Igatahes peab haldusorgani nimetatud esindaja vastama esindajale esitatavatele nõuetele (eelkõige peetakse silmas teovõimet).

Lisaks eristatakse Saksa õiguses veel ühesuguse huviga menetlusosaliste esindamist. Ühesuguse huviga menetlusosaliste ühise esindaja kohta käib VwVfG § 18. See norm on oma eesmärgilt sarnane §-ga 17 ja kujutab analoogselt sellega endast massimenetluse esinduse eriregulatsiooni. VwVfG § 18 oluline erinevus võrreldes §-ga 17 seisneb selles, et:

- 1) ühise esinduse õiguslikuks aluseks ei ole mitte ühesuguste taotluste suur arv, vaid ühesuguse (individuaalselt sõnastatud taotlustes väljendatud sisulise) huviga esinduseta menetlusosaliste suur arv;
- 2) ühine esindus tekib üksnes määramisakti kaudu, mitte aga kui õiguslik tagajärg seaduse alusel;
- 3) ühise esindaja (häda)vajalikkus ei tulene mitte minimaalselt 51 esinduseta allkirjutanust, vaid selle peab ametiasutus (haldusmenetluse korra kohase läbiviimise võimaliku kahjustamise seisukohast lähtudes) eraldi kindlaks määrama;
- 4) erinevalt suhteliselt suurest allkirjutanute hulgast § 17 puhul käib § 18 regulatsioon üksnes menetlusosaliste kohta VwVfG § 13 mõttes ja isikute kohta, keda erinormi järgi tuleb sellistena käsitleda.⁵⁴

Kõnesolev lõige annab planeeringu koostamise korraldajale võimaluse nõuda, et üle 50 pöördujaga taotluse puhul või üle 50 samasisulise taotluse puhul nimetaksid pöördunud isikud oma esindaja. Sätte eesmärk on eelkõige kantud otstarbekuse kaalutlusest, et haldusorganil oleks võimalik hoida kokku aega ja kulutusi, et suhelda samadest huvidest kantud isikutega. Säte kehtestab haldusorganile võimaluse nõuda ühist esindajat haldusmenetluses. Seega ei ole tegu kohustusega ja haldusorganil on jätkuvalt võimalik kõikidele taotluse esitanud isikutele vastata eraldi või neid muul viisil eraldi kaasata. Vaadeldav erinorm esindusest on haldusmenetluses kehtiv ainult planeerimisõiguse raames. See tähendab, et esindaja nimetamine selle normi alusel muudes menetlustes ei ole asjakohane.

§ 5 lõige 2 sätestab, et kui taotluse esitajad ei nimeta oma esindajat 30 päeva jooksul planeeringu koostamise korraldaja vastavasisulise taotluse esitamisest, võib haldusorgan esindaja taotlejate hulgast iseseisvalt määrata. Esindajana võidakse muu hulgas käsitleda taotluse esimesena allkirjastanud, haldusorganile esitanud või üle andnud või muul viisil haldusorganiga teiste taotlejate nimel suhelnud isikut. Sätte eesmärk on kehtestada tähtaeg, mille jooksul tuleb esindaja nimetada. Esindaja nimetamise kohustusest peab haldusorgan esmalt pöördumise teinud isikuid teavitama. Teavitamisest alates hakkab jooksma ka esindaja nimetamise tähtaeg. Tähtaja möödumisel on haldusorganil õigus esindaja ise nimetada.

§ 5 lõige 3 kehtestab, et esindaja määramisel teatab esindaja planeeringu koostamise korraldajale talle sobiva teadete edastamise viisi. Ühispöördumise esitanud isikute valitud või haldusorgani poolt nimetatud esindaja teatab, kuidas ta soovib haldusorganiga edaspidi suhelda. Eelistatult on suhtlus elektrooniline. Edaspidi võib haldusorgan menetlusega seonduvad teated saata ainult esindatavale.

§ 5 lõige 4 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja määratud esindaja võib igal ajal loobuda esindamisest, teavitades sellest planeeringu koostamise korraldajat kirjalikult. Kui määratud esindaja loobub esindamisest, võib planeeringu koostamise korraldaja nimetada käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel uue esindaja või nõuda, et taotluse esitajad nimetaksid oma esindaja. Selle lõike eesmärk on reguleerida olukorda, et valitud esindaja või haldusorgani nimetatud esindaja võib igal hetkel esindamisest loobuda. Loobumisega ei kaasne esindajale otseseid õiguslikke tagajärgi ning haldusorgan saab nõuda, et isikud nimetaksid enda seast uue esindaja.

⁵⁴ Samas.

§ 5 lõige 5 kehtestab, et esindatav võib igal ajal loobuda planeeringu koostamise korraldaja määratud esindajast, teavitades sellest planeeringu koostamise korraldajat kirjalikult. Kui esindatav loobub määratud esindajast, teavitab ta planeeringu koostamise korraldajat oma taotluse tagasivõtmisest või soovist osaleda menetluses kaasatavana. Tegu on võrreldes eelmise lõikega vastupidise olukorra reguleerimisega. Ka esindataval on õigus valitud või määratud esindajast loobuda. Esindajast loobumist ei pea haldusorganile põhjendama. Haldusorganit tuleb teavitada, kas isik soovib jätkuvalt menetluses osaleda.

Eelnõu § 6. Mõisted

Eelnõus on olulisemad või enim kasutust leidnud mõisted koondatud ühte paragrahvi.

Käesolevas seaduses on kasutatud järgmisi mõisteid:

Asukoha eelvalik on kavandatavale ehitisele sobivaima asukoha või maa-ala valimine erinevate võimaluste kaalumise teel. Asukoha eelvaliku mõistet kasutatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise juures. Asukoha eelvalik on üks osa kaheetapilisest menetlusest. Asukoha eelvaliku menetluse loomise eesmärk oli suure mõjuga ehitiste asukoha valiku protsessi läbipaistvuse suurendamine ning isikute kaasamine võimalikult varajases etapis.

Ehitise arhitektuurilised ja kujunduslikud tingimused on eelkõige ehitise välimusele, ehitusmaterjalidele, ehitise detailidele, värvivalikule esitatavad tingimused. Tegu on detailplaneeringu menetluses konkreetsele ehitisele esitatavate tingimustega. Kohalikul omavalitsusel on võimalus vastavate tingimused määrata, kuid ta ei ole kohustatud seda tegema. Nimetatud tingimused peavad põhinema üldplaneeringul. Eelkõige on arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määratlemine asjakohane miljööväärtusega aladel.

Ehitise ehituslikud tingimused on eelkõige ehitise konstruktsiooni ja selle eripära käsitlevad nõuded, mis lähtuvad ehitisele esitatavatest nõuetest. Ehitisele esitatavad nõuded on sätestatud EhS §-s 11 lõikes 2. Eelkõige põhinevad nimetatud nõuded ehitustoodete määruise lisale⁵⁵, mis sisustab ehitisele esitatavad nõuded seoses mehhaanilise vastupidavuse ja stabiilsusega, tuleohutusega, hügieeni, tervise ja keskkonnaga, ehitise kasutamise ohutuse ja juurdepääsuga, kaitsega müra eest, energiasäästlikkuse, -tõhususe ja soojapidavusega ning loodusvarade säästva kasutamisega. Määruse 305/2011 lisas on loetletud nõuded täpsemalt lahti kirjutatud. Samuti on EhS-s sätestatud volitusnorm nimetatud tingimuste sisustamiseks. Näiteks kehtib juba täna eraldi määrus ehitise tuleohutuse kohta.

Lisaks määruses 305/2011 sisustatud nõuetele, on EhS-i lisatud nõuded puuetega inimeste erivajadustele, ehitise toimivusele, koostoimimisvõimele ja ühilduvusele ning kasutusotstarbele vastavale kasutamisele ning korrashoiule. PlanS-i kontekstis on oluline silmas pidada, et planeeringutes vastavate nõuete käsitlemisel peab nõuete määratlemiseks olema seaduslik alus. See tähendab, et nõue peab tulenema kas EhS-st või mõnest alamakatist. Planeeringu koostamise korraldaja ei saa hakata ehituslikke nõudeid lisaks EhS-le või Euroopa Liidu õiguses sätestatule välja mõtlema.

Hoonestuslaad on piirkonna hoonestusele iseloomulike tunnuste kompleks, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses, hoonete paiknemises üksteise suhtes või krundil. Hoonestuslaadi mõistet kasutatakse detailplaneeringu menetluses ning see puudutab olukorda, kus võib teha erandi detailplaneeringu koostamise kohustusest, kui kavandatav ehitise sobib piirkonna hoonestuslaadiga.

Kuja on vähim lubatud vahemaa ehitiste vahel, mis määratakse õigusakti alusel. Kuja mõistet kasutatakse detailplaneeringu menetluses, kus planeering on juba piisavalt täpne, et näidata ära ehitistevaheline väikseim vahemaa. Kuja nõuded on eelkõige seotud ohutusega, näiteks

⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 088 , 04.04.2011, lk 5–43).

tuleohutusnõuete või veekaitsenõuete täitmisega. Kuna kujast võivad tuleneda otsesed piirangud omandi kasutamisele, peavad vahemaade määratlused tulenema õigusaktidest.

Krundi hoonestusala on krundi piiritletud osa, kuhu võib püstitada ehitusõigusega lubatud hooneid ja rajatisi. Hoonestusala mõistet kasutatakse detailplaneeringu menetluses. Hoonestusala määratlemine on vajalik, et näidata ära ala, kuhu võib püstitada või kus võib laiendada detailplaneeringukohustuslikke ehitisi. Detailplaneeringus võib lisatingimusena sätestada nõudeid ka teiste – detailplaneeringu koostamise kohustuseta - ehitiste osas. Näiteks on võimalik sätestada, et ka teatud rajatised peavad asuma krundi hoonestusalal.

Krunt on detailplaneeringuga määratud maa-ala, millele on antud ehitusõigus. Kui detailplaneeringus on krunt määratud, on see katastriüksuse moodustamise alus. Krundi mõistet kasutatakse üld- ja detailplaneeringu säte juures. Krundi suurus võib vastata detailplaneeringus käsitletavale maa-alale, kuid see võib olla ka väiksem kui detailplaneeringus käsitletav ala. Seega võib üks detailplaneering sisaldada ka mitut krunti. Üldplaneeringuga võib määrata krundi minimaalsuuruse. Krundi mõiste on seotud krundi ehitusõiguse terminiga, mis on kõige olulisem osa detailplaneeringust.

Kehtiva PlanS § 9 lg 3 näeb ette, et krunt on ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal. Eeltoodud definitsioon tekitab aga mitmeid küsitavusi ega loonud ühest selgust mõiste sisustamiseks. Definitsioonist ei ilmnenud ka üheselt, et ehitamiseks kavandatava maaüksuse puhul on mõeldud detailplaneeringuga määratud ala, millele on antud ehitusõigus.

Krundi mõistet kasutatakse ka mitmetes erinevates seadustes, kuid mitte üheses tähenduses. Lisaks on Maakorraldusseaduses⁵⁶ kasutusel mõiste „ümberkruntimine“, mis nimetatud seaduse § 16 lõike 1 kohaselt on maakorraldustoimingute kogum, millega omanike huvidest lähtuvalt korraldatakse ümber maakorralduspiirkonda arvatud kinnisasjad ja moodustatakse ning kinnistatakse kõigile omanikele sama seaduse § 5 2. lõike sätetele vastavad uued kinnisasjad. Maareformi seadus kasutab samuti krundi mõistet; näiteks § 7 lõikes 1 (ja ka teistes sätetes), mille kohaselt linna piirides asuvat õigusvastaselt võõrandatud maad ei tagastata, kui maa kuulub teise isiku hoonete või rajatiste juurde krundina või teenindamiseks vajaliku maana ja kui õigustatud subjekt ning praegune ehitise omanik ei lepi kokku maale hoonestusõiguse seadmises ehitise omaniku kasuks, ehitise võõrandamises õigustatud subjektile või muul viisil. Sätte üldist konteksti arvestades ei ole ilmselt kasutatud krundi mõistet PlanS-i tähenduses, vaid kinnistu sünonüümina, mis vastavalt kinnistusraamatu seaduse paragrahvile 51 on muu hulgas ka iseseisva üksusena kinnistusraamatusse kantud kinnisasi (maatükk).

Ainsana teistest seadustest viitab planeerimisseadusele käibemaksuseaduse⁵⁷ § 16 lg 2 p 3, mille kohaselt maksuvabastust ei kohaldata kinnisasjale, mille oluline osa on ehitise ehitusseaduse tähenduses või ehitise osa, mis võõrandatakse enne ehitise või selle osa esmast kasutuselevõttu; ega kinnisasjale, mille oluline osa on oluliselt parendatud ehitise või selle osa ning mis võõrandatakse enne ehitise või selle osa parendamisele järgnevat taaskasutuselevõttu, ning krundile planeerimisseaduse tähenduses, kui sellel ei asu ehitist.

Detailplaneeringus määratud krundi alusel moodustatakse planeeringu elluviimisel katastriüksus. Eeltoodu toimub vastavalt tekkinud praktikale ning kehtivas PlanS-s seda reguleeritud ei ole. Samas on mitmeid detailplaneeringuid, mis on aastaid tagasi kehtestatud, kuid senini ellu viimata. Selliste detailplaneeringute alusel ei ole moodustatud ka katastriüksuseid.

Seega ei oma krundi mõiste eri seadustes juriidiliselt ühest tähendust, samuti ei tulene seadustest üheselt, et detailplaneeringus määratud krunt oleks eelduseks katastriüksuste moodustamisel. Krundina on käsitletav maa-ala, mis on detailplaneeringus määratud ehitusõigusega maa-alana, ehk alana, kuhu saab hiljem ehitisi ehitada. Eelnõu kohaselt juhul, kui detailplaneeringu koostamisel on krunt määratud on

⁵⁶ Maakorraldusseaduse 25.01.1995, 01.01.2003.

⁵⁷ Käibemaksuseadus 10.12.2003 RT I, 25.10.2012, 17.

see katastriüksus moodustamise alus, samas muudel juhtudel moodustatakse katastriüksused lähtudes maakatastriseaduses⁵⁸ sätestatust. Arvestades eeltoodut on krundi mõiste PlanS-s ümber sõnastatud.

Märkima peab, et krundi miinimumsuuruse kehtestamine piirab omandi kasutamise võimalusi. Eeltoodut on tõdenud Riigikohus lahendis 3-3-1-41-06⁵⁹, kus kohus tõdes: „Üldkogu leiab, et isegi juhul kui elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohalik omavalitsus seda teha määrusega ilma vastava volitusnormita. Seda põhjusel, et elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.“.

Planeeringu lähteseisukohad on planeerimismenetluses algatamisel või pärast algatamist koostatav dokument, milles planeeringu koostamise korraldaja kirjeldab planeeringu koostamise vajadust, eesmärki ja ülesandeid, mida planeeringuga kavandatakse lahendada ning annab ülevaate planeeringu koostamiseks vajalike uuringute tegemisest ja planeeringu koostamisse kaasatavatest isikutest. Lähteseisukohtade mõistet kasutatakse planeerimismenetluse varajases etapis, kui planeeringu koostamise korraldaja hakkab alles välja selgitama planeeringu koostamiseks olulisi küsimusi. Lähteseisukohad on järgmine ning põhjalikum etapp pärast planeeringu algatamist. Lähteseisukohtadega võivad olla eri planeeringuliikide puhul olla seotud ka avalikustamis- või koostöö ja kaasamise nõuded.

Oluline ruumiline mõju on mõju, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Olulise ruumilise mõju mõistet käsitletakse samuti kehtiva PlanS §-s 29² lõikes 1. Mõiste on vajalik, et piiritleda nende ehitiste ring, mille kavandamiseks on vajalikud eri menetlusnormid. Eelkõige seisneb nende kavandamise erisus intensiivsemas kaasamises ja koostöö tegemises.

Planeeringu põhilahendus on planeeringu oluline osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimivuse. Planeeringu põhilahenduse mõistet käsitletakse kohaliku omavalitsuse planeeringute juures. Planeeringu põhilahenduse mõiste on oluline avaliku väljapaneku ja planeeringu vastuvõtmise kontekstis. Menetluslikult omab tähtsust põhilahenduse muutmine viisil, mis tingib menetluses tagasimineku (ja täiendava kooskõlastamise) vajaduse.

Planeeringulahendus on planeeringuala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, mis elluviimisel võimaldab planeeringuga kavandatud maa ja ehitiste sihtotstarbelist kasutamist planeeringuga määratud maakasutus- ja ehitustingimustest kinnipidamisel.

Roheala on loodusliku või inimtekkelise päritoluga taimkattega ala, sealhulgas linnametsad; pargid; haljakud, haljasalad, aiad; kalmistud; ettevõtete, liiklussoonte ja infrastruktuuriobjektide ümber paiknevad puhvervööndid; jäätmaad ja teised taimkattega alad;

Rohevõrgustik on eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagav ning majandustegevuse mõju tasakaalustav looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosnev süsteem.

Lisaks käsitletakse PlanS-i eelnõus järgmisi mõisteid, mida ei eelnõus ei defineerita:

Arvamus (ka arvamuse andja, seisukoht) on PlanS-s korduvalt käsitletud termin, mis tuleneb HMS §-st 16 lõikest 1 ning §-st 40 lõikest 1. Esimesel juhul käsitletakse haldusorgani arvamust ning teisel juhul menetlusosalise arvamust. Arvamuse avaldamise õigus ning selle ärakuulamise kohustus on tuletatav uurimispõhimõttest, kus haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud. Arvamuse esitamine ja ärakuulamisõiguse tagamine on iseäranis oluline haldusväliste isikute osas. Teise haldusorgani arvamuse ärakuulamata jätmine ei pruugi kaasa tuua haldusakti õigusvastasust, kuid ärakuulamisõiguse mittetagamine haldusvälisele isikule on tõenäoliselt oluline menetlusviga, mis võib viia haldusakti kehtetuks tunnistamiseni. Nii teisel haldusorganil kui ka

⁵⁸ Maakatastriseadus 12.10.1994 RT I, 74, 1324.

⁵⁹ RKÜK 3.12.2007, 3-3-1-41-06.

haldusvälisel isikul on õigus anda menetluses mittesiduva iseloomuga seisukohti, mida menetlev haldusorgan peab lõppotsuse tegemisel kaaluma.

Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Menetlusosalisel on HMS § 37 alusel õigus tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga. Menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.⁶⁰ Ärakuulamisõiguse mittevõimaldamine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata haldusakti sisule antavast hinnangust toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise.⁶¹ Kuna ärakuulamisõigusel eriline roll isiku õiguste kaitsel, siis mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja raskem ärakuulamisviga, siis seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. Ärakuulamisõiguse rikkumisel võib kohus jätta haldusakti tühistamata üksnes juhul, kui on veendunud, et isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks toonud kaasa tema jaoks soodsama haldusakti andmist.⁶²

HMS jätab nii § 16 kui ka § 40 alusel esitatava arvamuse sisu ja vormi vabaks. Arvamust tuleb sisuliselt eristada kooskõlastusest. Eelnõus on arvamuseks käsitletud ka ettepanekut HMS § 49 mõistes. Ettepaneku mõiste väljajätmise tingis asjaolu, et praktikas on tihti keeruline eristada, kas tegu on pelgalt arvamuseavalduse või sisulise ettepanekuga. Kuna isikute ärakuulamise seisukohast peab haldusorgan käsitlema võrdselt nii ettepanekuid kui ka arvamusi, ei ole PlanS-s nende eristamine vajalik. Eelnõus on eraldi välja toodud vastuväite mõiste, sest selle esitamisega kaasnevad õiguslikud tagajärjed (nn lepitusmenetlus).

Kooskõlastus (ka kooskõlastaja) on HMS §-st 16 tulenev mõiste, mis iseloomustab ainult haldusorganitevahelist suhtlust. Riigikohus on kooskõlastamise ja kooskõlastuse olemuse kohta teinud mitmeid lahendeid. Kooskõlastajate rolli eripärade väljatoomine on oluline, et mõista, millise seisukoha saab kooskõlastamise raames võtta ning mis on selle tähendus. Kohtupraktika võib kokku võtta järgnevalt:

- kooskõlastus on menetlustoiming ning ei kujuta endast iseseisvat haldusakti;⁶³
- kooskõlastuse iseseisvalt vaidlustamine ei ole üldjuhul võimalik, kuna tegu on haldusorganite vahelise suhtega, mis on haldusesisene;⁶⁴
- kooskõlastuse, sealhulgas nõusoleku, heakskiidu, menetluse raames antava loa vms iseseisev vaidlustamine on võimalik, kui sellest tuleneb siduv keeld haldusakti andmiseks või kui tegu sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise tagantjärele võimatuks. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest;⁶⁵
- kooskõlastus ei ole haldusakt, kui see ei tekita iseseisvalt õigusi ja kohustusi ega oma vahetut mõju;⁶⁶
- kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja

⁶⁰ RKHK 14.01.2004, 3-3-1-82-03.

⁶¹ RKHK 19.12.2006, 3-3-1-23-06.

⁶² RKHK 15.05.2013, 3-3-1-76-12.

⁶³ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.

⁶⁴ RKHK 10.06.2010, 3-3-1-38-10.

⁶⁵ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08; 26.02.2009, 3-3-1-96-08.

⁶⁶ RKHK 2.03.2006, 3-3-1-79-05.

lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja ta võib sattuda viivitusse, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist, ei tehta otsust;⁶⁷

- kooskõlastamata jätmine on haldusorganile siduv, kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga (või kehtestatud planeeringuga);⁶⁸

- kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, ei pruugi mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärasust;⁶⁹

- kooskõlastuse andmisest ei saa tekkida otsustavale haldusorganile kohustust haldusakti andmiseks;⁷⁰

- selleks et kooskõlastuse tingimused muutuksid lõppotsuse suhtes siduvaks tuleb need selgelt esitada haldusakti põhjendustes, mitte jätta kooskõlastavate haldusorganite kirjadesse, sest see võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.⁷¹

Kooskõlastajana on kõnesolevas eelnõus käsitletud koostöö tegijat. Koostöö tegijate täpsema nimekirja ja ülesannete jaotuse kohta on PlanS-s antud volitusnorm.

Kaasamine (ka kaasatav, puudutatud isik) on eelnõus läbivalt kasutatavad mõisted, mis tulenevad HMS-st. HMS § 11 sätestab menetlusosalise mõiste. Planeerimismenetluses võib kaasataval olla erinev staatus. Isik võib olla kaasatav, sest koostatav planeering puudutab tema õigusi. Samuti võib isik olla kaasatav, sest puudutatakse tema huve. HMS-i mõttes on tegu erinevate isikute gruppidega. Kuna kõik kaasatavad – ka isikud, kelle õigusi või huve puudutatakse, – võivad esitada menetluses arvamusi, siis nimetatakse neid eelnõus ühise nimetajaga.

Järgnevalt on käsitletud erinevaid menetlusosalisi planeerimismenetluses.

Kolmandad isikud:

- HMS § 11 lg 1 p 3 sätestab kohustuslikuna selliste isikute kaasamise, kelle õigusi või kohustusi võib haldusakt puudutada. Käesoleva paragrahvi lõikes 3 on toodud isikud, kelle õigused ja kohustused on juba seadusandlikul tasemel kaitstud. Nendeks on omanik ja piirneva kinnisasja omanik. Eelnõu mõttes on tegu isikutega, kelle õigusi võib planeering puudutada.

Huvitatud isikud:

- HMS § 11 lõige 2 näeb ette isikute ja organite kaasamise, kelle huve võib haldusakt puudutada. Tegemine on haldusorganile sätestatud võimalusega isikud kaasata. Puudutatud võivad näiteks olla isiku naabrusõiguslikud, majanduslikud või muud huvid. Haldusorganil on õigus isikute kaasamisel arvestada, et huvitatud isikute kaasamisega kaasnev viivitus ei tohi olla ebaproportsionaalne võrreldes kaasamisest saadava kasuga.⁷² Näiteks võivad isiku majanduslikud huvid olla seotud ettevõtte majandustegevusega, kus ettevõtte majandustegevus tuleb kavandatava ehitise tõttu lõpetada või see on olulisel määral takistatud. Eelnõu mõttes on tegu isikutega, kelle huve võib planeering puudutada või kes on ise avaldanud soovi olla planeerimismenetlusesse kaasatud.

Keskkonnaorganisatsioonid:

⁶⁷ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

⁶⁸ RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

⁶⁹ RKHK 3.12.2012, 3-3-1-47-12; RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

⁷⁰ RKHK 19.05.2008, 3-3-1-61-07.

⁷¹ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

⁷² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 70.

- Projekteerimistingimuste eelnõu arvamuse avaldamiseks esitamine keskkonnaorganisatsioonile peab tulenema projekteerimistingimuste andmisest tekkivast otsesest mõjust keskkonnale. Konkreetsed nõuded tagada keskkonnaühendustele keskkonnaotsuste vaidlustamisel suuremad õigused tulenevad Århusi konventsioonist, keskkonnamõju hindamise direktiivist, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivist ning keskkonnavastutuse direktiivist. Kuigi eristaatust andvast Århusi konventsioonist ning Euroopa Liidu direktiividest ilmneb selgelt suundumus avarama kaebeõiguse poole, sätestavad need õigusaktid keskkonnaühendusena tunnustamisele ainult kaks sisulist nõuet: valitsusvälisus ning keskkonnakaitse edendamine. Valitsusvälisuse nõue eeldab mittetulunduslikku iseloomu, seaduslikku eesmärki ja sõltumatust valitsusest ning välistab erakondade keskkonnaühendusena tunnustamise. Keskkonnakaitse edendamine hõlmab lisaks looduskaitsele ka keskkonnaelementide kaitse inimese tervise ja heaolu eesmärgil. /-/ Keskkonnaühenduste kriteeriumide kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada võimalikku kaebeõiguse kuritarvituste riski, eelkõige võimalust, et keskkonnakaitse sildi all püütakse edendada mingit erahuvi. Nõuded ei tohiks olla siiski sedavõrd ranged, et vaid üksikud organisatsioonid suudaksid neid täita. Protestigruppide kaebeõigust tuleb põhimõtteliselt aktsepteerida, kuid samas tavalisest enam veenduda keskkonnakaitse eesmärgil tegutsemise ehtsuses. Erilisel tuleb käsitleda kohalike (protesti)gruppide kaebeõigust – selliste huvigruppide tunnustamise põhiliseks kriteeriumiks peaks olema olulise osa kohalike elanike seisukohtade esindamine. Keskkonnaühenduse peamisteks kriteeriumideks tuleb pidada keskkonnakaitse eesmärgi deklareerimist ja eesmärgile vastavat tegevust, samuti vaidlusküsimuse seotust eesmärgiga. Üldnõudena võiks sätestada juriidilise isiku staatuse ning erandina tunnustada protestigruppide puhul tegutsemist asutamisel oleva juriidilise isiku vormis ning kohalike protestigruppide puhul ka seltsingu vormis.⁷³

Halduskohtumenetluse seadustikus⁷⁴ (edaspidi *HKMS*) on §-s 292 kaebeõigus seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga. Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon käesoleva seadustiku tähenduses on mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib *HKMS*-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus.

Piirkonna elanikke ühendavad ja koondavad organisatsioonid:

- Eelkõige tuleb vastavad organisatsioonid kaasata planeerimismenetluses. Projekteerimistingimuste menetluses võib nimetatud organisatsioonide kaasamine kõne alla tulla olukorras, kus tegu ei ole detailplaneeringu kohustusega alaga, kuid tegu on kogukonna jaoks olulise maa-alaga. Näiteks vanade pühapaikade või kooskäimiskohtadega seonduvalt. Lisaks võib nende kaasamine olla oluline detailplaneeringule lisaks antavate projekteerimistingimuste juures, kui nad on olnud varasemalt kaasatud ka detailplaneeringu menetlusse. Vastavate organisatsioonide kaasamine seonduv ka keskkonnaorganisatsioonide kaasamisega, kuna tihtipeale on organisatsiooni keskkonnakaitse eesmärgid laiemad kui looduskeskkonna kaitse. Pädev asutus peab vastavate organisatsioonide kaasamisel kaaluma huvitatud isikute kaasamise juures esitatud kriteeriume.

Eriehitiste omanikud või valdajad:

- Elektri-, kanalisatsiooni-, kütte-, sideehitiste jms omanikud või valdajad tuleks projekteerimistingimuste menetlusse kaasata, kui projekteerimistingimused puudutavad vastavate ehitiste toimimist või nende kaudu teenuse osutamist. Samuti tuleks vastavad isikud kaasata, kui on eeldada, et projekteerimistingimuste andmisel tuleb kavandatava ehitise ehitusprojekti näha ette muudatused olemasolevate eriehitiste asukohtade osas.

⁷³ K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? *Juridica* 2007/10, lk 727-736.

⁷⁴ Halduskohtumenetluse seadustik 23.02.2011, RT I, 25.10.2012, 10.

Ehitise kasutamise otstarve on eelkõige EhS-s kasutatav termin. Ehitise kasutamise otstarvete täpse loetelu on juba kehtiva seaduse alusel kehtestanud majandus- ja kommunikatsiooniminister⁷⁵. Ehitise kasutamise otstarvete loetelu annab loeteluna erinevate ehitiste liigituse. Tulenevalt ehitiste kasutamise otstarbest võivad sellele tuleneda erinevused teistest õigusaktidest. Näiteks tuleohutuseseadusest, kus on sätestatud erinev Päästeametiga kooskõlastamiseks teatud suuremate hoonete osas. planeeringus võib ehitise kasutamise otstarve olla oluline sellest tingitud mõjude tõttu – näiteks müra, tolmu vms levimise tõttu.

Ehitise ehitisealune pind on detailplaneeringu menetluses kasutatav mõiste. Ehitisealune pind on ehitise horisontaalprojektsiooni pind, mille hulka arvatakse ka ehitise väljaulatuvad osad ning sammastel olev ehitise osa. Ehitise ehitisealune pind määratakse 1 m² täpsusega. Vastav termin tuleneb majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusest⁷⁶ ning on vajalik eelkõige loamenetluses. Määrus on plaanitud kehtestada ka uue EhS alusel.

Hoone maht on eelnõus kasutatud detailplaneeringu menetluse juures. Hoone mahu mõistet ei ole veel õiguskorras kehtestatud, kuid seda on käsitletud ehitamisega seonduvates standardites ning see sisaldub samuti ehitise tehniliste andmete loetelu määruse kavandis. Hoone mahuna tuleb käsitleda hoone maapealset füüsilist mahtu arvatuna hoone välispiirete välispinnast, mitte arvestades sekundaarseid dekoratiivelemente, tehnoseadmeid ja muud seesugust. Hoone maapealse osa mahu arutamisel lähtutakse tegelikust maapinnast või katendist hoone ümber, võtmata arvesse võimalikke lokaalseid süvendeid.

Ehitise kõrgus ja sügavus on eelkõige vajalikud ehitusõiguse kontekstis. Konkreetseid mõisteid ei ole veel õiguskorras sätestatud, kuid rakendusakti eelnõu raames on välja pakutud järgnev käsitlus. Ehitise kõrgusena tuleb käsitleda ehitise suurimat vertikaalmõõdet hoonet vahetult ümbritsevast maapinnast või katendist, võtmata arvesse lokaalseid süvendeid, ehitise kõrgeima tarindi peale. Ehitise absoluutne kõrgus on riiklikus kõrgussüsteemis määratud kõrgusarv ehitise kõrgeima tarindi peale. Hoonel paiknevat tehnoseadet ja -süsteemi ning selle osa ning välireklaami ja muud seesugust ehitise kõrguse hulka ei arvestata. Ehitise sügavuse mõistet ei ole võimalik otseselt õigusaktidest tuletada. Hoone ja rajatise sügavuse määramise eesmärgid on samuti erinevad. Sügavuse kriteeriumi sätestamisel on eelnõu koostajad eelkõige silmas pidanud hoonete puhul maa-aluseid korruseid ning rajatiste puhul tegelikku paiknemist maa all. Näiteks kaevude puhul on sügavus vägagi asjakohane mõõde.

Eelnõu § 7. Planeeringute infosüsteem

§ 7 lõige 1 sätestab, et planeeringute infosüsteem on planeeringute menetlemise keskkond, kust on võimalik saada teavet planeerimismenetluse ja planeeringute kohta ning teha planeerimismenetluse toiminguid. Seega peab vastav andmekogu võimaldama esmalt planeeringuid elektrooniliselt menetleda ning teisalt saada avalikkusel informatsiooni kehtestatud planeeringute kohta. Menetluskeskkonnas peab olema võimalik teha erinevaid menetlustoiminguid. Infosüsteemi oluline eesmärk on ka selle liidestamine teiste olemasolevate registritega, näiteks ehisregistriga, et planeeringust tulenevad piirangud või kitsendused oleksid nähtavad ka ehitusloa menetluse juures.

§ 7 lõiked 2–4 kehtestavad andmekogu asutamiseks vajalikud alused. Andmekogu asutab Vabariigi Valitsus, kes kehtestab samuti selle põhimääruse. Kuna tegu ei ole isiku põhiõigusi intensiivselt riivata võiva andmete kogumisega, siis ei ole seaduse tasandil vajalik andmekogu väga põhjalik reguleerimine.

Kogutavate andmekategooriatena on loetletud andmed kehtestatud planeeringu kohta, planeerimismenetluses tehtavate menetlustoimingute andmed, teave kaasamise ja koostöö kohta ja teaveplaneeringute olulisemad lisade kohta. Täpsustatud andmete loetelu esitatakse andmekogu põhimääruses.

⁷⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus 4.12.2012 nr 78 „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“. RT I, 07.12.2012, 9.

⁷⁶ Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 69 „Ehitise tehniliste andmete loetelu“. RTL 2003, 3, 26; 2008, 100, 1428.

Eelnõu § 8. Planeerimisalaste juhendite andmine

§ 8 lõige 1 sätestab, et Siseminister võib ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste kujundamiseks anda juhendeid, et:

- 1) edendada tervikliku ja kvaliteetse keskkonna loomist ja säilitamist;
- 2) ühtlustada planeeringu koostamise korraldamise praktikat;
- 3) tagada erinevate huvide ja väärtustega tasakaalustamine;
- 4) anda muid selgitusi käesoleva seaduse rakendamiseks.

Juhendite andmise selget pädevust on eelnõus reguleeritud, et anda õigusakti tasemel selge signaal, et planeerimisõigust puudutavat valdkonda tuleb senisest rohkem koordineerida. See on vajalik, et tagada planeerimisalase tegevuse kvaliteedi tõus ning erinevate planeeringuliikide sidustus. Samuti, et planeeringuga lahendatavatest ülesannetest saadaks ühte moodi aru ja et saavutatud tulemus oleks ka üksikisikutele mõistetav. Juhendeid antakse, et ühtlustada või selgitada seaduse alusel tekkivat praktikat. Juhenditel ei ole siduvat iseloomu, see tähendab, et nende järgimine ei ole kohustuslik. Kuna haldusorgan annab juhendi näol tõlgenduse, millisel viisil on seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuded täidetud, peaks juhendit järgiv isik saama kindlustunde, et tema käitumisviis on õige. Juhendite kasutamine on mõistlik valdkondades, mida iseloomustab laia kaalutlusruumi olemasolu ning väärtushinnangutel põhinevate otsuste tegemine. See tähendab, et seadusesse ei ole võimalik üheselt kirjutada, mida käsitleda näiteks kvaliteetse keskkonnana, kuna sellist hinnangut mõjutavad subjektiivsed asjaolud. Juhendiga saab aga suunata ja koostöös ka erasektoriga välja töötada juhise, milliste tingimuste esinemisel ja millises olukorras on võimalik keskkonnale anda hinnang, et see on kvaliteetne. Kuigi juhend kuulub pehme õiguse valdkonda ning ei ole seega järgimiseks kohustuslik, annab see võimaluse kujundada vastavas valdkonnas head tava, mida saab tulevikus vajadusel vormistada ka õigusnormideks.

Juhendite andmise idee on kantud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktist 1180, kus tuli analüüsida Riigiarhitekti institutsiooni loomise vajalikkust. Kuigi planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus leiti, et otsest vajadust uue institutsiooni loomise osas ei ole, siis idee valdkonna suuremast ühtsusest on igati tervitatav. Sätestatud näitliku loetelu eeskujuna oli Riigiarhitekti kontseptsioonis välja toodud Riigiarhitekti ülesanded. Seega on esimese eesmärgina juhendi andmiseks välja toodud tervikliku ja kvaliteetse keskkonna loomine ja säilitamine. Juhend võib selle eesmärgi raames anda näiteks suuniseid üld- ja detailplaneeringute koostamiseks, et viimastes oleks vastavate põhimõtete järgimine tagatud. Seega võib juhend tuua välja, milliseid maakasutus- ja ehitustingimusi sätestades tagatakse terviklik ja kvaliteetne keskkond.

Planeerimisvaldkonna üks probleeme on olnud riiklike planeerimisotsuste killustatus, See tähendab, et erinevad valitsusasutused teevad iseseisvalt nendele vajalikke planeeringuid, sealjuures arvestamata üldpilti või teadmata, et samaaegselt tehakse teises valitsusasutuses sarnaseid otsuseid. Seega on vajalik, et riigisisene koostöö oleks paremini koordineeritud ning et planeerimisalased teadmised oleksid koondatud ühte valitsusasutusse, kes peaks nõustama ka teisi. Seetõttu on juhendite andmise pädevus antud Siseministerile. Siseminister võib otsustada, et ka muudes küsimustes on juhendite koostamine vajalik.

§ 8 lõige 2 sätestab, et juhendid avalikustatakse Siseministeri veebilehel. Juhendite avalikustamine Siseministeri veebilehel tagab avalikkuse võimaluse nendega tutvuda.

Eelnõu § 9. Elukeskkonna parendamise põhimõte

§ 9 sätestab, et planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi.

Kõnesolev säte annab suunise, planeerimine peab aitama kaasa toimiva elukeskkonna loomisele. Ruumilise planeerimise üks ülesandeid on arvestada elukeskkonna kvaliteedi parendamisega. Planeerimine peab olema sidus ning tagama erinevate valdkondade koostöömise. Seega aitab see põhimõtte tagada, et planeerimisel ei jäetaks tähelepanuta erinevaid aspekte, mis hakkavad hiljem mõjutama elukeskkonna kvaliteeti.

Kirjeldatud põhimõtte on seotud ka otstarbeka, mõistliku ja säästva maakasutuse põhimõttega, kus muuhulgas tuuakse välja keskkonna kui väärtuse kaitse. Keskkonda võib käsitleda nii loodus- kui ka tehiskeskkonnana. Ringkonnakohus on Koidu pargi säilitamise vaidluses leidnud: „Isiku elukeskkonnaks ei ole vaid tema kinnistu või korteriomand, vaid vähemalt ka tema elukohta vahetult ümbritsev avalik ruum, iseäranis elukoha vahetus läheduses asuvad pargid ja haljasalad, samuti sellised alad, kus isik tavatseb jalutada, sportida, lapsega mängida või muul viisil vaba aega veeta. Isiku enda elukeskkonna säilitamiseks ja selle kasutamise võimaluse tagamiseks esitatud kaebust ei saa samastada omavalitsusüksuse huvides või avalikes huvides esitatud kaebusega (populaarkaebusega). /-/ Õigus keskkonna säästmisele ei välista täielikult olemasoleva keskkonna muutmist, sh haljastuse asendamist hoonetega. Küll aga nõuab keskkonnapõhiõigus, et puudutatud isikud kaasataks tõhusalt otsuste tegemisse, mis võivad tuua kaasa nende elukeskkonna muutmise, et selliseid otsuseid motiveeritaks ning et elukeskkonna kahjustamine ja kasutusõiguse piiramine toimuks vaid juhul, kui selleks on kaalukad põhjused (PS §-d 11 ja 14).“⁷⁷ Puhta elukeskkonna saavutamise eesmärk seondub eelkõige KSÜS-s toodud eesmärkidega. Tegu on ainult ühega paljudest eesmärkidest, seega on oluline ka silmas pidada, et eesmärgid tuleb saavutada neid omavahel tasakaalustades.

Nimetatud põhimõtte on suunatud eelkõige planeerimisalase tegevuse korraldajale, kes peab põhimõttes toodud elemente kaalutlema ja põhjendama. Isikutele on põhimõttest tulenevalt õigus olla teadlikud ning vajadusel ka kaasatud planeerimismenetlusse, kus vastavaid küsimusi arutatakse. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab looma eeldused nii käesolevale põhimõttele vastava ruumi olemasoluks kui ka selle säilitamiseks. Sealjuures tuleb säilitada olemasolevad väärtused.

See põhimõtte sisaldab mitmeid olulisi komponente. Näiteks tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ruumilise struktuuri arenguks. Kasutajasõbralik tähendab grammatiliselt tõlgendatuna, et planeeringu elluviimisel on loodavat ruumi võimalik mugavalt kasutada. Keda täpsemalt käsitleda kasutajana, oleneb loodava või muudetava ruumi eesmärkidest. Kui tegu on elamukvartaliga, siis tuleb arvestada eelkõige üksikisikuga. Üksikisiku jaoks on eelduslikult oluline juurdepääs elamule, parkimiskorraldus, puhkeala lähedus jne küsimused. Kasutajasõbralik ei ole näiteks lahendus, kus parkimiseks ei ole ette nähtud piisavalt ruumi või lahendus, kus elamukvartali poolitab tiheda liiklusega tänav, mida elanikud peavad elamukvartali sees liikumiseks pidevalt ületama.

Kogukondlike väärtusi kandva ruumilise struktuuri arengu soodustamine tähendab, et arvestada tuleb piirkonnas välja kujunenud traditsiooniliste või ajalooliste väärtustega. Väärtus võib seisneda miljöös või arhitektuuri eripärades, aga ka muudest küsimustest. Kogukondlik väärtus võib olla näiteks traditsioonilise kooskäimiskoha olemasolu ja selle säilitamine. Samuti harjumuspärase puhkeala või pargi säilitamine. Kogukondlike huvide ja väärtuste kohta vaata ka huvide tasakaalustamise põhimõtte selgitust.

Ruumiline struktuur tähendab, et ruumil on erinevad ülesanded ja nende ülesannete lahendamisel tuleb arvestada erinevaid eesmärke. Olulised on ruumile iseloomulikud tunnused ja asukoha eripära. Uurides erinevaid allikaid on võimalik leida ruumilisele struktuurile erinevaid käsitlusi. PlanS kontekstis on põhimõtete tasandil kõige sobivam linnastu ruumilise struktuuri kirjeldus. Linnastu struktuur on kolmeosaline. Esiteks on defineeritud linna vorm (*urban form*) kui „individuaalsete elementide ruumiline muster või korraldus linna piirkonna sees – näiteks hoonestus, kaakasutus, aga ka sotsiaalsed grupid, majandustegevus, avalikud institutsioonid“. Teiseks oluliseks struktuuri aspektiks on interaktsioon linnas (*urban interaction*), mis on kogum suhteid, seoseid ja voogusid, mis seob maakasutuse, sotsiaalsete rühmade ja tegevuste mustrid üheks funktsionaalseks tervikuks. Linna ruumiline struktuur on: „Linna vorm, mida katavad erinevad käitumismustrid ja interaktsioon nagu näiteks kinnisvaraturu ja maahindade

⁷⁷ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11; RKHK 07.06.2006, 3-3-1-36-06.

suhe või omavalitsuse organiseeriv tegevus läbi planeerimise“. Kolm erinevat komponenti on käsitletavat ühe tervikuna, mis moodustavad linna ruumilise struktuuri.⁷⁸

Eesti keeles tähendab miljöo keskkonda ehk ümbruskonda, aga ka õhkkonda. Miljöo tähendab materiaalselt ja vaimset ümbrust, meeleolu, atmosfääri, ümbritsevat kliimat, loodus- ja kultuurikeskkonda jms. Seega on miljöo nii materiaalne kui ka tunnetatav keskkond. Kuna keskkond ei ole vaid väline nähtus, vaid sisaldab inimest, on ka miljöo seotud inimese tunnetusega. Keskkonna tunnetus sõltub vaataja kogemustest, teadmistest, väärtustest, kultuurilisest taustast, ootustest ja vajadustest. Miljöoala näol on tegu oma olemuselt selgelt ja eripäraselt eristuva kultuurikeskkonnaga, mis hõlmab inimeste loodud ja kujundatud eluasemepiirkondi. Sellised piirkonnad kätkevad endis nii kultuur-ajaloolisi kui sotsiaalseid väärtusi, mille säilitamine on oluline nii kultuuri kui ka rahvusliku või kohaliku identiteedi seisukohalt. Ala, kus väärtuste kontsentratsioon miljöos on suurem, on miljööväärtuslik.⁷⁹

Miljöo võib ajas muutuda, mis tähendab, et teatud juhtudel on õigustatud kord loodud keskkonna muutmise. Riigikohus on leidnud, et kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktselt kaitstavat usaldust, et kord kindlaks määratud tingimused säiliks muutumatuna. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda (Riigikohtu 19.04.2007 otsus haldusasjas nr 3-3-1-12-07). Miljöo ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest pole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused. Täiendavate korterite rajamine valmisolevasse ehitisse võib teatud asjaoludel endaga tuua naabruses elava isiku subjektiivsete õiguste rikkumise, kuid kahjulike mõjutuste vältimiseks ja sätestatud piirides hoidmiseks on võimalikud erinevad avalik-õiguslikud vahendid.⁸⁰

Kehtivas PlanS-s vastavat põhimõtet sätestatud ei ole, seega ei ole siinkohal võimalik ka esitada võrdlust. Eelnõus kasutatakse ka edaspidi termineid miljööväärtuslik ala ja miljööväärtuslik, mis erineb kehtivast PlanS-s selle poolest, sest seal on kasutusel termin miljööväärtuslik hoonestusala. Sõnast hoonestus otsustati loobuda, sest miljööväärtuslik võib olla ka hooneteta ala, näiteks maastik, mille säilitamine võib olla oluline.

Esteetiline miljöo on igakordselt tulenevalt asukohast sisustatav mõiste. On mõistetav, et asi, mis on ühtede inimeste jaoks esteetiline, ei pruugi seda teiste jaoks olla. Seega on planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanne vastanduvad huvid ja väärtused tasakaalustada ning leida enamuse jaoks sobiv lahendus.

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

Eelnõu § 10. Avalikkuse osalemise ja teavitamise põhimõte

§ 10 lõige 1 sätestab, et planeerimismenetlus on avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama ja menetlusse piisavalt kaasama. Torremolinose hartas on märgitud avalikkuse osalemise olulisus planeerimismenetluses, sätestades, et regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud. Seega on planeerimismenetluse avalikkuse nõue planeerimisalase tegevuse korraldajale, kes peab tagama, et avalikkus oleks piisavalt kaasatud ja et täidetud oleksid teabe avalikustamisega seonduvad nõuded.

⁷⁸ A. Ideon. Eeslinnastumisest Tallinna linnastus. Hoonestusala laienemine aastatel 1995 – 2005. Tartu, 2006, lk 9 (viidatud: Bourne, L. S. 1982. Urban spatial structure: an introductory essay on concepts and criteria. In Larry S. Bourne (ed.), *Internal Structure of the City, Readings on Urban Form, Growth and Policy*. New York, Oxford: Oxford University Press, 28-45).

⁷⁹ Selgitus miljöo kohta internetis: <http://www.miljoala.ee/?id=1401>.

⁸⁰ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHK 24.05.2010; 3-3-1-29-10..

Riigikohus on leidnud, et planeerimisotsustuste omapära – nende ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu – on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega. Planeerimismenetlusele on üldiselt omane avalikkuse põhimõte.⁸¹ Avalikkuse kaasamise olulisust planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-16-08⁸², mille kohaselt on kehtiva PlanS-i § 1 lõikes 2 sätestatud PlanS-i eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik avalikkuse tõhus kaasamine.

Eristatakse kahte liiki avalikkuse osalusega menetlusi:

- 1) igaühe menetlus ehk nn populaarosalusega menetlus, milles osalemise õigus on igal isikul ning osalemine ei eelda puutumuse olemasolu;
- 2) huviosalusega ehk puudutatud isikute menetlus, kus menetlusse astuja peab enne tõendama oma huvitatust või puudutatust. Planeerimismenetluse puhul on tegemist populaarosalusega menetlusega⁸³. Määratlematult suur isikute ringi sätestamine planeerimismenetluses on vajalik, et tagada planeerimisotsuste kui diskretsiooniotsuste üle avalikkuse kontroll.

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

Avalikkuse põhimõte hõlmab ka informatsiooni avalikkust. See tähendab, et planeerimismenetlusega seonduv informatsioon peab olema avalik. Avalikkuse põhimõte on tihedalt seotud põhiseadusliku igaüheõigusega saada informatsiooni ning sellega seonduva raamseaduse – avaliku teabe seadusega (edaspidi AvTS). PlanS-s sätestatud avalikkuse põhimõte kohaldub koos AvTS-s kehtestatud reeglitega. See tähendab, et teabe avalikustamine ning selle nõudmise õigus peavad olema tasakaalus teiste põhiseadusest tulenevate väärtustega, näiteks eraelu puutumatus ja autori õiguste kaitsega. Eraelu puutumatus kaitse on piiritletud viisil, et ainult isiku eraelu oluliselt riivavat infot ei avalikustata. See tähendab, et varem kohustuslikuna avalikustatavad andmed, mis pärinevad näiteks kinnistusraamatust, on ka planeerimismenetluses avalikud.

Planeeringuliikide juures on konkreetselt ära toodud aktiivse informatsiooni avalikustamise kohustused, näiteks kohustus teavet avalikustada veebilehel juba planeerimismenetluse ajal. Teabele, mida ei pea aktiivselt avalikustama, kuid mis oma olemuselt on avalik, võib juurdepääsu taotleda teabenõude alusel. Juurdepääsupiirangute osas tuleb samuti lähtuda avaliku teabe seadusest.

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

⁸¹ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

⁸² RKHK 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

⁸³ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica 2006/7.

samuti on uuenduslikult lisatud teavitamine Ametlikes Teadaannetes. Ametlikud Teadaanded on eelnõusse lisaks ajalehtedele lisatud, sest seal avalikustatakse juba praegu keskkonnamõju hindamist puudutavat teavet. Samuti on võimalik sellest registrist tellida endale elektroonilisi teavitusi, miks peaksid samuti aitama igaühel olla paremini kursis planeerimismenetluses tehtavate toimingutega.

Võrdlusriikide õiguses on avalikkuse põhimõtet käsitletud näiteks Sloveenias ja Taanis. Sloveenia ruumilise planeerimise seaduse artikkel 5 sätestab avalikkuse põhimõtte. Selle kohaselt peavad ruumilises planeerimise menetluses riiklikud ja kohalikud asutused lubama huvitatud isikutel või isikute gruppidel avaldada oma arvamust vastavalt kõnesolevale seadusele. Lisaks on kehtestatud õigus, et igaühel on õigus olla teavitatud ja osaleda ruumilise planeerimise eelnõude menetlemises, samuti esitada arvamusi, omapoolseid ettepanekuid või osaleda mõnel muul viisil. Riiklik või kohalik asutus peab võimaldama juurdepääsu ruumilise planeerimise dokumentidele, ekspertmaterjalidele ja teistele dokumentidele ning teavitama avalikkust ruumilise planeerimise asjaoludest. Taani õiguses tuuakse välja planeerimisseaduse § 1 lg 2 p-s 5 avalikkuse võimalikult ulatuslik osalemine planeerimistegevuses.

§ 10 lõige 2 sätestab, et igaühel on õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal esitada arvamusi planeeringu kohta. Planeerimismenetluses osalemise õigus tuleneb kaudselt keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises ja üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist (edaspidi *Århusi konventsioon*), kus liikmesriigid peavad artikkel 6 kohaselt tagama, et üldsusel oleks võimalik keskkonnanähtude puudutavates menetlustes osaleda. Oluline on, et üldsus saaks keskkonnanähtude otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda. Selleks nähakse teavitamisel ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda. Et tagada üldsuse osalemise tõhusus, näeb konventsiooniosaline ette tema osalemise juba otsustamise algelaps, kui kõik variandid on lahtised. Vajaduse korral innustab konventsiooniosaline taotlejat tegema kindlaks asjast huvitatud üldsuse, et arutada taotluse eesmärgi ja edastada infot oma taotluse eesmärkide kohta enne loa taotlemist.

Lisaks tuleneb õigus osaleda planeerimismenetluses Torremolinose hartast, kus on sätestatud demokraatlikkuse põhimõte. Selle kohaselt tuleb planeerimine läbi viia selliselt, et oleks tagatud huvitatud inimeste ja nende poliitiliste esindajate osalus.

Planeerimis põhimõtete sätestamise kaudu peab seadusandja tooma välja eriti kõrgetasemelist kaitset väärivad valdkonnad ehk lähtuda tuleks juriidilises kirjanduses kajastamist leidnud olulisuse põhimõttest – mida intensiivsem on põhiõigusriive, seda täpsemini ja konkreetsemalt tuleb see seaduslikul tasandil reguleerida. Olulisuse põhimõttest tuleneb ka see, et riiklikult tähtsate valdkondade otsustusi ei tohi üle anda seaduse rakendajale. Vaatamata planeerimisvabadust piiravate printsiipide nimekirja näilisele pikkusele, jääb haldusele planeerimisel siiski suurem otsustusruum kui paljudel muudel kaalutusõiguse teostamise juhtudel. Kehtivas PlanS-is oli avalikustamise põhimõttega seonduvad printsiibid reguleeritud erinevates paragrahvides ning ei asunud õigusaktis kompaktselt koos (avalikkuse ja teabe kättesaadavuse põhimõte).

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

§ 10 lõige 3 sätestab, et igaühel on õigus tasuta saada asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta. Lõige 3 on oma olemuselt seotud kõnesoleva paragrahvi lõikega 1. Kui lõige 1 sätestab kohustuse planeerimisalase tegevuse korraldajale tagada avalikkuse kaasamine, siis lõige 3 sätestab igaühe õiguse saada asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta. Iga planeeringuliigi juures on täpsustavalt sätestatud aktiivse ja passiivse kaasamise normid. Siinkohal on aga sätestatud üldnorm, mille alusel planeerimismenetluses mitteosaleval isikul on samuti õigus planeerimisalase tegevuse korraldajalt vajalikku informatsiooni saada.

Informatsiooni andmise kohustuse täitmine sõltub küsitava teabe sisust. Nõue võib olla täidetud vajaliku teabe avalikustamisega veebilehel või ka viitega, millal on võimalik isiku taotlus sisuliselt täita. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab hindama info saamise taotluse sisu ja kaaluma, milline oleks

otstarbekas ja mõistlik lahendus teabe väljastamiseks. Haldusorgan peab järgima, et menetluse vältel esitatud taotluste korral tuleb lähtuda AvTS-st.

Eelnõu § 11. Huvide tasakaalustamise põhimõte

§ 11 lõige 1 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustatama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtuseid ning kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse. Nimetatud sätte eesmärk on kohustada planeerimisalase tegevuse korraldajat tasakaalustama erinevad huvid ja väärtused planeerimismenetluses ja planeeringulahenduse koostamisel. Erinevate huvide all on silmas peetud nii avalikke, riiklikke, regionaalseid, kohalikke kui ka erahuvisid. Erinevaid huvisid ei ole täpselt üles loetletud, sest igakordne planeeringu koostamine võib oma eesmärkidelt olla erinev ja tõusetada võivad seaduses mainimata huvid, mis aga konkreetsel juhul vajaksid kaalumist. Erinevate huvide kaalumise kohustus tuleneb kaudselt ka Torremolinose hartas sätestatud funktsionaalsuse põhimõttest, mille kohaselt peab planeerimine arvestama ühistel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel baseeruva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis mõnikord ületab administratiivsed ja territoriaalsed piirid, pidades samal ajal silmas erinevate maade institutsioonilist korraldust.

Kirjanduses ei ole terminile „huvi“ suudetud ühest tähendust anda. Tihti seostatakse seda terminit vajadusega (nii vajadus kui ka huvi juhivad isiku käitumist), kuid neid termineid ei samastata. Philipp Heck on leidnud näiteks, et tavapärases keelekasutuses tähendab sõna „huvi“ inimese jaoks eluliste (elulise tähtsusega) hüvede poole pürgimist.⁸⁴

Eri teooriatest on võimalik tuua välja järgmine ühisosa:

- 1) huvi subjektiks on kas üksikisik või ühiskondlik grupp;
 - 2) huvi teenib vajadust;
 - 3) huvi seostub eesmärgipärase tegevusega (mis on huvi avaldumise vormiks), olles selle tegevuse põhjuseks;
 - 4) huvi on ühest küljest konkreetne, teisest küljest aga muutuv;
 - 5) huvid sõltuvad isiku elukeskkonnast;
 - 6) huvi korral otsitakse selle realiseerimisvõimalusi;
 - 7) huvi on õiguskaitse objektiks ja normatiivsete ettekirjutuste kohaldamise tingimuseks.
- Seega võib märkida, et huvi on dünaamilise ühiskondlike suhete süsteemi üks osa.⁸⁵

Aruteludes on kõige enam tõusetunud avalike huvide defineerimise ja nende olemuse küsimus. Eesti põhiseaduses avaliku huvi kaitset otsesõnu sätestatud ei ole. Planeerimismenetluse ja avaliku huvi seose võib tuletada PS § 32 lg 2 teisest lausest, mille järgi ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt. Termin avalik huvi on laialdaselt kasutusel määratlemaks üldist, ühiskonda puutuvat ning sotsiaalset hüve. H. Maurer on öelnud, et haldus peab olema orienteeritud avalikele huvidele. Avalikud huvid ei ole mingil juhul lõplikult kindlaks määratud, vaid need on ajas muutuvad ja sageli oma ajas vaieldavad. Eelkõige on tänapäevases pluralistlikus riigis ikka ja jälle küsitav, mis kuulub avalike huvide hulka ja missugune kaal on neil võimalikus huvidekonfliktis. Siin osutub määravaks eelkõige põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused.

Avaliku huvi mõiste määratlemisel on erinevaid seisukohti. Näiteks on K. Merusk asunud seisukohale, et avalikud huvid on riigi kui kogukonna huvid. Täpsemalt öeldes on need kõige avalikumal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa⁸⁶. K. Ikkonen on oma artiklis kirjutanud: „Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades kas millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist (omandi mõjutamisest hoidumist)“.⁸⁷ Tulenevalt erinevatest võimalustest, kuidas avalikku

⁸⁴ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. *Juridica* 2005, nr 3, lk 195 (viidatud: P. Heck. *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*. Tübingen 1932, lk 36).

⁸⁵ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. *Juridica* 2005, nr 3, lk 195 (viidatud: K. Ю. Тотъев, lk 19–20).

⁸⁶ K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. *Juridica* 1996, nr 4, lk 174.

⁸⁷ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. *Juridica* 2005, nr 3, lk 195.

huvi defineerida, ja selle mõtestamise keerukusest otsustati eelnõu koostamisel jätta avalik huvi sisustamata ja võimaldada seda iga kord vastavalt olukorrale sisustada.

R. Alexy on Eesti põhiseadust analüüsid selgitanud, et näiteks otsustatakse omandivabadust tõlgendades muu hulgas ka küsimus, kas ühiskonnakorraldus peab vastama pigem liberaalsetele või sotsiaalriiklikele printsiipidele⁸⁸. Eesti põhiseaduse kommentaarid vaikivad⁸⁹ sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi olemust käsitledes üldiste huvide kaitsest (PS § 10). Sotsiaalse õigusriigi printsiipi mõistetakse siiani suhteliselt kitsalt ehk riigi kohustusena kaitsta abivajajaid ning arvestada seda kulude ja tulude üle otsustamisel.⁹⁰

Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. veebruari 1986. a lahend *James jt v. Ühendkuningriik* tunnustab riikide ulatuslikku õigust sekkuda omandist tulenevate õiguste teostamisse üldistes sotsiaalsetes ja majanduslikes huvides, isegi kui sellest saadavad eelised langevad konkreetsete (eraõiguslike) isikute kasuks. Üldiste huvide olemasolu tuvastamiseks on EIÕK arvates piisav, kui võõrandamine toimub mingi eesmärgi saavutamiseks, mis on mõeldud sotsiaalse õigluse tugevdamiseks. Seega tuleb kontrollida, kas eesmärk vastab nimetatud kriteeriumile.⁹¹

Erahuvide kaitse võib Eesti põhiseadusest märksa selgemini välja lugeda. Nimelt sätestab põhiseaduse § 32 omandiõiguse, § 33 kodu puutumatus, § 31 ettevõtlusvabaduse. /-/ Õigus kinnisasjale ehitada kuulub põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitsealasse. Nimetatud säte annab õiguse omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Planeerimisseaduses sätestatu puhul on tegemist avalik-õiguslike piirangutega omandi kasutamisele. Seega saab maaomanik oma õigust kasutada, lähtudes ehitusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest ning neis sätestatud piirangutest. Põhiseaduse § 32 puhul on tegemist ka üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele⁹². Seega on ehitus- ja planeerimismenetluse kui vägagi ressursimahuka menetluse läbimine ning tulemuse püsijäämine üksikisiku seisukohast oluline.⁹³ Erahuvide kõige selgemaks väljenduseks planeerimisseaduses on detailplaneeringu algatamise taotlus, kus huvitatud isik esitab taotluse oma omandipõhiõiguse realiseerimiseks.

Era- ja avaliku huvi tasakaalustamise kohta on Riigikohus leidnud: „Kui planeeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus ise, võib erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmise võimalus olla tõhusam juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Avalikule huvile vastavad lahendused tuleb sobitada planeeringusse juba selle koostamise käigus. Arendaja huvide ning avalike huvide vastuollu sattumise oht on suurem juhul, kui detailplaneeringuga tehakse ettepanek üldplaneeringu muutmiseks.“⁹⁴

Riiklike huvide all on eelkõige mõeldud kogu riiki hõlmavaid üldisi huvisid. Riiklik huvi võib olla näiteks seotud riigikaitse või julgeolekuga, energia tootmise või üleriigilise transpordiga. Riiklik huvi on ka mõju või seosed teiste riikidega, seega võib planeeritav riiklik huvi olla ühtlasi ka rahvusvaheline huvi. Riikliku huvi alla kuulub näiteks ka looduskaitse ning muinsuskaitse, sest tegu on kohalikust tasandist kõrgemate üldiste väärtustega, mida peab kogu riigi territooriumil võrdsetl kaitsema. Tuleb mainida, et erinevate huvide väljendus ei pea tingimata tulenema planeeringuliikide hierarhilisest suhtest. Riiklike huvisid väljendav planeering võib olla ka detailplaneering, kui näiteks soovitakse ehitada riigikaitse eesmärgiga hoonet. Sellises olukorras on huvide kaalutlemine aga natuke teises kontekstis kui maakonnaplaneeringu puhul.

Regionaalsed huvid tähendavad maakondlikke huve, aga ka selliseid regionaalseid huve, mis ei ole seotud konkreetse haldusüksusega. Regionaalsed huvid võivad tähendada ajalooliste piirkondade

⁸⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001, eriväljaanne, lk 10.

⁸⁹ Samal seisukohal on ka R. Maruste, nentides, et Eesti põhiseadus ei ütle sõnagi Eesti riigis kasutatava majandusmudeli kohta, seega on see rahva tahtel jäetud poliitiliseks otsustamiseks, millist majandusmudelit kasutada. Küll aga on rahvas selgelt osutanud, et milline see mudel ka ei oleks, lasub avalikul võimul sotsiaalriikluse printsiibi kaudu sotsiaalse õigluse tagamise kohustus.

⁹⁰ E.-J. Truuväli jt. Eesti põhiseaduse kommentaarid väljaanne. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2002, lk 106, p 3.2.

⁹¹ Euroopa Inimõiguste kohus (EIÕK) James and others v. United Kingdom 21. veebruar 1986. a – nr 8793/79.

⁹² RKPJKo 15.06.2007, 3-4-1-9-07 – RT III, 28.06.2007, 26, 213, p 20.

⁹³ S. Mikli. Lammutusettekirjutuse olemusest ja sellega seonduvatest probleemidest Eesti õiguskorras. Tartu 2008, lk 15–18.

⁹⁴ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

huvisid, näiteks Mulgimaa või Setumaa huvisid. Tegu on eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvidega. Kohalikud huvid ja väärtused on üksikisikule kõige lähemal seisvamad huvid ning kannavad endas kogukondlikke väärtusi. Kogukondlikud väärtused ei pea jällegi tähendama konkreetse haldusüksuse huve, vaid huvid võivad olla haldusüksuse sisesed, näiteks mõne linnaosa või osavalla huvid, aga ka ajaloolised asumite huvid. Kohalikud huvid võivad olla mitme kohaliku omavalitsuse ülesed, näiteks piirkonda veevärgi ehitamise huvi.

K. Ikkonen tõi oma omandipõhiõigust käsitlevas artiklis välja, et tihtipeale väljendab huvi soovi mõne väärtuse saavutamiseks. Seega on ka selles sättes huvid ja väärtused tihedelt seotud. Väärtus on ükskõik milline asi, materiaalne või ideaalne, idee või institutsioon, tegelik või kujuteldav, kõik see, mille suhtes inimene võtab hinnangulise seisukoha, mille kohta arvatakse, et see on oluline, etendab olulist rolli, ning selle saavutamine, selle poole püüdlemine või selle tõrjumine on vajalik indiviidile või tervele grupile, ühiskonnale.⁹⁵ Väärtused on enamuse poolt heaks kiidetud ja omaks võetud arusaamad sellest, mis on hea ja halb, lubatud ja keelatud, ilus ja inetu, kasulik ja kahjulik (I. Aimre). Õiguslikus mõttes on kindlasti ka väga olulised erinevad põhiseadusest tulenevad väärtused.

Konkreetsed huvid väljenduvad planeerimismenetluses taotluse esitamisel või haldusorgani enda aktiivses tegevuses planeeringu algatamisega. Planeeringuga seonduvad huvid või väärtused tuleb tasakaalustada arvestades algatatud planeeringu eesmärgi. Näiteks maakonnaplaneeringu algatamisel on olulised maakondlikud ja regionaalsed huvid, mida peab tasakaalustama erinevate ajas oluliste väärtustega. Maakonnaplaneeringu koostamise hetkel võib olla oluline ühiskondlik väärtus omandipõhiõiguse kaitse tagamine. See tähendab, et maakondlike huvide arendamisel tuleb erilise hoolega järgida võimalike kitsenduste seadmise ulatust ja mõju kinnisasja omanikule. Kuigi maakonnaplaneering peaks oma üldise iseloomu tõttu kinnisasjadele mitte kitsendusi seadma, võib konkreetsete objektide asukoha paikapanemisest kitsendus siiski tekkida. Seega tuleb vajadusel kinnisasja maakondlikest huvidest tulenevalt kitsendada, kuid seda tuleb teha väärtustega piisavalt arvestades. Näiteks võib olla tasakaalustav element kitsenduse eest saadav kompensatsioon. Mida suurem on avalik huvi planeeringu kehtestamise osas, näiteks äärealasid keksustega ühendava kiire transpordi loomine, mis annaks võimaluse inimestele äärealadele elama jääda, kuid käia tööil mujal, seda enam peavad taanduma teised huvid, näiteks üksiku kinnisasja omaniku huvid. Lisaks peab arvestama PlanS-s välja toodud teiste põhimõtetega, näiteks elukvaliteedi tagamise põhimõttega.

Huvide kaalumise põhimõtte sõnastus kehtivas seaduses on andnud alust mitmesuguseks tõlgenduseks. Seaduse eesmärgina on sätestatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavate maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine. Sätte eesmärk on küll arusaadav, kuid probleeme võib valmistada selle absoluutne iseloom. Küsimus on, mida tähendab võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvide arvestamine. See sõnastus võib viia tulemuseni, kus põhiohk langeb võimalikult paljusid ühiskonnaliikmeid arvesse võtvate lahenduste leidmisele. Kuna erinevate ühiskonnaliikmete huvid on tihtipeale vastanduvad, on raske saavutada seaduses sätestatud eesmärki. Kui esineb ülekaalukas huvi, mida tuleb planeerimismenetluses kaitsta, on teatud juhtudel siiski põhjendatud teiste huvide või väärtuste taandumine. Võimalikult paljude huvide arvestamine viitab kompromisslahendusele, mis ei pruugi tegelikkuses olulist huvi piisavalt kaitsta ja võib viia selle ebaproportsionaalse riiveni, mis on omakorda kohtulikult kontrollitav. Samas on erinevate huvide arvestamine ja kaalumine oluline põhimõte, mistõttu tuleb see muudetud sõnastuses seaduses säilitada.

Planeerimismenetluses on oluline kaasata võimalikult palju isikuid (avalikkuse põhimõte), kuid huvisid tuleks siiski kaalutleda planeeringu koostamise eesmärgist lähtuvalt. Huvide või väärtuste tasakaalustamisest räägitakse ka kehtiva PlanS-i § 1 lõikes 3, kus tasakaalustatult tuleb arvestada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Lisaks on § 4 lõikes 2 punktis 2 kohaliku omavalitsuse kohustus tagada planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamine, mis on planeeringu kehtestamise eeldus. Erinevate huvide kaalumise on planeerimisseaduse põhimõtena oluline ka edaspidi, kuid lõppkaalutluse peab tegema avalik võim ning kaalutlus peab lähtuma avalike huvide tagamise vajadusest.

⁹⁵ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005, nr 3, lk 195.

Avalike ja erahuvide kaalumist on käsitletud ka võrdlusriikide õiguses. Sloveenia õiguses on sätestatud ülekaaluka avaliku huvi põhimõte, mis sisaldab endas huvide kaalumise põhimõtet. Art 7 sätestab, et riiklikud ja kohalikud asutused peavad ruumilisel planeerimisel võtma arvesse nii avalikke kui erahuvisid ning kaaluma neid vastavalt ruumilise planeerimise eesmärkidega, samas kui erahuvid ei tohi mõjutada avalikke huvisid. Seevastu Itaalia õiguses räägitakse vastandlike huvide kaalumise vajadusest. Territoriaalplaneerimine põhineb selgel ja motiveeritud väljendusel oma eesmärkide kohta, kus välja pakutud lahendused on välja töötatud teadlikult, süstemaatiliselt analüüsides territooriumi füüsilisi, morfoloogilisi ja keskkonda puudutavaid omadusi, arvestades olemasolevat maakasutust, kehtivat planeeringut ning demograafilisi ja migratsiooni trende, samuti majanduslike ja sotsiaalsete dünaamikatega ning mis on piiritletud väärtuste ja vastandlike huvide kaalumisega, mis peab eelkõige silmas tasakaalustatud säästva arengu põhimõtet.

§ 11 lõige 2 kehtestab, et riikliku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi. Riiklike huvide ja teiste huvide pikem kirjeldus on esitatud eelneva lõike juures. Selle sätte eesmärk on kehtestada eesmärk, et riik, sealhulgas maavalitsused ja teised riigiasutused, väljendaksid riigi tasandi planeeringutes selgelt oma huve ja eesmärke. Mida selgemalt väljendab riik oma huve planeerimismenetluses, seda kergem on vastavad huvid läbi viia koostöö tegijate ja kaasatavatega. Kehtestatud ja pika koostööprotsessi läinud planeering peab olema kohalikele omavalitsustele ja ka teistele riigiasutustele selge dokument, millest tuleb lähtuda. Selleks et riik saaks oma huvisid selgelt väljendada tuleb planeerimisseaduses luua piisavad seaduslikud alused. Eelkõige tähendab see planeeringute ülesannete arusaadavat sätestamist.

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

Riiklike huvide väljendamisel riigi huvidest kantud planeeringutes peab silmas pidama kohalikke huve ja vajadusi. Selleks tuleb kohaliku tasandi esindajad, näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse esindajad, kohalike omavalitsuste liitude esindajad või kogukonna esindajad kaasata planeerimismenetlusse. Kaasamine peab toimuma võimalikult vara, et esindajatel oleks võimalik algusest peale

Kehtiv PlanS ei selgita normiadressaadile, milliseid huvisid üks või teine planeering väljendama peab ning milline on nende omavaheline vahekord. Riigi ja kohaliku omavalitsuse suhetes on sellistel juhtudel riigil võimalik selgelt väljendada oma huvisid, mida kohalikel omavalitsustel tuleb järgida. Viimasel juhul on vajalik nende riiklike huvide täpne määramine.

Riigi huvidega arvestamise kohustus on kaudselt väljendatud ka kehtivas PlanS-s. § 7 lõike 4 esimene lause ütleb, et kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele. See tähendab, et üldplaneeringu koostamisel peab lähtuma maakonnaplaneeringust. Kuna vastav põhimõte on oluline ka tulevikus, otsustati see seaduse üldsätetes selgemalt välja tuua.

§ 11 lõige 3 sätestab, et kohaliku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga. Vastava sätte eesmärk on, et kohaliku omavalitsuste planeeringud arvestaksid eelkõige riigi huve väljendava planeeringuga. Siinkohal on mõeldud, riigi huve väljendavad planeeringud on üleriigiline planeering ja maakonnaplaneering, kuna nende olemuslik ülesanne on just riigi huvide väljendamine. Maakonnaplaneeringul on veel lisanduv kohustus tasakaalustada kohalikud huvid ja riigi huvid.

Kohalikel omavalitsustel on oma territooriumil planeerimisautonoomia. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta sätestab, et kohalikel võimuorganitel on täielik vabadus seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) § 6 lõige 1 kehtestab, et kohaliku omavalitsuse ülesanne on korraldada ruumilist planeerimist. Nagu on öeldud hartas, on kohalikul omavalitsusel täielik vabadus seadusega lubatud piirides.

Piiridena saab käsitleda teisi põhiseaduslikke õigusi ja väärtusi, näiteks õigust omandile või kodule. Piirid seab ka kohaliku omavalitsuse õiguse territoriaalne kohaldatavus. KOKS § 2 lõige 2 ütleb, et kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel. Kohalik omavalitsus rajaneb kohaliku elu küsimuste iseseisval ja lõpliku otsustamise ja korraldamise põhimõttel. Seega räägib KOKS kohaliku elu küsimuste korraldamisest kohaliku omavalitsuse territooriumil, mis on kõnesolevas eelnõus väljendatud kohaliku huvina.

Kohalikul omavalitsusel on kohustus kohalikke huvisid väljendavaid planeeringuid menetleda ja selle kaudu suunata kohaliku omavalitsuse territooriumi arengut. Riigikohus on oma lahendis leidnud, et planeerimisseaduse § 10 lg 1 kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku, mille menetlemine on kohaliku omavalitsuse kohustus. Samas ei kaasne ettepaneku esitamisega vältimatult detailplaneeringu algatamist, sest osundatud sätte kohaselt võib kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamisest ka keelduda. Seaduses ei ole planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ammendavalt sätestatud. Kohalikul omavalitsusel on planeeringutegevuses ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve kui ka taotleja põhjendatud huve.⁹⁶

Kohalikud omavalitsused on erinevatesse riiklikku huvi väljendavatesse planeeringute menetlustesse kaasatud. Sõltuvalt planeeringust, erineb nende roll kaasatavatena. Vastavates menetlustes saavad nad teha ettepanekuid enda huvide paremaks sobitamiseks riiklikku huvi väljendavasse planeeringusse. Kui neil on kooskõlastaja roll, siis on võimalik ka planeering jätta kooskõlastamata. Lisaks on neil võimalus teha alati ettepanek näiteks maavanemale maakonnaplaneeringu muutmiseks. Ettepaneku tegemist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus.

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

Kehtivas PlanSi §-s 8 lõikes 4 on sätestatud, et üldplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid. Eelnevas lõigus käsitleti, et kohalik omavalitsus võib alati teha ettepaneku maakonnaplaneeringu muutmiseks. Seega ei ole vaja kohalike omavalitsuste õigust piirata üldplaneeringu menetluse ning põhjendatud vajadusega. Seetõttu ei ole vastavat sätet kõnesolevasse eelnõusse üle toodud.

Võrdlusriikide õiguses on käesoleva paragrahvi lõikeid 2 ja 3 käsitletud näiteks Saksamaal. Saksamaal on BauGB-s toodud kohaliku tasandi planeeringud ning ROG-is reguleeritud abstraktse tasandi ruumilise planeerimise seob omavahel BauGB § 1 lg 4, mille järgi peavad kohaliku tasandi planeeringud olema kooskõlas ruumilise planeerimise eesmärkidega (kohandumiskohustus). Täpsemalt on sätestatud, et regioonide areng, korraldus ja kaitse peab sobituma tervikruumi olude ja vajadustega ning tervikruumi areng, korraldus ning kaitse peab arvestama regioonide olude ja vajadustega.

Eelnõu § 12. Kõikehaaravuse ja teabe piisavuse põhimõte

§ 12 lõige 1 sätestab, planeerimisalase tegevuse korraldaja peab planeerimisel arvesse võtma asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet. Eelnev põhimõte rääkis erinevate huvidega arvestamise kohustusest. Kõnesolev põhimõte kirjeldab, kust võiks vastavate huvide väljendusi leida ning millist teavet peab planeeringu koostamisel arvesse võtma.

Kõikehaaravuse põhimõtte alused tulenevad Torremolinose hartast. Torremolinose harta sätestab kõikehaaravuse printsiibi, mille kohaselt peab planeerimine tagama erinevate sektoraaalpoliitikate koordineerimise ning nende integreerimise üldistesse lähtealustesse.

Säte on sõnastatud viisil, et arvestama peab asjakohaste dokumentidega. Asjakohane tähendab, et olulised on konkreetset planeeringu eesmärki puudutavad dokumendid, mis võiksid mõjutada maakasutus- ja ehitustingimuste seadmist. Mida detailsem on planeering, seda konkreetsemad saavad olla asjakohased dokumendid. See tähendab, et vastavate dokumentide ring on detailsemate planeeringute puhul piiratud.

Asjakohaste dokumentidega arvestamine on seotud haldusorgani kaalumiskohustusega. Seega on tegu planeerimisalase tegevuse korraldaja kohustusega. Selleks, et taha proportsionaalne ja kaalutusvigadeta otsus, on haldusorganil vaja piisavalt informatsiooni. Seega ei tähenda kõikehaaravuse põhimõte, et haldusorgan peab igaks juhuks välja tooma asjasse puutumatut teavet, vaid ta peab suutma põhjendada, miks mingi otsustus on tehtud ja millistel andmetel otsustus põhineb. Kuna tegu on põhimõttega, mille täitmise poole tuleb pöörduda, siis ei tuleks seda vaadata, kui absoluutset nõuet.

Arvestama peab asjakohaste ruumilist arengut mõjutavate dokumentidega. Ruumilise arengu mõiste on lisatud kõnesoleva seaduse § 1, kus tegu on jätkusuutlikule arengule geograafilise väljundi andmisega, mis sisaldab endas sotsiaalse, majandusliku-, keskkonna- ja kultuurivaldkonna pikaajalist, sidusat ning kooskõlalist arendamist, mis tagab inimestele kõrge elukvaliteedi, turvalise ning puhta elukeskkonna. Seega on kõnesoleva põhimõtte valguses oluline koguda seaduse eesmärgis viidatud valdkondadega seonduvat teavet.

Eelnõusse on lisatud, et arvestada tuleb arengukavade ja strateegiatega. Arengukavadega seonduvat on reguleeritud säästva arengu seaduses (edaspidi SääS), riigieelarve seaduse (edaspidi RES) § 10 lõike 2 alusel antud määruses ning KOKS-s. Nende õigusaktide kohaselt on arengukavad kas Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud dokumendid või kohaliku omavalitsuse volikogu heaks kiidetud dokumendid. SääS annab ka § 12 lõikes 6 võimaluse kinnitada arengukava Riigikogus olulise tähtsusega riigielu küsimusena. Riiklike arengukavasid on võimalik koostada energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks (SääS § 12 lg 2), lisaks tuuakse välja strateegilised arengukavad ja organisatsioonipõhised arengukavad.

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

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

Eelnõud on täiendatud viisil, et arvestama peab kehtivate planeeringutega. Kuigi tegu on iseenesest mõistetava küsimusega, et arvestada saab kehtestatud dokumente mitte dokumendi kavandeid või eelnõusid, siis on praktikas korduvalt tõusetunud küsimus, et erinevate planeeringute koostamisel nõutakse lähtumist menetluses olevatest planeeringutest. See probleem puudutab ilmselt eelkõige detailsemaid planeeringuid. On arusaadav haldusorgani huvi, et arvestataks juba menetluses olevate dokumentidega, et hilisemalt ei peaks asuma neid muutma. Samas on isiku jaoks õiguskindluse ja ettenähtavuse seisukohast kaheldav, kuidas on võimalik eelnõuga kooskõlas olevat lahendust ellu viia.

Selline olukord võib tekkida, kui kehtiv planeering ei sätesta teatud maakasutuspiiranguid või ei takista teatud sihtotstarvete kasutamist. Kui aga detailsema planeeringuga vastavad piirangud kinnisasja kasutamisele seatakse, siis tekib küsimus nende piirangute seadmise seadusliku aluse kohta.

Riskianalüüsid, millel on otsene ruumiline mõju, on eelkõige hädaolukorra seadusest tulenevad riskianalüüsid ja kemikaaliseadusest tulenevad riskianalüüsid. Nimetatud reeglid tulenevad eelkõige Euroopa Liidu õigusest⁹⁷, mis sätestavad üldjoontes nõuded maakasutuse planeerimisele, avalikkuse teavitamisele ja nendega konsulteerimisele. Riskianalüüsidega arvestamisel on oluline, et tagatud oleks eesmärk vältida suurõnnetusi ja piirata selliste õnnetuste tagajärgi inimese tervisele ja keskkonnale (direktiivi art 13).

Kehtivas PlanS-s on kõikehaaravuse põhimõtte kajastatud osaliselt § 1 lõikes 3, kus on öeldud, et erinevate elualade arengukavasid tuleb arvestada koordineeritult ja integreerivalt. Osaliselt on tegu Torremolinose hartast tuleneva kõikehaaravuse põhimõttega, kus on dokumendi liigina hõlmatud ainult arengukavad. Torremolinose harta räägib erinevate sektoraalsete poliitikate koordineerimisest ning nende integreerimisest üldistesse lähtealustesse. On mõeldud, et arvestatakse ruumilist arengut puudutavate dokumentidega ning koondatakse need vastavalt planeeringu üldistesse lähteandmetesse. Kuna ainult arengukavadele viitamine ei ole kõikehaaravuse põhimõtte seisukohast piisav, siis otsustati vastavat põhimõtet täiendada ka viitega teistele olulistele dokumentidele. Oluliste dokumentidena toodi välja just praktikas tõusetunud küsimused, näiteks riskianalüüsidega seonduv.

§ 12 lõige 2 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldajal on õigus planeeringu koostamiseks saada tasuta teavet. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama planeerimismenetluses kogutud teabe säilitamise ja kättesaadavuse. Nimetatud säte pärineb kehtiva PlanS-i §-st 14, kus on sätestatud planeerimisalase tegevuse korraldaja õigus saada planeeringu koostamiseks tasuta vajalikke andmeid. Kogutud teave tuleb säilitada ning teha hiljem üldsusele kättesaadavaks. Kuigi on üldiselt mõistetav, et planeerimisalase tegevuse korraldajal kui haldusorganil on õigus saada tasuta teavet, et planeeringut koostada, oli vastav põhimõtte mõistlik ikkagi välja tuua. Praktikas on esinenud probleeme, et teatud avaliku võimu esindajad küsivad oma avalik-õiguslike ülesannete täitmise eest teistest riigiasutustelt riigilõive või muid tasusid.

Tegu ei ole mõistliku lähenemisega, sest avalikul võimul peab olema mõistlik võimalus saada teiste riigiasutuste käes olevat teavet ilma selleks täiendavate kulutuste tegemiseta. Vastavat põhimõtet toetab ka AvTS-s sätestatud teabe taaskasutuse kohta sätestatud õigusnormid, kus teabevaldajate vaheline teabevahetus ei ole käsitletav teabe taaskasutamisenä ehk põhimõtteliselt see ei ole tasustatav. Siinkohal on oluline tähele panna, et teabe küsija peab olema haldusorgan, mitte lepingut täitev planeerimisspetsialist, kes tegeleb eraõigusliku juriidilise isiku nimel.

Kui planeerimismenetluses on kogutud teavet, siis tuleb seda säilitada ning võimaldada ka säilitatud teabele tasuta juurdepääsu.

§ 12 lõige 3 sätestab, et kooskõlastamise ja arvamuse andmine on tasuta, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Tegu on kooskõlastusringi käigus lisatud sättega. Normi eesmärk on anda selge signaal, et kooskõlastamise ja arvamuse andmise eest ei tohi haldusmenetluses võtta tasu. Haldusorgani olemuslike ülesannete täitmist finantseeritakse kas riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest, mistõttu ei tohiks olla lubatav haldusorgani tavapärase tegevuse eest täiendava tasu võtmine. Tasu võtmine on avalike ülesannete täitmise eest on lubatav üksnes juhul, kui see vastab PS §-s 113 toodud tingimustele.

PS § 113 sisaldab üldist seadusereservatsiooni, mille kohaselt saab vaid seadusandja kehtestada avalik-õigusliku rahalise kohustuse.⁹⁸ PS § 113 mõte on keeld sätestada riiklikke maksusid, koormisi, lõivusid, trahve ja sundkindlustuse maksusid seadusest alamalseisvate aktidega.⁹⁹ Kuigi seadusandja peab avalik-õigusliku rahalise kohustuse ise kehtestama, ei välista PS § 113 täitevvõimu volitamist kohustust sätestava seaduse täpsustamiseks. Seaduse reservatsiooni klausel kehtib kõikide §-s 113 nimetatud kohustuste kohta, kuid selle põhimõtte rakendamine võib sõltuvalt kohustuse olemusest olla eri

⁹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/18/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainete seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst. Euroopa Liidu Teataja L 197, 24/07/2012, lk –37.

⁹⁸ Ü. Madise jt.. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura AS. 2012, lk 667.

⁹⁹ RKPSJKo nr III-4/1-9/94, 7. detsember 1994 – RT I 1994, 91, 1567.

kohustuste puhul erinev. Nii on PS kommentaaris selgitatud lõivu puhul, et kuivõrd selliste tasude suurus sõltub vastusoorituse iseloomust, siis ei ole nõutav, et seadus sätestataks konkreetsed tasumäärad, kuid kindlasti peab seaduses olema sätestatud tasu maksmise kohustus ning tasu suuruse arvutamise alused (nt viidatakse konkreetsele kulule, tunnitasele vm).¹⁰⁰ Kohustuse täitevvõimule delegeerimise tingimuseks on see, et kõik kohustuse olulised elemendid on sätestatud seaduses ning kui seda nõuet ei ole järgitud, ei ole kohustus kehtestatud kooskõlas PS-ga.

Planeerimismenetluses võib riigilõivu sätestamine olla põhjendatud, kui kooskõlastuse sisu on haldusorganipoolsete kulukate uuringute tegemine. Uuringute sisu võib näiteks olla teatud tingimuste esinemise väljaselgitamine, proovide võtmine vms.

Eelnõu § 13. Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte

§ 13 lõige 1 sätestab, et planeerimisel peab võimalusel soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist. Nimetatud põhimõte on planeerimisõiguse kontekstis uus. Kõnesolev põhimõte tugineb võrdlusriikide õigusele. Siiani ei ole vastavat printsiipi õigusakti tasemel mainitud. Samas on tegu vajaliku põhimõttega, sest see aitab planeerimisalase tegevuse korraldajal planeeringu algatamisel teha otsust, kas planeerimine väljaspool asulaid on mõistlik ning kas oleks mõistlikum võtta kasutusele olemasoleva asustuse sees olevaid maha jäetud, kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutada alasid. Seega on planeerimisalase tegevuse korraldajal võimalik selgemini sisustada otstarbekuse põhimõtet.

Sättesse on lisatud, et põhimõtet tuleb täita võimalusel. See tähendab, et eelkõige saab põhimõtet arvestada üldisemate planeeringute, näiteks üldplaneeringu koostamise juures. Tegemine on eelkõige põhimõttega planeerimisalase tegevuse korraldajale. Vastav põhimõte puudutab kõige rohkem üldplaneeringu tasandit, kus kohalik omavalitsus saab suunata tema territooriumi arengut. Üldplaneeringu koostamise käigus tuleks analüüsida varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade olemasolu ning mõelda, kas nende alade uuesti või täiendavalt kasutamine oleks võimalik. Maa ebapiisav kasutus võib seisneda näiteks madalas asustustiheduses, see tähendab, et tulenevalt asukohast oleks ka võimalik suuremate/kõrgemate hoonete ehitamine ja selline käitumine oleks arvestades olukorda mõistlik. Samuti võib ebapiisav tähendada, et planeeringu tulemusel valmib ühekülgne lahendus. Näiteks võib see juhtuda, kui ei võeta arvesse elukvaliteedi parendamise põhimõtet.

Vastav põhimõte peaks suunama mõtlema sellele, et täiendavalt ei võetaks kasutusse asustuse ääres olevaid alasid, vaid üritataks leida võimalus asustuse sees saama küsimust lahendada. Siinkohal ei saa olla tegu kohaliku omavalitsuse poolse sunniga, vaid tegu on võimalusega määratleda ära alad, kus näiteks ei peaks toimuma täiendavat ehitustegevust.

Varem kasutuses olnud alade osas saab näiteks tuua tööstusalad, kus on tootmine lõpetatud. Sõltuvalt olemasolevate hoonete ajaloolisest väärtusest, on võimalik planeerida olemasolevate hoonete uus kasutusotstarve. Ebapiisavalt kasutuses olnud aladena saab käsitleda asustuse sees olevaid alasid, mille osas antavat ehitusõigust ei ole veel ammendatud, kuid kus samas on muud tingimused täidetud, näiteks taristu olemasolu ja transport. Põhimõte on ka seotud üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu ülesandega, mis käsitleb asustuse arengu suunamist.

Detailsemate planeeringute koostamise korral saab põhimõtet rakendada olukorras, kus planeeringust huvitatud isik on näiteks riik või kohalik omavalitsus. On mõistlik, et detailplaneeringu algatamise taotluse saamisel konkreetse kinnisasja kohta, ei saa vastavale põhimõttele toetudes jätta detailplaneeringut põhjendamata juhul algatamata. Küll aga saab detailplaneeringu koostamise käigus konkreetse planeeringuala osas teha ettepaneku näiteks maa tõhusamaks kasutamiseks, asustuse tihendamiseks vms.

¹⁰⁰ Ü. Madise jt.. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura AS. 2012, lk 674.

Vastava põhimõtte eeskujuks on olnud Saksa õigus. Saksa õigusest võib tuletada ratsionaalse maakasutuse põhimõtte. Eriti väärib esiletõstmist ROG-i § 1a lg 2 oma sõnastuses „Maaga tuleb käia ringi säästlikult ning hoolivalt, seejuures tuleb uute alade ehituslikul eesmärgil hõlvamise vähendamiseks kasutada omavalitsuse arenguks [muid] võimalusi, eriti alade taaskasutuselevõttu, hoonestuse tihendamist ja muid omavalitsuse sisemise arengu võimalusi. [...] Põllumajanduslikult kasutatavate alade, metsade või elurajoonide kasutamise muutmine muuks otstarbeks võib toimuda ainult hädavajalikus ulatuses. [...]“¹⁰¹.

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

§ 13 lõige 2 kehtestab, et asustuse planeerimisel peab tasakaalustatult käsitlema ehitatud keskkonda ja rohealadid, arvestades olemasolevat keskkonda ning asukohast tulenevaid asjaolusid. Kõnesolev põhimõtte täiendab eelmist põhimõtet. Kui planeerimisalase tegevuse korraldaja ei pea põhjendatuks varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade kasutuselevõttu, siis peab ta järgima, et asustuse ääres asustuse laiendamine peab olema tasakaalustatud rohealade olemasoluga.

Nimetatud põhimõtte on seotud ka kõikehaaravuse põhimõttega, kus planeerimisel tuleb arvestada ruumilist arengut mõjutavaid dokumente. Siinkohal tuleks siis arvestada loodusväärtuste kaitset sisaldavate dokumentidega. Loodusväärtuste kaitse põhimõtte on ka põhiseaduses kaitstud väärtus. PS § 53 sätestab, et igaüks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Paragrahv 53 sätestab isiku kaks põhikohustust, mis on suunatud parema keskkonnaseisundi tagamisele: säästmiskohustus kui kohustus mitte tekitada kahju ja hüvitamiskohustus kui tekitatud kahju heastamisele suunatud kohustus. Koos §-ga 5 on §-l 53 ka keskkonnaõiguse tagamise funktsioon, pannes riigile kohustuse keskkonnakaitsega seotud küsimuste seadusega reguleerimiseks.¹⁰²

Sättes räägitakse nii „elu- ja looduskeskkonnast“ kui ka „keskkonnast“. Terminikasutuse erinevus ei ole õiguslikult oluline. Ka hüvitamiskohustus puudutab kahju, mida tekitatakse elu- ja looduskeskkonnale. Mõistete erinevus saab põhjendada lause keelilise lihtsuse vajadusega. Mida tuleb mõista aga elu- ja looduskeskkonnana, on praktika kujundada. Ilmne on, et looduskeskkonnana saab mõista nii elusat kui eluta loodust, sh vee, välisõhu, pinnase ning taimestiku ja loomastiku elemente. Mõiste piir ei saa aga ulatuda inimese kujundatud tehiskeskkonnani tervikuna: elukeskkond puudutab reaalselt ümbrust, kus inimesed elavad ja mida nad pidevalt kasutavad.¹⁰³ Ringkonnakohus on keskkonna mõistet käsitlenud laiemalt ning leidnud: „Keskkond on ka inimese loodud või ümberkujundatud loodus- või tehiskeskkond, sealhulgas linnapargis aastaid valitsenud miljöö. PS §-s 53 sätestatud õiguse tekkeks ja selle kohtulikuks kaitseks ei piisa siiski vaid abstraktselt keskkonna mõjutamisest, vaid mõju peab puudutama isikut.“¹⁰⁴

Vastava põhimõtte rakendamine on seotud ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 8 sätestatud keskkonna kõrgtasemelise ja tervikliku kaitse põhimõttega, mille sisu on see, et abinõud inimese ja keskkonna kaitsmisel peavad tagama tõhusa kaitse keskkonnahäiringute eest ja ei ole lubatud automaatselt eelistada majanduslikke kaalutlusi keskkonna ja inimese tervise ning heaolu kaitse vajadusele. Tagada tuleb ka keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele. Lisaks on oluline KSÜS §-s 9 kehtestatud lõimispõhimõtte. Lõimispõhimõtte nõuab seda, et kõrgtasemeline keskkonnakaitse tuleb tagada keskkonnanõuete lülitamisega kõikide eluvaldkondade arengu määratlemisse, õiguslikku reguleerimisse

¹⁰¹ Vabatõlge.

¹⁰² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Internetis: www.pohiseadus.ee.

¹⁰³ Samas.

¹⁰⁴ TlnRK 18.03.2008, 3-06-1136.

ja ka selle rakendamisse. Kuna EL keskkonnaõiguse rakendajaks on liikmesriik, siis kandub põhimõtte mõju ka Eesti riigisisesse õigusesse. Ilmselt ei ole peaaegu ühtegi eluvaldkonda, millel keskkonnamõju puuduks ja millele seega lõimimis põhimõtte mõju ei avaldaks. Üheks konkreetseks lõimimis põhimõtte rakendamise näiteks on keskkonnamõju strateegiline hindamine, mille eesmärk ongi keskkonnakaalutluste lõimimine keskkonda mõjutada võivate eri elualade strateegiliste planeerimisdokumentide (nt arengukavad, planeeringud) koostamisse ja rakendamisse.¹⁰⁵

Võrdlusriikide õiguses on lõikes 2 sätestatud põhimõtet käsitletud Soome õiguses, kus on muu hulgas sätestatud, et planeerimine peab aitama kaasa loodusväärtuste säilitamisele, keskkonnakaitsele ja keskkonnaõnnetuste ennetamisele, loodusvarade säästlikule kasutamisele.

§ 13 lõige 3 sätestab, et planeerimisel tuleks eelistada keskkonnasäästlikke ja energiatõhusaid lahendusi. Nimetatud põhimõtte on osa otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttest ning tegeleb eelkõige säästva arengu tagamisega. Põhimõtte erinevad lõiked tuleb omavahel tasakaalustada ja leida mõistlik tasakaal asustuse arengu ja looduskeskkonna säilitamise vahel.

Kõnesoleva sättega on soovitud rõhutada, et eelistatakse keskkonna- ja energiasäästlikke lahendusi. See printsiip seondub ehitusseaduse energiatõhususe nõuetega. Keskkonna- ja energiatõhususega tuleb arvestada juba planeerimisel, et planeeringu alusel oleks võimalik ehitada vastavaid ehitisi. Energiatõhususe nõuded tulenevad ehitusseadustiku eriosast, kus on sätestatud täpsemad nõuded hoone energiatõhususele.

Seega tuleb planeerimisel juhinduda sellest, et EHS-s sätestatud energiatõhususe nõudeid on ehitamisel võimalik täita. See tähendab eelkõige hoone asukoha ja suuna sobivuse hindamist, energiatõhusate lahenduste ehitamiseks vajalike materjalide eripäradega arvestamist, energiatõhususe tõstmiseks vajalike aluste loomist planeeringus, näiteks hoone ruumala muutusega arvestamine jne.

¹⁰⁵ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse seletuskiri.

Internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1147282&u=20110205110640>.

Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine

Üldiselt

Kehtivas õiguses on planeerimisemenetlus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus (edaspidi *KSH*) reguleeritud eraldi seadustes: planeerimisemenetlust reguleerib planeerimisseadus ja KSH menetlust keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus¹⁰⁶ (*KeHJS*).

Kehtiva PlanS § 1 lõikes 5 on sätestatud, et planeeringute elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist korraldatakse KSH seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Võimaluse korral ühendatakse keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus planeeringu koostamise menetlusega, kuid sellisel juhul peavad olema täidetud mõlemale menetlusele kehtestatud nõuded. Vaatamata eeltoodule on praktikas ilmnenud, et selline sõnastus on liiga üldine, et tagada menetluste ühitatavus, ühene arusaadavus ja eesmärgipärasus. Sellele on juhtinud tähelepanu ka Riigikontroll, kes on oma 2009. aastal avalikustatud aruandes Riigikogule "Detailplaneeringute koostamine valdades ja linnades"¹⁰⁷ avaldanud arvamust, et KSH ja planeerimine ei ole piisavalt integreeritud ning nende omavaheline sidususe saavutamiseks on vaja selgeid ja toimivaid lahendusi. Eeltoodust lähtuvalt on Riigikontroll teinud ettepaneku ühitada KSH ja planeerimisemenetlus. KSH ja planeerimisemenetluse ühitamine võimaldab kaaluda põhimõttelisi alternatiive ja hinnata, milline alternatiividest on realselt rakendatav. Tuleb märkida, et enamus inimesi on teadlikud õigusest osaleda ja kaasa rääkida planeerimisemenetluses, kuid oluliselt vähem teatakse võimalusest osaleda KSH menetluses. Seetõttu ei kasutata aktiivselt oma õigus KSH menetluses osalemiseks, vaid osalemine toimub planeerimisprotsessi etappidel, kus esitatakse vastuväiteid KSH-le, mis ei ole aga võimalik.

Keskkonnaministeeriumi poolt on 2012 aastal esitatud suurele kooskõlastusringile keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ja sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu¹⁰⁸, mille üks eesmärk oli KSH ja planeeringute menetluse sisuline ühitamine. Lisaks oli eelnõuga kavas asendada senisel kujul toimunud KSH järelevalve laiaulatusliku konsultatsioonimenetlusega ning planeeringu koostamise korraldaja ülesannete ja vastutuse oluline suurendamine (nimetatud muudatus eeldab kindlasti täiendavate vahendite leidmist, mis võimaldaks palgata täiendavalt ametnikke, neid koolitada jms). Eelnõu jäeti mitmete kooskõlastajate (sh Siseministeerium) poolt kooskõlastamata, mistõttu jätkusid konsultatsioonid kõiki osapooli rahuldava tulemuse saavutamiseks.

Kõnesolevat eelnõud väljatöötav töögrupp on eelnõu koostamisel lähtunud Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi kui vastavaid valdkondi õiguslikult kujundavate ministeeriumide vahel läbiviidud konsultatsioonide tulemustest praegu. Konsultatsioonide tulemusel on tõusetunud küsimus KSH programmi vajalikkusest ja põhjendatusest planeerimisemenetluses, mis on samuti oma olemuselt suunatud esinevate mõjude hindamisele. Töögruppi hinnangul peab siiski KSH aruande kvaliteedi tagamiseks säilima kavand, mis on aluseks konsultatsioonide läbiviimisel ja KSH aruande koostamisel. Samas tuleb arvestada, et väljatöötamiskavatsus võib täieneda planeeringu koostamise käigus (nt planeerimisprotsessi käigus ilmneb vajadus täiendavate mõjude hindamiseks, mida väljatöötamiskavatsuses ei käsitletud, täiendava teabe ilmnmisel vms) ja seega ei saa seda üheselt KSH aruandega siduda. Töögrupp kasutas analoogiat õigusakti väljatöötamise protsessiga ja seal rakendatava õigusakti väljatöötamise kavatsusega, milles määratletakse probleem, analüüsitakse selle lahendusvõimalusi, seatakse eelnõu eesmärk ning määratletakse olulised kaasnedavad võivad mõjud. Eelnõu kohaselt tuuakse väljatöötamiskavatsuses välja KSH ulatus ja eeldatav ajakava ning vastava planeeringu rakendamise kaasnedavad võivad keskkonnamõju, sealhulgas mõju inimese tervisele, piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkus ja võimaliku mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul on KSH väljatöötamiskavatsus oluliselt põhjalikum ja sisaldab:

1) keskkonnamõju strateegilise hindamise ulatust ja eeldatavat ajakava;

¹⁰⁶ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus 22.02.2005 RT I, 21.12.2011, 15

¹⁰⁷ Riigikontrolli aruanne riigikogule 15.05.2009.

2) hinnangut eeldatavalt olulise vahetu, kaudse, kumulatiivse, sünergilise, lühi- ja pikaajalise, positiivse ja negatiivse mõju kohta keskkonnale, sealhulgas inimese tervisele ning sotsiaalsetele vajadustele ja varale, bioloogilisele mitmekesisusele, populatsioonidele, taimedele, loomadele, Natura 2000 võrgustiku alale, pinnasele, vee ja õhu kvaliteedile, kliimamuutustele, kultuuripärandile ja maastikele, hinnangut jätmetekke võimaluste ja piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkuse kohta ning mõju prognoosimise meetodite kirjeldust;

3) riigi eriplaneeringu alternatiivsete asukohtade kirjeldust;

4) hinnangut riigi eriplaneeringu rakendamisega kaasneva eeldatavalt olulise keskkonnamõju kohta alternatiivsetes asukohtades;

5) riigi eriplaneeringu asukoha alternatiivide võrdlust ja sobivaima alternatiivi valiku põhjendust;

6) muud planeeringu koostamise korraldajale teadaolevat asjasse puutuvat teavet.

Seega on KSH väljatöötamise kavatsuse puhul tegemist alusdokumendiga, mis esitatakse planeeringu koostamisel osalevatele isikutele (koostöötegijatele ja kaasatavatele) ettepanekute esitamiseks, lähtudes enda pädevusvaldkonnas. Asjaomastel asutustel on juba protsessi algstaadiumis võimalik rääkida kaasa KSH-d puudutavates küsimustes ja aidata kaasa KSH väljatöötamise kavatsuse alusel koostatava aruande (ja seeläbi ka vastava planeeringu) kvaliteedi tõstmisele tervikuna. Samas on eelnõu koostamisel üldpõhimõttena lähtunud eeldusest, kuna KSH läbiviimisele kohalduvad sisulised nõuded on ühised nii planeeringute kui ka muude KSH kohustuslike dokumentide puhul, on nende jätkuv sätestamine vastavat valdkonda reguleerivas seaduses ehk KeHJS-s igati põhjendatud, mistõttu kuulub materiaalõiguslike normide osas kohaldamisele KeHJS. Rõhutada tasub, et eelnõus on lähtunud põhimõttest, et tegemist ei ole kahe paralleelselt toimuva menetlusega, vaid ühe menetlusega, kus planeeringu koostamine hõlmab endas ka KSH-d. Küll on KSH menetlusetappide seaduses väljatoomine siiski vajalik, kuna lihtsustab menetlusprotsessidest arusaamist ja aitab kaasa seaduse eesmärgipärasele rakendamisele.

KSH aruande koostamise kohustus on ka eelnõu kohaselt. Planeering ja KSH aruande eelnõu esitatakse enne kehtestamist nii kooskõlastamiseks koostöötegijatele ja arvamuse andmiseks kaasatavatele. Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga või üleriigilise planeeringuga, loetakse maakonnaplaneering kooskõlastatuks KSH aruande eelnõu kooskõlastamisel hinnatakse aruandes toodud hinnangute aruandes toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust. KSH aruande heakskiitmist senisel kujul ei toimu, vaid seda asendab eelkõige Keskkonnaministeeriumi/Keskkonnaameti kooskõlastus, millega koos esitatakse ka seiremeetmed, mis on planeeringu elluviijale järgimiseks kohustuslikud

KSH aruande kooskõlastamise puhul on tegemist menetlustoimingu tegemisega, mille vaidlustamine on enamasti lubatud vaid koos planeeringu otsuse vaidlustamisega. Ka kehtiva õiguse alusel on kohtud olnud KSH aruande heakskiitmise vaidlustamise osas olnud erinevatel seisukohtadel. Tartu Halduskohus leidis asjas nr 3-07-1567, et keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine on oma iseloomult haldusakt, täpsemalt eelhaldusakt. Taoline eelhaldusakt aga ei saa rikkuda ei lähikonnas elava isiku ega KOV õigusi lõppaktist sõltumatult. Mistõttu saaks tema vaidlustamine toimuda koos põhihaldusaktiga.¹⁰⁹ Tallinna Ringkonnakohus on aga asunud vastupidisele seisukohale, väites, et sarnaselt keskkonnamõju hindamise läbiviimise otsusega on ka heakskiidu puhul tegemist menetlustoiminguaga. Eelkõige kuna aruande heakskiitmine ei tekita, muuda ega lõpeta haldusvälise isiku õigusi ega kohustusi.¹¹⁰ Hilisemalt on siiski ka halduskohtud¹¹¹ möönnud, et aruande heakskiitmine on käsitletav siiski kui menetlustoiming, mille vaidlustamine on üldjuhul lubatud vaid koos lõpliku haldusaktiga. „Menetlustoimingu vaidlustamist saab eraldi lubada vaid juhul, kui see rikub isiku õigusi iseseisvalt ehk menetluse lõpptulemusest sõltumatult ja/või mõjutab igal juhul lõppotsuse sisu. Kui märgitud eeldused menetlustoimingu iseseisvaks vaidlustamiseks täidetud ei ole, siis tuleb eelistada menetluse kiire ja ökonoomse jätkumise tagamist – ning sel juhul ei ole isikul õigust KMH aruande heakskiitu lõpphaldusaktist eraldiseisvalt vaidlustada.“¹¹²

Praegu kehtiva KeJS § 34 lg 3 sätestab, et strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasnevat keskkonnamõju võib hinnata või hindamist juhtida ekspert, kes: 1) on omandanud riiklikult tunnustatud

¹⁰⁹ TrtHK 13.12.2007, 3-07-1567

¹¹⁰ TlnRK 30.08.2008, 3-07-1306

¹¹¹ TrtHK 03.07.2009, 3-09-930, TlnHK 26.01.2009, 3-08-2098

¹¹² TlnHK 26.01.2009, nr 3-08-2098

kõrghariduse või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni valdkonnas, mille keskkonnamõju ta soovib hinnata; 2) omab vähemalt kaheaastast töökogemust valdkonnas, mille keskkonnamõju ta soovib hinnata; 3) on läbinud strateegilise planeerimise alase koolituse vähemalt 40 tunni mahu ja sooritanud eksami positiivse tulemusega; 4) tunneb keskkonnamõju strateegilise hindamise põhimõtteid, protseduuri ja hindamisega seonduvaid õigusakte.

Seega juhul, kui planeeringu koostamise korraldajal puudub pädev isik KSH koostamiseks, tuleb selline isik eksperdina menetlusse kaasata. Oluline on, et planeeringu koostaja ja KSH ekspert teevad omavahel koostööd ning seda kuni kogu protsessi lõpuni. Eeltoodu aitab tagada, et KSH aruande tulemustega ehk kaasnedes võivate mõjudega arvestatakse ka planeeringu lõpplahenduse vormistamisel ja planeeringu kehtestamisel.

Vastavalt keskkonnamõju strateegilisele hindamisele kohalduvast direktiivi 2001/42/EL teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta¹¹³ ja tulenevalt strateegilise planeerimisdokumendi iseloomust, on KSH läbiviimine kohustuslik nii üleriigilise-, maakonna- kui ka üldplaneeringu koostamisel. Eelnõu 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 kriteeriumidest. Eelkõige tuleb arvestada planeeringu iseloomu ja sisu, sh seda, kas planeeringuga kavandatakse tegevust, millel on oluline keskkonnamõju või kas kavandatav tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga, samuti seda, kas kavandatakse tegevust, mis eeldatavalt avaldab olulist mõju Natura 2000 võrgustiku alale.

Rõhutada tuleb, et erinevalt teistest planeeringuliikidest on ÜRP-i puhul tegemist strateegilise dokumendiga, mistõttu on selle koostamisel KSH läbiviimise vajadus küsitav. Samas arvestades, et ÜRP hõlmab mitut erinevat sektorit ning vaatamata sellele, et see ei ole otsene alus konkreetsete lubade väljastamisele (nõusolekute saamisele), määrab see siiski üldise raamistiku ning näeb ette üldised põhimõtted, mille alusel toimub edaspidi muude tegevuste, sh erinevate lubade väljastamise kavandamine. Samuti tuleneb Euroopa Kohtu 07.01.2004 kohtuasjas nr C-201/02¹¹⁴ tehtud lahendist, et kui siseriikliku õigusega nähakse ette mitmeetapiline tegevusloa andmise menetlus, tuleb projekti keskkonnamõju hindamist läbi viia niipea, kui on võimalik kindlaks määrata ja hinnata kõiki mõjusid, mida see projekt võib keskkonnale avaldada. Seetõttu tuleks ka selliste projektide puhul, mille elluviimise eeltingimuseks on planeeringu koostamine, viia KSH läbi planeerimismenetluse faasis ehk kõige varasemas võimalikus etapis.¹¹⁵

Alljärgnevalt on lühidalt toodud üldised menetlusetapid, mis kohalduvad üleriigilise planeeringu, riigi eriplaneeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul. Menetlusetapid on kajastatud üldistena ning nende täpsemad nõuded ja selgitused on toodud vastavate normide juures eraldi. Tarbetu kordamise vältimiseks ei ole planeeringuliike reguleerivate normide selgituste juures menetluste ühitamisega seotut enam korratud. Samas on eelnõu lugemise lihtsustamiseks olulisemad selgitused ja viited Riigikohtu lahenditele valdavalt iga planeeringuliigi juures välja toodud.

Menetlusetapid

Üleriigiline planeering

1. Planeeringu ja KSH algatamine

¹¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF>.

¹¹⁴ Euroopa Kohtu otsus 07.01.2004 nr C-201/02. P 51. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbdbf8362b1f9b48259df28cbbf61f1f9f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbhr0?text=&docid=48824&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3954> (20.06.2013)

¹¹⁵ Keskkonnaõiguse keskus. 2013. Keskkonnaõiguse alase kohtupraktika analüüs. Valik teemasid Eesti kohtupraktikast perioodil 2002-2012. http://www.k6k.ee/files/Keskkonnaõiguslase_kohtupraktika_anal%C3%BC%C3%BCs_K6K_2013.pdf (20.06.2013)

Pärast algatamist toimub planeeringu lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse paralleelne koostamine.

2. Planeeringu lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Koostöötegitajad ja kaasatavad saavad oma pädevusvaldkonnast lähtudes esitada lähteseisukohtade ja väljatöötamiskavatsuse kohta ettepanekuid (sh hinnata väljatöötamiskavatsuse asjakohasust ja piisavust). Seega on tegemist konsultatsioonietapiga, kus isikutel ja asutustel on võimalik KSH koostamise osas kaasa rääkida ning anda endapoolne sisend KSH aruande kvaliteedi parandamiseks. Eesmärgiks on informatsiooni saamine, mis looks piisavad alused edaspidiseks tegevuseks KSH koostamisel ja tulemuste objektiivsuse tagamisel. Planeeringu koostamise korraldaja avalikustab esitatud ettepanekud koos planeeringu eelnõuga enda veebilehel. Saadud sisendi alusel töötatakse välja KSH aruande eelnõu, samuti arendatakse edasi üleriigilist planeeringut.

3. Planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek

Toimub planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek, mille jooksul on isikutel võimalik esitada nimetatud dokumentide kohta arvamusi (mis hõlmavad endas ettepanekuid ja vastuväiteid täna kehtiva PlanS mõistes). Pärast avalikku väljapanekut toimub planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik arutelu. Eeltoodu aitab tagada, et avalikustatakse ka mitte veel valmis KSH aruanne. Avaliku väljapaneku käigus on isikutel võimalik esitada ettepanekuid ka KSH aruande kohta. Eeltoodud nõue tuleneb ka direktiivi 2001/42/EL artikkel 6 lõikest 2, kus on märgitud, et nii asjakohastele asutustele kui ka 2 avalikkusele antakse varakult tõhus võimalus avaldada kohase aja jooksul oma arvamust kava või programmi vastuvõtmist või menetluse andmist.

Üleriigilise planeeringu puhul ei ole avaliku arutelu korraldamine kohustuslik, samas on planeeringu koostamise korraldajal õigus vajadusel avalik arutelu korraldada; seda eelkõige juhtudel, kui avaliku väljapaneku kestel on esitatud rohkelt arvamusi, mida planeeringu koostamisel arvesse ei võetud.

Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja planeeringusse ja KSH aruandesse vajalikud muudatused (ehk otsustab kaalutusõiguse alusel, milliseid arvamusi arvestada ja milliseid mitte).

4. Planeeringu ja KSH aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks

Esitatud kooskõlastuste ja arvamuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja nimetatud dokumentidesse vajalikud muudatused. Üleriigilise planeeringu kui suure üldistusastmega riikliku strateegia puhul ei toimu planeeringu vastuvõtmist eraldi etapina, küll aga lisatakse nüüd planeeringusse aruande lõplikud tulemused.

5. Planeeringu avalikustamine

Pärast aruande tulemuste lisamist planeeringusse, avalikustatakse planeering koostamise korraldaja veebilehel. Avalikustamine kestab 30 päeva ja kõigil isikutel on võimalik esitada planeeringu kohta enda arvamusi. Esitatud arvamuste alusel otsustab planeeringu koostamise korraldaja, kas neid arvestada või mitte. Arvamuste mitteamestamist tuleb põhjendada. Esitatud arvamustele on planeeringu koostamise korraldajal kohustus vastata.

6. Planeeringu kehtestamine

Maakonnaplaneering, üldplaneering ja detailplaneering (KSH kohustuslik)

1. Planeeringu ja KSH algatamine

Planeeringu lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse paralleelne koostamine.

2. Planeeringu lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Koostöötegitajad ja kaasatavad saavad oma pädevusvaldkonnast lähtudes esitada planeeringu lähteseisukohtade ja väljatöötamiskavatsuse kohta ettepanekuid (sh hinnata väljatöötamiskavatsuse asjakohasust ja piisavust). Seega on tegemist konsultatsioonietapiga, kus isikutel on võimalik KSH koostamise osas kaasa rääkida ning anda endapoolne sisend KSH aruande kvaliteedi tõstmiseks. Planeeringu koostamise korraldaja avalikustab esitatud ettepanekud koos planeeringu lähteseisukohtadega enda veebilehel. Saadud sisendi alusel töötatakse välja KSH aruande eelnõu, samuti arendatakse edasi planeeringut.

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

Toimub planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek, mille jooksul on isikutel võimalik esitada nimetatud dokumentide kohta arvamusi. Pärast avalikku väljapanekut toimub planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik arutelu. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja planeeringus ja KSH aruandes vajalikud muudatused ehk otsustab kaalutusõiguse alusel, milliseid arvamusi arvestada ja milliseid mitte. Arvamuste mitteamestamist peab põhjendama.

Maakonnaplaneeringu puhul ei ole avaliku arutelu korraldamine kohustuslik, samas on planeeringu koostamise korraldajal õigus vajadusel avalik arutelu korraldada; seda eelkõige juhtudel, kui avaliku väljapaneku kestel on esitatud rohkelt arvamusi, mida planeeringu koostamisel arvesse ei võetud.

4. Planeeringu ja KSH aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

Esitatud kooskõlastuse ja arvamuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja nimetatud dokumentidesse vajalikud muudatused. Samuti lisatakse planeeringusse KSH tulemused.

5. Planeeringu vastuvõtmine

Planeeringu koostamise korraldaja teeb vastuvõtmise otsuse, millega kinnitab, et planeering vastab õigusaktidele ning et planeeringu on koostatud vastavuses maakonna/valla või linna ruumilise arengu eesmärkidega. Samuti kinnitab otsuse tegija, et planeeringu koostamisel on võetud arvesse KSH tulemusi.

6. Planeeringu avalik väljapanek ja avalik arutelu

Planeering pannakse avalikule väljapanekule, misjärel korraldatakse planeeringu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse planeeringus vajalikud muudatused, mille otsustamine toimub kaalutusõiguse alusel.

7. Planeeringu heakskiitmine

Planeering esitatakse heakskiitmiseks Siseministeeriumile/maavanemale.

8. Planeeringu kehtestamine

Heakskiidetud planeering kehtestatakse.

Riigi eriplaneering ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering

1. Planeeringu ja KSH algatamine

Algab asukoha eelvaliku menetlus, mille käigus koostatakse KSH väljatöötamise kavatsus.

2. Planeeringu asukoha eelvaliku lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Koostöötegitajad ja kaasatavad saavad oma pädevusvaldkonnast lähtudes esitada eelvaliku lähteseisukohtade ja väljatöötamiskavatsuse kohta ettepanekuid (sh hinnata väljatöötamiskavatsuse asjakohasust ja piisavust). Seega on tegemist konsultatsioonietapiga, kus isikutel on võimalik KSH koostamise osas kaasa rääkida ning anda endapoolne sisend KSH aruande kvaliteedi tõstmiseks. Planeeringu koostamise korraldaja avalikustab esitatud ettepanekud koos eelvaliku lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamiskavatsusega enda veebilehel.

Saadud sisendi alusel töötatakse välja KSH aruande eelnõu. Samuti asutakse koostama planeeringu eelvaliku otsuse eelnõud.

3. Planeeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH väljatöötamise kavatsuse esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

Erinevalt teistest planeeringuliikidest toimub riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul ka KSH väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamine (koos eelvaliku otsuse eelnõuga) ja esitamine arvamuse avaldamiseks. Nimetatud on vajalik, kuna nende planeeringuliikide puhul toimub menetlus kahest eraldi etapist – eelvalik ja detailsema lahenduse koostamine – ning eelvaliku otsuse langetamisel on tegemist ühe etapi lõppemisega, kus peavad saama kaasa rääkida kõik asjaomased isikud ja asutused. Esitatud kooskõlastuste ja arvamuste alusel tehakse planeeringus vajalikud muudatused.

4. Planeeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH väljatöötamise kavatsuse avalik väljapanek ja avalik arutelu

5. Planeeringu asukoha eelvaliku otsuse ja KSH väljatöötamise kavatsuse vastuvõtmine

Vastuvõtmise otsusega kinnitab otsuse tegija, et valitud asukoht on kõige sobivam planeeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks ning et ehitise püstitamise üldised tingimused ja asukoha eelvaliku läbiviimine vastavad õigusaktidele. Pärast planeeringu eelvaliku otsuse ja KSH väljatöötamise kavatsuse vastuvõtmist algab detailsema lahenduse väljatöötamine planeeringuga kavandatava ehitise rajamiseks. Juhul, kui planeeringu koostamise korraldajal puudub võimalus asuda koheselt detailsema lahenduse koostamisega, on tal võimalik kehtestada planeeritavale alale ajutine ehituskeeld kaheks aastaks. Ajutist ehituskeeldu saab kehtestada ka hiljem ehk juhul, kui selline vajadus ilmneb detailsema lahenduse koostamise käigus. Põhjendatud vajadusel saab keeldu pikendada nelja aastani.

6. Planeeringu detailse lahenduse koostamine

Pärast planeeringu asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmist asutakse koostama planeeringu detailset lahendust, mis oma olemuselt sarnaneb detailplaneeringu koostamisega – sarnane on nii menetlus, kui koostöötegitajate ja kaasatavate ring. Samuti lahendatakse detailse lahenduse koostamisel detailplaneeringu ülesanded. Eesmärgiks on, et detailse lahenduse alusel oleks võimalik asuda koostama ehitusprojekti ehitise rajamiseks.

7. Planeeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek ja avalik arutelu

Planeeringu detailne lahendus ja KSH aruande eelnõu pannakse avalikule väljapanekule, misjärel korraldatakse avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse planeeringus ja KSH aruande eelnõus vajalikud muudatused.

8. Planeeringu detailsema lahenduse ja KSH aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks

Esitatud kooskõlastuste ja arvamuste alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja nimetatud dokumentidesse vajalikud muudatused. Samuti lisatakse planeeringusse KSH aruande tulemused.

9. Planeeringu vastuvõtmine

Planeeringu koostamise korraldaja teeb vastuvõtmise otsuse, millega kinnitab, et planeering vastab õigusaktidele ning et planeeringu koostamisel on võetud arvesse KSH tulemusi.

10. Planeeringu avalik väljapanek ja avalik arutelu

9.1. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu heakskiitmine

Kohaliku omavalitsuse puhul heakskiitmine maavanema poolt. Planeeringu kiidab heaks maavanema samamoodi nagu üldplaneeringu.

Riigi eriplaneeringu puhul planeeringu heakskiitmist ei toimu.

11. Planeeringu kehtestamine

Planeering kehtestatakse.

Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel

Põhiolemuselt eksisteerib kõigi planeeringuliikide koostamisel kahte liiki üldist kaasamist – aktiivset ja passiivset. Uues PlanS-is on planeerimismenetluses eristatud koostöö ja kaasamine, mille mõlema puhul on tegemist aktiivse kaasamisega laiemas mõistes. Kõnesoleva seaduse üldosas on antud täpsem volitusnorm koostöö tegijate ning koostöö tegemise aluste kohta. Lisaks selgitatakse mõistete paragrahvi all kooskõlastamise (koostöö) ja arvamuse (kaasamine) mõisteid.

Aktiivselt kaasatud on kõigi planeeringuliikide puhul seaduses nimetatud koostöötegijad ja kaasatavad (sh kaastavad, kes on kaasatud menetlusse nende endi soovil). 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. Nimetatud isikuteks võivad olla kehtiva PlanS § 16 lg-s 4 nimetatud puudutatud isikud, samuti planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik, jt. Eesmärgiks on PlanS mõistete ühtlustamine HMS-s kasutatud mõistetega; nimelt eristab ka HMS menetlusosalistena isikuid, kelle õiguseid võib haldusakt puudutada ehk kolmandaid isikuid (HMS § 11 lg 1 p 3) ja isikuid kelle huve võib haldusakt puudutada (HMS § 11 lg 2). Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt peab haldusorgan (e planeeringu koostamise korraldaja) püüdma ette näha, kas haldusakti (e planeeringu) kehtestamine võib piirata isiku subjektiivseid õigusi. Riigikohus on asunud seisukohale, et haldusakt piirab isiku subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist¹¹⁶.

Sellisteks isikuteks on reeglina isikud, kes võivad hiljem kehtestatud haldusakti ka vaidlustada. Seega tuleks kõigepealt püüda ette näha haldusakti (planeeringu) negatiivsete mõjutuste ulatust ja vastavalt sellele peab toimuma ka kaasamine. Küsimus, kas isiku peab kaasama või võib kaasata, sõltub eelkõige sellest, kas isiku huvi on õiguslikult kaitstav või mitte. Kui mingi menetluses kohaldatav materiaalõigusnorm kolmanda isiku huvi kaitseb, siis võidakse haldusakti õigusvastasuse korral kahjustada isiku õigust ja seega on tegemist HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikuga, kes tuleb menetlusse kaasata.

Lisaks isikutele, kelle õiguseid võib planeering puudutada, võib planeeringu koostamisse kaasata isikud, kelle huve võib planeering puudutada (st isik, kelle põhiseadusest tulenevaid õiguseid planeering ei riiva, külla aga võib planeering riivata tema huve, näiteks piirkonnas tegutsevad ettevõtted, jms) ning isikud (nii juriidilised kui füüsilised), kes on ise avaldanud soovi olla planeeringu koostamisse kaasatud.

¹¹⁶ RKHK 14.05.2002, 3-3-1-25-02

HMS § 11 lõige 2 näeb ette isikute ja organite kaasamise, kelle huve võib haldusakt puudutada. Tegu on haldusorganile sätestatud võimalusega isikud kaasata. Puudutatud võivad näiteks olla isiku naabrusõiguslikud, majanduslikud või muud huvid. Haldusorganil on õigus isikute kaasamisel arvestada, et huvitatud isikute kaasamisega kaasnev viivitus ei tohi olla ebaproportsionaalne võrreldes kaasamisest saadava kasuga¹¹⁷. Näiteks võivad isiku majanduslikud huvid olla seotud ettevõtte majandustegevusega, kus ettevõtte majandustegevus tuleb kavandatava ehitise tõttu lõpetada või see on olulisel määral takistatud.

Kaasatavate ringi määramist on käsitlenud Riigikohus määruses nr 3-3-1-27-08¹¹⁸, kus kohus leidis, et huvitatud isikuna saab käsitada ka maa tagastamise nõudeõigust omavat isikut, kelle planeerimismenetlusse kaasamata jätmine on õigusvastane. Nimetatud menetluses vaidlustas kaebaja planeeringu algatamise ja vastuvõtmise korraldused, mis ei ole lõplikud haldusaktid ja üldjuhul eraldi vaidlustamistele ei kuulu, kuid kohus leidis, et isiku kaebeõiguse seisukohalt ei ole oluline, kas kaasamata jätmine võib planeerimismenetluse tulemust mõjutada või mitte.

Aktiivne kaasamine hõlmab endas nii õigust olla pidevalt protsessiga kursis kui ka saada seaduses sätestatud juhtudel personaalselt teavitatud. Samuti on aktiivselt kaasatavatel õigus esitada planeeringu kohta arvamusi ja saada neile seaduses sätestatud juhtudel ja viisil vastuseid. Passiivse kaasamise all on mõeldud eelkõige laiema avalikkuse teavitamist menetlusprotsessidest, mis toimub eelkõige ajalehtede ja interneti vahendusel. Sihtrühmaks on isikud, kes ei soovi personaalselt protsessis osaleda, küll aga on neil võimalus olla menetlusega kursis.

Kaasamise olulisust planeerimismenetluses on käsitlenud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-16-08¹¹⁹, kus kolleegium leidis, et planeerimisotsustele omase ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isikute õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll, võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.

Haldusasjas nr 3-3-1-62-02¹²⁰ selgitas kolleegium, et planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on ka planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Selle eesmärgi saavutamiseks on puudutatud isikutele ja avalikkusele planeerimismenetluse erinevate etappide käigus ette nähtud võimalus oma seisukohtade väljendamiseks ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda.

Väga selgelt ilmneb kaasamise olulisus ja eesmärk aga Riigikohtu lahendist 3-3-1-56-02¹²¹, kus kohus märkis, et tulenevalt inimvääriskuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.

Koostöötegijate ja kaasatavate, kes mõlemad peavad olema menetlusse aktiivselt 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 aramus ei ole planeeringu koostamise korraldaja jaoks siduv. Samas tuleks koostöötegijatel selgelt eristada, millistel alustel nad planeeringu kooskõlastavad/ei kooskõlasta ning millises osas esitavad arvamusi ehk ettepanekuid parima planeeringulahenduse saavutamiseks. Planeeringu koostamise korraldajal on kohustus esitatud arvamusi sisuliselt kaaluda. Arvamuste arvessevõtmist tuleb kirjeldada ja arvestamata jätmist põhjendada.

¹¹⁷ A. Aedmaaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 70.

¹¹⁸ RKHK 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

¹¹⁹ RKHK 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

¹²⁰ RKHK 6.11.2002, 3-3-1-62-02.

¹²¹ RKHKm 8.10.2002, 3-3-1-56-02.

Info planeeringu algatamisest ja seega võimalusest selle koostamises osaleda peab jõudma isikuteni ajalehtede või Ametlike Teadaannete kaudu, samuti võib isik vastava info leida ka planeeringu algataja ja koostaja veebilehelt. Nimetatud info saamisel tekib isikul võimalus planeeringu koostamise korraldajale teada anda, et ta soovib planeeringu koostamises osaleda.

Kaasamisega seondub otseselt ka isikute teavitamine planeerimismenetluses. 2009. aastal on Riigikontroll koostanud auditi „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“¹²², kus on käsitletud ka kaasamisega seotud küsimusi. Kohalike omavalitsuste arvates on nende jaoks koormav teavitada isikuid igal juhul tähtsusega kirjalikult. Iga isik võiks teavet saada endale võimalikult sobivas vormis, milleks praegu ei pruugi paljude puhul enam olla tähtsusega kiri. Vaatamata asjaolule, et auditis käsitleti vaid detailplaneeringutega seonduvat, kehtib eeltoodu ka kõigi teiste planeeringuliikide puhul. Samuti on auditis täheldatud, et ettepanekute ja vastuväidetega arvestamine avatud menetluse käigus aitab kaasa kogukonnale sobiva lahenduse leidmisele, mistõttu ei tohi esitatud seisukohtadesse suhtuda formaalselt, vaid nendega arvestamist tuleb kaaluda sisuliselt ning selle tulemustest esitajale teada anda viisil mille isik võiks ise valida. Teavitamise vormiline külg ei peaks olema kriteerium, mille alusel kohaliku omavalitsuse tegevus muutub ebamõistlikuks ja mõlemaile koormavaks. Enamiku kodanike teavitamine planeeringutest võiks olla perspektiivis lahendatud ruumilise planeerimise infosüsteemiga.

Täpsema koostöö tegemise korra ja planeeringute kooskõlastamise alused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Määruse kavand on lisatud rakendusaktide kavandite juurde.

Oluline on, et planeeringu koostamisel tehtaks koostööd asjakohase valitsusasutusega. Asjakohane valitsusasutus on ministeerium ja tema valitsemisala asutus, kellega tuleb planeering kooskõlastada.

Arvestada tuleb, et planeeringute puhul, mille osas on enne kehtestamist nõutav planeeringu heakskiitmine, on soovitatav, et koostöötegitajaks ei oleks isik, kellele planeering hiljem heakskiitmiseks esitatakse (vastavalt planeeringuliigile Siseministeerium või maavanem), kuna sellisel juhul võib tekkida olukord, kus üks ja sama isik peab planeeringu eelnevalt kooskõlastama ja pärast enda poolt kooskõlastatud planeeringule heakskiidu andma ehk teostama haldusakti üle nii eel- kui ka järelkontrolli. Küll aga tuleks vastav isiku planeeringu koostamisse kaasata võimalikult varajases staadiumis. Samas arvestades, et Siseministeeriumi puhul on juhtimispädevus jagatud kahe ministri – siseministri ja regionaalministri – vahel, on põhjendatud, et mõlemad ministrid teevad koostööd ja nad kaasatakse vastavalt oma pädevusvaldkonnale. Seega ei ole välistatud, et Siseministeeriumi poolt (ehk regionaalministri) poolt heakskiidetava planeeringu puhul tuleb koostamisel teha koostööd ja hiljem planeering kooskõlastada samuti Siseministeeriumiga (siseministriga).

Uue põhimõttena on koostöö ja kaasamise juures lisatud, et isikul on endal võimalik planeeringu koostamise korraldajale teatada, millisel viisil soovib ta planeeringu koostamise vältel planeeringu koostamise korraldajaga suhelda ja seaduses nimetatud teateid saada (kirjalikult, e-postiga, telefoni teel, vm). Juhul kui isik vastavat teadet ei esita, edastab planeeringu koostamise korraldaja talle seaduses nimetatud teated kirjalikult. (kuna planeerimismenetluse puhul on tegemist haldusmenetluse alaliigiga, tuleb lähtuda ka HMS § 5 lg 6 sätetest, mis näeb ette, et elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega). Märkima peab, et seaduses ei saa piisava täpsusega loetleda kõiki juhtumeid, millal planeeringu koostamise korraldaja koostöötegitaja või kaasatavaga suhtlema peab, mistõttu on eelduseks, et ka seaduses loetlemata teadete edastamine toimub koostöö tegitaja või kaasatava poolt soovitud viisil. Juhul kui isik teadete edastamise viisi ei esita, edastab planeeringu koostamise korraldaja isikule seaduses nimetatud teated posti teel füüsilisele isikule rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil ja juriidilisele isikule vastavasse registrisse (äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register vms) kantud aadressil.

Teavitamise puhul tuleb arvestada ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-12-08¹²³ toodud, kus kohus, viidates mitmetele varasematele otsustele, rõhutab vajadust isikuid seaduses sätetest intensiivsemalt

¹²² „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades“. Internetis: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10733&AuditId=2090>

¹²³ RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

teavitada, kui on ette näha, et üksnes PlanS-is ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Tagamaks, et planeeringuga seotud teave oleks kõigile lihtsal viisil kättesaadav, on iga planeeringuliigi puhul toodud, et planeering koostamise vältel avalikustatakse planeering koos olulisemate lisade, eelõige uuringute, kooskõlastuste, arvamuste ja muu ajakohase teabega planeeringu koostamise korraldaja veebilehel. Samas planeeringute puhul, mille koostamisel on kohustuslik KSH läbiviimine, tuleb koos planeeringu ja selle lisadega, avalikustada ka KSH.

Planeeringu jooksev avalikustamine veebilehel aitab kaasa ka kaasamisele ja koostöö tegemisele, kuna annab koostöö tegijatele ja kaasatavatele võimaluse saada vajalikku infot lihtsal ja tõhusal viisil.

Ajakohasuse all on soovitud rõhutada, et avalikustatav teave peab olema aktuaalne ega tohi olla eksitav.

Eelnõu § 14. Üleriigiline planeering ja selle koostamise korraldaja

§ 14 lõige 1. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on PlanS-s toodud, et üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta, kuid lisatud on, et üleriigiline planeering koostatakse ka majandusvööndi kohta. Üleriigilise planeeringu teemaplaneeringu saab koostada vaid merealade ja nendega piirneva rannikuala, samuti majandusvööndi planeerimiseks (vt lg 2). Üleriigilist planeeringut osaplaneeringuna koostada ei saa. Samas on eelnõus uue planeeringuliigina lisatud riigi eriplaneering, mis koostatakse küll riigi territooriumi osa kohta, kuid mille eesmärk on eeskätt konkreetse ehitise rajamine ning mis annab riigile võimaluse konkreetsete, riigi huvides kavandatavate ehitiste planeerimiseks.

Eelnõuga on lisatud, et üleriigiline planeering käsitleb majandusvööndi ruumilist planeerimist. Majandusvööndi mõiste tuleneb MVS-st, mille § 1 kohaselt on majandusvöönd väljaspool territoriaalmerd asuv ja viimasega külgnev mereala, kus riik teostab oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni vastavuses rahvusvahelise mereõiguse üldtunnustatud normidega, Eesti Vabariigi poolt sõlmitud riikidevaheliste lepingutega ning majandusvööndi seadusega. Arvestades üleriigilise planeeringu üldist olemust ei panda seal paika kindlate objektide asukohti, vaid tegemist on üldise visioonidokumendiga.

§ 14 lõige 2 näeb ette, et üleriigilise planeeringu võib koostada teemaplaneeringuna merealade ja nendega piirneva rannikuala, samuti majandusvööndi planeerimiseks.

Seega erinevalt maakonna- ja üldplaneeringust saab üleriigilist planeeringu teemaplaneeringu koostada vaid merealade ja nendega piirneva rannikuala, samuti majandusvööndi planeerimiseks. Kehtiv PlanS ei sisalda sätteid, mis reguleeriksid üleriigilise planeeringu koostamist merealadel. Mereala on merealapiiride seaduse § 1 kohaselt maismaaga piirnev osa merest, millele laieneb Eesti jurisdiktsioon ja mis liigitub omakorda sisemereks, territoriaalmereks ja majandusvööndiks. Samuti on mereala mõiste toodud veeseaduse § 34¹ lg-s 1, mille kohaselt mereala seaduse tähenduses hõlmab sisemerd, territoriaalmerd ja majandusvööndit üheskoos, kaasa arvatud nende all asuvat merepõhja ja maapõue merealapiiride seadusega ning Eesti Vabariigi välislepingutega kehtestatud ulatuses.

Samas ei ole kehtiva PlanS-i kohaselt mereala (v.a majandusvöönd) planeerimine üleriigilise planeeringuga välistatud, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb ÜRP koostada kogu riigi territooriumi kohta (mis hõlmab ka merealasisid).

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 17. juunil 2008. a vastu direktiivi 2008/56/EÜ¹²⁴, millega kehtestati ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik. Nimetatud direktiiv näeb ette, et kehtestatud raamistiku piires võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et säilitada või saavutada hiljemalt aastaks 2020 oma mereala hea keskkonnaseisund. Arvestades eeltoodut on Vabariigi Valitsuse poolt 02.08.2012

¹²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/56/EÜ, 17. juuni 2008, millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrategie raamidirektiiv) internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:Et:PDF>.

korraldusega nr 342 vastu võetud riiklik arengukava „Eesti merenduspoliitika 2011–2020“¹²⁵. Tegemist on valdkondade ülese arengukavaga, mis koondab strateegilised eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud tegevused merenduse arengu soodustamiseks. Nimetatud dokumendis on välja toodud merealade ruumilise planeerimise vajadus ja selle põhjused. Samas on märgitud, et hetkel ei ole läänemere piirkonnas ühelgi riigil eraldi seadust merealade ruumilise planeerimise vallas, pigem kasutatakse seadusi, mis hõlmavad, kas ruumilist planeerimist või reguleerivad merekasutust. Riikidevaheline koostöö ühtsete ruumilise planeerimise põhimõtete väljatöötamiseks on viimasel ajal käivitatud Läänemere strateegia raames ning EL-i tasandil. Arengukava näeb ette, et merealad on 2020. aastaks planeeritud 100% ja valdkondlikud huvid on tasakaalustatud. Samuti nähakse ette, et merealade planeerimine toimub maakonnaplaneeringutega. Märkima peab, et arengukava koostamisel lähtuti põhimõttest, et Eesti mereala on Eesti Vabariigi territooriumi lahutamatu osa ning et Eesti merealana saab käsitleda ka majandusvööndit, mis ei ole küll Eesti territooriumi lahutamatu osa, kuid millel Eesti esindab oma huve. Seega seab arengukava eesmärgiks ka majandusvööndi planeerimise.

2013. aasta alguses avalikustas Euroopa Komisjon direktiivi eelnõu, mis näeb ette üldised tingimused ja liikmesriikide kohustuse merealade ruumiliseks planeerimiseks ning rannikualade integreeritud majandamiseks¹²⁶. Direktiivi seletuskirjas on toodud, et direktiiv lubab liikmesriikidel lähtuda merealade planeerimisel just enda liikmesriigi eripäradest, mida valdkonna määrusega reguleerimise puhul teha ei saaks. Samuti leiab Euroopa Komisjon, et liikmesriikidele on vaja panna merealade planeerimiseks siduv kohustus, kuna vastasel korral ei saavutataks EL-i strateegilisi eesmäärke selles valdkonnas.

Arvestades järjest kasvavat nõudlust merealade ja mereressursside kasutamiseks, aitab merealade ruumiline planeerimine kaasa merealal erinevates valdkondades (keskkonnakaitse, kalandus, kaevandus jm) toimuvate, enamasti erinevate huvidega tegevuste ühtlustamisele ja tasakaalustamisele.

OÜ Hendrikson & Ko on koostanud „Merealade ruumilise planeerimise meetodika“¹²⁷, mille kohaselt on üleriigilise planeeringu ülesandeks mereala planeerimisel määrata merealade kasutamise üldised põhimõtted ja integreeritud strateegilised eesmärgid nii territoriaalmeres kui majandusvööndis ning märgitud on, et tegemist on pigem ruumilisele arengustrateegiale vastava merealade käsitlusega. Saksamaal, Norras ja Poolas võimaldab kohalik seadusandlus teostada ruumilist planeerimist ka majandusvööndis väljaspool territoriaalmerd. Soome ja Rootsi puhul võimaldavad seadused planeerida vaid kohalike omavalitsuste piirides territoriaalmerre piires ja seega majandusvööndisse nende volitused ei ulatu.

§ 14 lõige 3 näeb ette, et üleriigilise planeeringu eesmärk on riigi ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine.

Täna kehtiv PlanS näeb ÜRP ühe ülesandena ette säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine. Tegemist ei ole sisuliselt ülesandega, vaid pigem ÜRP eesmärgiga, milleni tuleb jõuda läbi erinevate ülesannete lahendamise. Samas tuleb ülesannete lahendamisel arvestada ka seaduse üldist eesmärki, milleks on läbi planeerimise eelduste loomine ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemisele, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut.

§ 14 lõige 4 Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga on üleriigilise planeeringu koostamisel kohustuslik KSH läbiviimine. Tulenevalt asjaolust, et üleriigilise planeeringu puhul on tegemist strateegilise dokumendiga ja arvestades tema suurt üldistusastet, on arutlusel olnud, kas üleriigilise planeeringu koostamisel on põhjendatud KSH läbiviimine või mitte. Samas kohaldub Eesti kui Euroopa liikmesriigi suhtes eelviidatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja

¹²⁵ 02.08.2012, RT III, 07.08.2012, 1.

¹²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>

¹²⁷ Merealade ruumilise planeerimise meetodika. Internetis: https://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_meetodika.pdf.

programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Nimetatud direktiivi artikkel 3 punkt 10 näeb ette, et kõigil kavadel ja programmidel, mis koostatakse mitme sektori tarvis ja millega luuakse raamistik tulevase nõusoleku saamiseks projektidele, mis on loetletud nõukogu 27. juuni 1985. aasta direktiivi 85/337/EMÜ (teatavate avaliku ja erasektori projektide keskkonnamõju hindamise kohta)¹²⁸ I ja II lisas ning kõigil kindlaksmääratud kavadel ja programmidel, mille puhul nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ¹²⁹ (looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta) alusel tuleb korraldada hindamine, on tõenäoliselt oluline keskkonnamõju ning nende suhtes tuleks üldiselt kohaldada süstemaatilist keskkonnamõju hindamist.

Üleriigiline planeering hõlmab mitut eri sektorit ning vaatamata sellele, et üleriigiline planeering ei ole otsene alus konkreetsete lubade väljastamisele (nõusolekute saamisele), määrab see siiski üldise raamistiku ning näeb ette üldised põhimõtted, mille alusel toimub edaspidi muude tegevuste, sh erinevate lubade väljastamise, kavandamine. Seega omab üleriigiline planeering mõju ja loob aluse direktiivis 85/337/EMÜ nimetatud projektidele (direktiivis viidatud projektid hõlmavad üldjoontes kõiki majandus, tööstus, energeetika, metsandus jm valdkondi) loa saamiseks, mistõttu on üleriigilisele planeeringu koostamisel KSH koostamine nõutav. Samas kaaluti eelnõu koostamisel üleriigilise planeeringu kui suure üldistusastmega strateegia puhul KSH läbiviimise põhjendatust, kuid eeltoodust lähtudes otsustati KSH kohustus eelnõuga siiski sätestada.

§ 14 lõiked 5 ja 6. Eelnõu kohaselt on üleriigiline planeering maakonnaplaneeringute koostamise alus. Seega tuleb maakonnaplaneeringute koostamisel lähtuda üleriigilises planeeringus kavandatud. Eeltoodu aitab tagada erinevate planeeringuliikide omavahelist integreeritust. Samuti näeb eelnõu ette, et sarnaselt seni kehtinud PlanS-s sätestatuga on üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja Siseministeerium. Märkida tasub, et 30.08.2012 kehtestas Vabariigi Valitsus uue üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“¹³⁰ ja seega on Siseministeeriumil olemas värske kogemus üleriigilise planeeringu kui riikliku arengut suunava dokumendi koostamisel.

Eelnõu § 15. Üleriigilise planeeringu ülesanded

Üleriigiline planeering ei ole klassikalises mõttes planeering, mis määrab ehitiste paigutust, vaid kogu riigi ruumilise ja eelkõige just territooriumi arengu suundumuste üldistatud või strateegiline käsitlus, kus analüüsitakse ruumilise arengu võimalusi ja ohtusid ning pakutakse välja asustuse kujunemist suunavad meetmed. Üleriigiline planeering peab sätestama riikliku planeerimistegevuse ja Eesti üldise arengu põhimõtted, millest tuleb planeerimis- ja ehitustegevuse kavandamisel juhinduda. Üleriigilises planeeringus peaksid kajastuma ruumilise mõjuga seotud Eesti riigi kohustused, näiteks sellised infrastruktuuri rajamise põhimõtted, mille osas on võetud kohustusi Euroopa Liidu ees. Samuti võib üleriigilisest planeeringus anda suuniseid maakondadele maakonnaplaneeringute koostamiseks.

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

Kehtiv PlanS-s ei ole üleriigilise planeeringu ülesannete hulgas maavarade ega maapõue kasutamise seonduvaid ülesandeid esile toodud, kuid arvestades maavarade kaevandamise tähtsust riigile ning selle regionaalset mõju, samuti mõju asustusele jm, on otstarbekas maapõue kasutamise üldised põhimõtted ja suundumused juba üleriigilises planeeringus ära määrata. Üleriigilise tähtsusega maardlate nimekiri on Vabariigi Valitsuse 09.06.2005 määrusega nr 131¹³¹ kehtestatud, kuid samas puuduvad riigil endal siiski selged põhimõtted maardlate kasutamise suunamiseks.

¹²⁸ Nõukogu direktiiv, 27. juuni 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta

(85/337/EMÜ). Internetis <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:ET:HTML>

¹²⁹ Nõukogu DIREKTIIV 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taimestiku ja loomastiku kaitse kohta. Internetis <http://www.natura2000.envir.ee/files/doc/loodusdirektiiv.pdf>

¹³⁰ Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamine, 30.08.2012, RT III, 06.09.2012, 1.

¹³¹ Üleriigilise tähtsusega maardlad, 09.06.2005, RT I 2005, 34, 265.

Maavaradega seonduvate küsimuste kuulumist riigi otsustuspädevusse kuuluvate küsimuste hulka on tõdenud ka Riigikohus lahendis 3-4-1-9-09¹³². Nimetatud lahendis märkis kohus, et maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kolleegiumi hinnangul kohaliku elu küsimus. PS § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Ka maavarad on kahtlemata mõistetavad loodusvarade ja loodusressurssidena PS § 5 tähenduses ning on sellistena osa rahvuslikust rikkusest. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, vaid see peab lähtuma riiklikest huvidest ja vajadusest tagada maavarade säästlik kasutamine kogu riigis. Üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest, mis võimaldaksid tal langetada kaevandamisega nõustumise kohta üleriigiliselt adekvaatse lõppotsuse. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et maavarade kasutamise üle otsustamine on põhiseadusega haaratud riigielu küsimuste hulka.

Arvestades eeltoodut, tuleks planeeringutes, lisaks lahendatavatele ülesannetele, kajastada üleriigilise tähtsusega maardlate alla jäävaid alasi ehk isikutel peaks olema võimalik aru saada, millised maa-alad on maardlatega hõlmatud.

Ülesannete loetelus on nimetatud need, mille suundumusi ja põhimõtteid saab üleriigilises planeeringus käsitleda. Suundumuste all on võimalik hinnata näiteks seniseid arenguid ja nende alusel luua võimalikke visioone tulevikuarenguteks, tuua välja eelistused ning tegevused, mis oleksid vajalikud soovitud arengute saavutamiseks.

Näiteks on asustuse arengu üldised põhimõtete ja suundumuste all võimalik hinnata asustuse arengu seniseid trende ja nende põhjal luua üldine visioon ning tuua välja eeldused, millest lähtuda asustust suunavate tegevuste elluviimisel, tuua välja eesmärgid asustuse kujundamiseks jms.

Üleriigilise transpordivõrgustiku arengu põhimõtete ja suundumuste määramisel, sh transpordivõrgustiku rahvusvahelisel riiklikul ja kohalikul tasandil annab võimaluse tuua välja eelistatavad transpordiliigid (nt kas riik soovib arendada senisest enam bussi- või rongiliiklust), uute rahvusvaheliste lennuühenduste loomise vajaduse või selle puudumise, vms. Rõhutama peab, et läbi asustust, transporti jm valdkondi suunavate tegevuste määramise aitab üleriigiline planeering kaasa riigi regionaalse arengu kujundamisele.

Väärtuslike maastike, põllumajandusmaade ja rohevõrgustiku säilimist ja toimimist tagavate meetmete määramise eesmärk on aidata kaasa nimetatud alade jätkusuutliku ja sihipärase kasutamise tagamisele.

Samas peab ülesannete käsitlemisel lähtuma PlanS-s sätestatud kõikehaaravus põhimõttest, ehk planeerimisel peab arvesse võtma asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet) ehk riigi üldised suundumused peaksid olema omavahel kooskõlas.

Erinevalt praegu kehtivast regulatsioonist on üleriigilise planeeringu ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna; ehk et võimalik on lisaks loetelus toodud ülesannetele lahendada planeeringus ka muid ülesandeid, mis seostuvad loetelus toodud ülesannetega.

§ 15 lõige 2 sätestab üleriigilise planeeringu mereala teemaplaneeringu ülesanded.

Kuna avalike veekogude, eeskätt merealade planeerimisel on tegemist tulevikku suunatud tegevusega, mille suhtes on olemas riiklik huvi, on põhjendatud avalike veekogude planeerimise üldiste põhimõtete määramine juba üleriigilise planeeringu teemaplaneeringus.

¹³² RKPJK 30.09.2009, 3-4-1-9-09.

Seni ei ole Eestis merealade planeerimiseks sätestatud eriregulatsiooni, küll on ette nähtud õigus koostada maakonnaplaneering avaliku veekogu ehitisega koormamiseks. Arvestades, et maakonna piirid merealale ei laiene, samuti ei ole kehtivas PlanS-s sätestatud avalike veekogude planeerimist maakonnaplaneeringu ülesandena, ei ole merealade planeerimine maakonnaplaneeringuga õiguslikult korrektne. Seega on PlanS-s nähtud ette, et avalike veekogude üleriigilises planeeringus käsitletakse ka avalike veekogudega seonduvaid huve ja suundumusi. Nimetatud ülesanne annab näiteks võimaluse üleriigilises planeeringus välja tuua, kas riik soosib tuuleparkide merre rajamist, uute mereühenduste loomist, vms. Kindlasti ei määrata aga üleriigilise planeeringuga tuuleparkide eeldatavaid asukohti.

Varasemalt on merealade planeerimise teemat käsitlenud Keskkonnaõiguse Keskus 2010. aastal koostatud analüüsis „Merealade ruumiline planeerimine“¹³³, kus on vaadeldud ka mõningate välisriikide praktikat. Nimetatud analüüsis on märgitud, et olemasoleva info põhjal ei ole ka teistes riikides veel märkimisväärselt häid lahendusi merealade planeerimiseks selliselt, et oleksid täidetud rahvusvahelised ja EL-i nõuded ning riigisisese vajadused. Samuti on merealade ruumilist planeerimist käsitletud ka OÜ Hendrikson & Ko koostatud merealade ruumilise planeerimise metoodikas, milles toodu kohaselt Soomes ja Rootsis laieneb merealadele automaatselt maismaal teostatav planeerimise reeglistik. Saksamaal, Norras ja Poolas võimaldab kohalik seadusandlus teostada ruumilist planeerimist ka majandusvööndis väljaspool territoriaalmerd. Soome ja Rootsi puhul võimaldavad seadused planeerida vaid kohalike omavalitsuste piirides territoriaalmerre piires ja seega majandusvööndisse nende volitused ei ulatu. Nimetatud metoodika märgib, et üks esimesi riike Euroopa Liidus, kes on aktiivselt alustanud merealade ruumilise planeerimise reeglistiku arendamise ja rakendamise, on Poola. Poolas on üldine ruumilise planeerimise raamistik sätestatud ruumilise planeerimise ja majandamise seadusega, mis ei tee vahet planeerimisel maismaal või meres.

Eelnõu § 16. Koostöö ja kaasamine üleriigilise planeeringu koostamisel

Koostöö

Üleriigilise planeeringu koostamises osalevad kõik ministriumid (kes saavad kaasata koostöötegemisse ka oma valitsemisala asutused) ja üleriigilised omavalitsusliidud (EMOL, ELL). Üleriigilise planeeringu teemaplaneering koostatakse koostöös planeeritava ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega. Samas tuleb koostöö tegemisel ja seega planeeringu kooskõlastamisel lähtuda Vabariigi Valitsus kehtestatud koostöö tegemise korrast ning planeeringute kooskõlastamise alustest (kehtestatakse PlanS § 4 lg 3 alusel).

Kaasamine

Üleriigilise planeeringu koostamisse kaasatakse Riigikogu, maavanemad, kohalikud omavalitsused, asutused, keda üleriigilise planeeringu rakendamisega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju vastu (eeskätt valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid, kellega suhtlemine peaks toimuma läbi neid ühendava organisatsiooni, milleks on Eesti Keskkonnaorganisatsioonide Koda). Halduskohtumenetluse seadustikus toodu kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (lähtudes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti võib üleriigilise planeeringu koostamisse kaasata kõik muud isikud (nii füüsilised kui juriidilised) kelle huve võib üleriigiline planeering puudutada ja isikud, kes soovivad olla planeeringu koostamisse kaasatud (erinevad kodanikeühendused, teadusasutused, eksperdid, muud organisatsioonid ja isikud jt). Eraldi on välja toodud, et üleriigilise planeeringu teemaplaneering kaastakse planeeritava ala naabrusesse jäävate maakondade maavanemad.

¹³³

Merealade ruumiline planeerimine.

Internetis:

http://www.k6k.ee/files/K6K_Merealade_anal%C3%BC%C3%BCs_l6plik_9.01.11.pdf

Info planeeringu algatamisest ja seega võimalusest selle koostamises osaleda, peab jõudma isikuteni läbi ajalehtede või Ametlike Teadaannete, samuti saab isik vastava info leida ka planeeringu algataja ja koostaja veebilehelt. Nimetatud info saamisel tekib isikul võimalus planeeringu koostamise korraldajale teada anda, et ta soovib planeeringu koostamises osaleda.

Vaata ka peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ selgitatut.

Eelnõu § 17. Üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine

§ 17 lõige 1. Sarnaselt kehtiva PlanS-ga on eelnõus toodud, et üleriigilise planeeringu ja KSH algatab Vabariigi Valitsus.

Kehtiva PlanS-i kohaselt on igaühel õigus esitada taotlus üleriigilise planeeringu algatamiseks. Üleriigilise planeeringu puhul ei ole aga sellise õiguse sätestamine põhjendatud, kuna tegemist on riikliku dokumendiga, mis on seotud eeskätt riiklike strateegiatega ja vajadustega. Eeltoodust tulenevalt ei reguleeri uus PlanS üleriigilise planeeringu puhul planeeringu algatamiseks ettepaneku tegemist. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi. Selline õigus tuleneb eeskätt HMS-st ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest, mille § 2 lg 2 toodud märgukirja mõiste annab aluse ametiasutustele erinevate taotluse esitamiseks. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku ja dubleeriva regulatsiooni väljajätmisega seadusest. Üleriigilise planeeringu algatamise taotluse esitamise õiguse sätestamine PlanS –s võib mõjuda pigem eksitavalt, kuna on ilmne, et praktikas on vähetõenäoline, et mõne füüsilise isiku taotluse alusel algataks Vabariigi Valitsus uue üleriigilise planeeringu koostamise. Tuleb märkida, et praktikas ettepanekut üleriigilise planeeringu algatamiseks tehtud ei ole.

Üleriigilise planeeringuga sarnane, kogu riigi territooriumit hõlmav instrument on olemas enamuses võrdlusriikides, kuid tegemist ei pruugi olla planeeringuga klassikalises mõttes, vaid üldise ruumilise strateegiaga (Iirimaa) või riiklike maakasutuseesmärkidega (Soome). Itaalia ja Taani seadused üleriigilisele planeeringule sarnanevat instrumenti ette ei näe. Samas on Taanis nähtud ette kohustus, mille kohaselt peab keskkonnaminister iga 4 aasta tagant esitama üleriigilist planeerimistegevust käsitleva selgituse.

§ 17 lõige 2 näeb ette, et üleriigilise planeeringu ja KSH algatamise korralduses märgitakse vaid üleriigilise planeeringu eesmärk ja planeeringu algatamise otsusega tutvumise aeg ja koht. Arvestades, et üleriigiline planeering hõlmab kogu Eesti Vabariigi territooriumi, ei ole põhjendatud seaduses seni kehtinud PlanS kohase nõude sätestamine, mis näeb ette kohustuse algatamise teates anda teavet ka planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta.

§ 17 lõike 3 kohaselt teavitatakse üleriigilise planeeringu algatamisest vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes 30 päeva jooksul algatamisest arvates ning teade üleriigilise planeeringu algatamisest avaldatakse Vabariigi Valitsuse kui üleriigilise planeeringu algataja ja Siseministeeriumi veebilehel 14 päeva jooksul algatamisest. Kehtiva PlanS-i kohaselt tuleb üleriigilise planeeringu algatamisest teavitada vastavas ajalehes ja Riigi Teataja lisas, teates tuleb anda teavet planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse kohta, sealhulgas määratleda planeeritava maa-ala piir, ning tutvustada algatatud planeeringu eesmärgid.

Erinevalt kehtivas PlanS–s sätestatust on ette nähtud, et kõigi planeeringuliikide (v.a detailplaneering) puhul on kohustuslik avaldada planeeringu algatamise ja kehtestamise teated Ametlikes Teadaannetes. Eeltoodu aitab tagada, et teave planeeringu algatamisest ja seega võimalusest menetluses osaleda, jõuab võimalikult paljude isikuteni. Samuti aitab planeeringu algatamisest senisest intensiivsem avalikkuse informeerimine tagada võimalust vajadusel planeeringu kehtestamise otsuse õigeaegselt vaidlustamiseks.

Kuna üleriigiline planeering algatatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega, on üleliigne sätestada üleriigilise planeeringu algatamisest ja kehtestamisest teavitamise kohustus Riigi Teatajas (mis on kehtiva PlanS-i kohaselt nõutav), kuna Riigi Teataja seaduses sätestatu kohaselt avaldatakse kõik Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused Riigi Teatajas.

§ 17 lõike 4 kohaselt teavitab üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja planeeringu algatamisest koostöötegijaid ja kaasatavaid planeeringu algatamisest kirjalikult. Kuna kaasatavate ring võib olenevalt planeeringu liigist ja sisust olla väga lai ning ei pruugi planeeringu algatamisel veel üheselt määratav olla, kuid sellisel juhul teavitab planeeringu koostamise korraldaja neid menetlusse kaasamise vajaduse ilmnemisel viivitamatult. Samas kaasatavaid, kes on planeeringu algatamisel juba teada, tuleb teavitada planeeringu algatamisest sarnaselt koostöötegijatega.

Eelnõu § 18. Üleriigilise planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus

§ 18 lõige 1 näeb ette, et pärast üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamist koostab üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse.

Nagu eelpool KSH ja planeerimismenetluse ühitamist tutvustava osa juures märgitud, lähtus töögrupp KSH-d puudutavas osas Keskkonnaministeeriumi ja Siseministeeriumi kui vastavaid valdkondi õiguslikult kujundavate ministeeriumide vahel toimunud konsultatsioonide tulemustest. Kuna konsultatsioonide tulemusel on seatud kahtluse alla KSH programmi vajalikkus planeerimismenetluses, asus töögrupp seisukohale, et KSH aruande kvaliteedi tagamiseks peab säilima kavand, mis on aluseks konsultatsioonide läbiviimisel ja mis on hiljem aluseks KSH aruande koostamisel. Töögrupp kasutas analoogiat õigusakti väljatöötamise protsessiga ja seal rakendatava väljatöötamiskavatsusega, milles määratletakse probleem, analüüsitakse selle lahendusvõimalusi, seatakse eelnõu eesmärk ning määratletakse olulised kaasneda võivad mõjud. Seejärel saadetakse väljatöötamiskavatsus kooskõlastamiseks nendele ministeeriumidele, kelle pädevusvaldkonnas kaasnevad eelnõu rakendamisel eeldatavasti olulised mõjud.

Vaata ka peatükis „Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ selgitatud.

§ 18 lõike 2 kohaselt tuuakse KSH väljatöötamise kavatsuses välja KSH ulatus ja eeldatav ajakava ning vastava planeeringu rakendamisega kaasneda võiv keskkonnamõju, sealhulgas mõju inimese tervisele, piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkus, võimaliku mõju Natura 2000 võrgustiku alale ja muu planeeringu koostamise korraldajale teadaolev asjasse puutuv teave. Eeltoodu sarnaneb sisuliselt KSH programmis kajastatava teabega.

Vaata ka peatükis „Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühildamine“ selgitatud.

§ 18 lõige 3 näeb ette, et üleriigilise planeeringu KSH väljatöötamise kavatsus on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamise aluseks. Seega on tegemist aruande kavandiga, millest lähtutakse edaspidi KSH aruande koostamisel.

Vaata ka peatükis „Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ selgitatud.

Eelnõu § 19. Üleriigilise planeeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

§ 19 lõiked 1–3. Pärast väljatöötamiskavatsuse koostamist esitatakse see koos üleriigilise planeeringu lähteseisukohtadega planeeringu koostamises osalevatele isikutele (koostöötegijatele ja kaasatavatele)

ettepanekute esitamiseks lähtudes nende pädevusvaldkonnast. Kuna planeeringu koostamise korraldajal endal ei pruugi olla piisavalt informatsiooni KSH aruande koostamiseks, küsib üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja KSH sisu osas koostöötegijate ja kaasatavate seisukohti ehk ettepanekuid. Koostöötegijad ja kaasatavad annavad endapoolse sisendi oma pädevusvaldkonnast lähtudes. Samuti tuleb anda hinnang KSH väljatöötamise kavatsuse asjakohasuse ja piisavuse kohta. Seega on koostöötegijatel ja kaasatavatel juba protsessi algstaadiumis võimalik rääkida kaasa KSH-d puudutavates küsimustes ning aidata kaasa KSH väljatöötamise kavatsuse alusel koostatava aruande ja seega ka vastava planeeringu kvaliteedi tõstmisele tervikuna. Rõhutada tuleb, et ettepanekuid saab esitada nii lähteseisukohtade kui ka KSH väljatöötamise kavatsuse kohta. Ettepanekute esitamise tähtaeg peab olema vähemalt 30 päeva, kuid planeeringu koostamise korraldajal on õigus määrata ettepanekute esitamiseks ka pikem tähtaeg.

Juhul, kui koostöötegijad või kaasatavad enda ettepanekuid määratud tähtajaks ei esita ega taotle ka vastamistähtaja pikendamist, loetakse, et nad ei soovi ettepanekuid esitada. Eeltoodu on kooskõlas ka HMS § 16 lg-s 2 sätestatuga, mille kohaselt juhul, kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtajaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega.

§ 19 lõige 4. Esitatud ettepanekute alusel teeb planeeringu koostamise korraldaja üleriigilise planeeringu lähteseisukohtades ja väljatöötamiskavatsuses vajalikud muudatused. Muudatuste tegemine on koostamise korraldaja kaalutusõigus, kuid ta peab arvestama, et planeeringu koostamise hilisemas etapis tuleb tal planeering ja KSH aruanne koostöötegijatele kooskõlastamiseks esitada ja seega tuleks erimeelsusi tekitavad küsimused lahendada ära menetluse võimalikult varases etapis ning sisuliste ettepanekute arvestamata jätmisel ei pruugi koostöötegitaja dokumente hiljem kooskõlastada, mis omakorda pikendab menetluse kestvust.

§ 19 lõige 5. Tagamaks, et ettepanekud oleksid kättesaadavad ka laiemale avalikkusele, on sättes toodud, et üleriigilise planeeringu lähteseisukohad koos KSH väljatöötamise kavatsuse ja selle kohta esitatud ettepanekutega avaldatakse üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja ehk Siseministeeriumi veebilehel, vajadusel võib veebilehele lisada lingi, kust nimetatud materjal leitav on (praktikas loodi üleriigilise planeeringu 2030+ koostamisel blogi, kus avalikkus sai koostamises osaleda ja arvamust avaldada). Nimetatud dokumentide veebilehel avalikustamise näol on tegemist planeerimismenetluse läbiviimise avalikkust tagada aitava tegevusega.

Eelnõu § 20. Üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek

§ 20 lõige 1 näeb ette, et planeeringu koostamise korraldaja korraldab üleriigilise planeeringu ja KSH väljatöötamise kavatsuse alusel koostatud aruande eelnõu avaliku väljapaneku.

Koostöötegijate ja kaasatavate poolt esitatud ettepanekute alusel täiendatud KSH väljatöötamise kavatsuse alusel koostab planeeringu koostamise korraldaja KSH aruande. Tuleb rõhutada, et väljatöötamiskavatsus võib täieneda planeeringu koostamise käigus (nt planeerimisprotsessi käigus ilmneb vajadus täiendavate mõjude hindamiseks, mida väljatöötamiskavatsuses ei käsitletud, täiendava teabe ilmnemisel, vms) ja seega ei saa seda üheselt KSH aruandega siduda. Paralleelselt töötatakse edasi üleriigilise planeeringuga. Seejärel korraldab planeeringu koostamise korraldaja üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku.

Kehtiv PlanS kohaselt ei ole üleriigilise planeeringu puhul avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine kohustuslik. Kuna eelnõus on kavandatud planeerimise ja KSH koostamise ühitamine, on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine siiski vajalik, kuna KSH aruande puhul on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine nõutav. Nimetatud kohustus on kehtestatud direktiiviga 2001/42/EÜ, millest tuleneb kohustus keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamiseks ning samast direktiivist tuleneb kohustus koos aruandega avalikustada ka kava või programm, mille strateegilist mõju hinnatakse nõutav. Samas aitab planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine selles etapis (enne planeeringu kooskõlastamist koostöötegijatega) tagada Torremolinose hartas toodud põhimõtte järgimist, mille kohaselt peab

elanikkond olema kaasatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis. Avaliku väljapaneku toimumiskohta ei ole eelnõus nimetatud, kuna tegemist on kogu riiki hõlmava dokumendiga ja seega ei ole kindla toimumiskoha määramine seaduse tasandil põhjendatud ning selle määramine on planeeringu koostamise korraldaja pädevuses.

§ 20 lõiked 2–7. Üleriigilise planeeringu avalik väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada Üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamust. Avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva ning selle toimumisest teavitatakse koostöötegijaid ja kaasatavaid viisil, millises nad soovi on avaldanud. Juhul, kui vastavat soovi esitatud ei ole, teavitab planeeringu koostamise korraldaja isikuid kirjalikult vastavalt registris sisalduval aadressil. Nimetatud teates antakse teada ka avaliku arutelu toimumise aeg ja koht.

Passiivseid kaasatuid ehk laiemat avalikkust teavitatakse avaliku väljapanekust ja arutelust vähemalt ühes üleriigilises ajalehes ja Siseministeeriumi veebilehel vähemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates tuleb anda lühiülevaade üleriigilise planeeringu sisu ja sellega kaasnevate mõjude kohta ning tuues välja kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga. Eeltoodu ei eelda kõikide muudatuste üksikasjalikku käsitlemist, vaid planeeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomist. Sarnaselt teiste planeeringuliikidega tuleb üleriigilise planeeringu koostamise korraldajal tagada avaliku väljapaneku ajal koostamise korraldaja tööaja jooksul juurdepääs üleriigilise planeeringu koostamisega seotud dokumentidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et nimetatud materjalidega oleks võimalik tutvuda interneti vahendusega, kuna interneti kasutamine ei ole pruugi kõigil isikutel võimalik olla (maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul kehtib samasisuline nõue ka täna).

Kõigil isikutel on avaliku väljapaneku jooksul õigus esitada üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu kohta arvamusi. Eelnõus väljendab üldmõistet termin „arvamus“, mis hõlmab endas ka ettepanekuid ja vastuväiteid. Terminit „vastuväide“ on eelnõus kasutatud nende avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamuste kohta, mida planeeringu koostamise korraldaja arvesse ei võta ja mis esitatakse planeeringu heakskiitmisel koos planeeringuga heakskiitjale (Siseministeerium või maavanem). Vastav mõiste on eelnõus ka sätestatud.

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-54-03¹³⁴ kohaselt ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta enda või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Isikutel on õigus teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.

Riigikohus on lahendis 3-3-1-21-11¹³⁵ rõhutanud, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele, vaid väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega.

§ 20 lõige 8-9 Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga teatab planeeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha avaliku väljapaneku jooksul esitatud arvamuste suhtes 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Koos seisukoha teatamisega teatab koostamise korraldaja kirjalikke arvamusi esitanud isikutele üleriigilise planeeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha. Analoogselt teiste planeeringuliikidega on ka üleriigilise planeeringu puhul ettenähtud, et avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamusi avaldanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest üleriigilise planeeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

¹³⁴ RKHK 14.10.2003,3-3-1-54-03.

¹³⁵ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

§ 20 lõige 10 Arvestades, et üleriigilise planeeringu puhul on tegemist suure üldistusastmega riiklike huve käsitleva dokumendiga, ei ole avaliku arutelu korraldamine kohustuslik. Samas on sätestatud, et üleriigilise planeeringu koostamise korraldajal on õigus korraldada üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu. Avaliku arutelu korraldamise otsustamisel saab lähtuda avaliku väljapaneku käigus laekunud arvamust hulgast ja nende arvestamisest või arvestamata jätmisest, jms küsimustest. Sarnaselt teiste planeeringuliikide avaliku aruteluga tutvustatakse avalikul arutelul avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ning oma seisukohti nende suhtes, põhjendab üleriigilise planeeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele üleriigilist planeeringut ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõud käsitlevatele küsimustele.

Eelnõu § 21. Üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 21 lõige 1. Erinevalt kehtivast PlanS-st näeb eelnõu ette, et juhul, kui üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu kohta esitati avalikul väljapanekul kirjalikke arvamusi, tuleb üleriigilise planeeringu koostamise korraldajal esitada informatsioon avaliku arutelu ja avaliku väljapaneku tulemuste kohta üleriigilise levikuga ajalehes. Sellesarnane nõue on sätestatud kehtivas PlanS-s küll maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul, kuid üleriigilise planeeringu puhul sellist nõuet toodud ei ole. Samas annab sellise kohustuse kehtestamine asjast huvitatud avalikkusel võimaluse lihtsal ja tõhusal viisil saada informatsiooni planeeringu kootamise olulisemate etappide kohta.

Kuna tulemuste terviklik avaldamine ei pruugi olla vajalik ega otstarbekas, peaks avaldatav info sisaldama kokkuvõtet avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu olulisematest aspektidest, mille hindamine on üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja pädevuses. Vastav info tuleb üleriigilise levikuga ajalehes avaldada 30 päeva jooksul avaliku arutelu toimumisest arvates. Kuna üleriigilise planeeringu puhul on tegemist eeskätt riiklike huve väljendava dokumendiga, millega ei pruugi kaasneda avalikkuse suurt huvi, piisab vastava info avaldamisest vaid ühes üleriigilise levikuga ajalehes. Üleriigilise levikuga ajaleht on ka kehtiva PlanS-i kohaselt üleriigilise planeeringu puhul info ajalehes avaldamise kohaks.

§ 21 lõige 2 Seejärel teeb planeeringu koostamise korraldaja üleriigilises planeeringus ja KSH aruande eelnõus vajalikud muudatused. Muudatuste tegemisel kasutab planeeringu koostamise korraldaja kaalutusõigust, mille rakendamisel tuleb lisaks planeeringu üldisele eesmärgile, pidada silmas seaduse üldist eesmärki, põhimõtteid ja muid kaalutlusi.

Eelnõu § 22. Üleriigilise planeeringu ja KSH aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

§ 22 lõige 1. Üleriigiline planeering ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruanne esitatakse kooskõlastamiseks koostöötegijatele ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada üleriigilise planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamusi.

Planeeringute koostamise praktikas on kohati lähtutud põhimõttest, et kooskõlastus ei ole planeeringu kehtestajale siduv, vaid pigem on tegemist mittesiduva nõuandega. Eeltoodut toetab ka PlanS-i 1.07.2009 jõustunud muudatusi ettevalmistanud eelnõu seletuskiri¹³⁶. Seega on mittesiduv nõuanne (senise planeerimismenetluses käsitatud kui kooskõlastust) käsitletav arvamuseks HMS-i mõttes.

Viimaks planeerimismenetlust vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga, on eelnõu koostamisel käsitletud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib

¹³⁶ Kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130318235308>.

haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusakti, sealhulgas liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlus alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb muuta planeeringulahendust või leida teistsugune planeeringulahendus.

Kui kooskõlastaja keeldub planeeringut kooskõlastamast ja planeeringu koostamise korraldaja ja planeeringu kooskõlastaja kokkuleppele ei jõua, lahendatakse küsimus, lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 sätestatust, mille kohaselt:

- 1) valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda;
- 2) ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister;
- 3) erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Kooskõlastamise mõiste ja sisu kohta vaata täpsemalt üldosa mõistete selgituste juurest.

§ 22 lõige 2 näeb ette, et juhul, kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse üleriigiline planeering ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi üleriigilise planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamust avaldada kui seadus ei sätesta teisiti

Kooskõlastus ja arvamuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et tulenevalt planeeringu liigist ja keerukusest ei pruugi 30 päevane tähtaeg olla alati piisav ja seega annab säte võimaluse tähtaega pikendada.

§ 22 lõige 3. Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga on sättes toodud, et juhul, kui üleriigilise planeeringu kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga, loetakse üleriigiline planeering (vt ka lõike 1 juures selgitatud). Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastamisel hinnatakse lisaks aruande õigusaktidele vastavusele ka aruandes toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust, samuti kinnitab Keskkonnaministeerium kui üleriigilise planeeringu kooskõlastaja seiremeetmed.

§ 22 lõige 4 esitatud kooskõlastuste ja arvamuste alusel tehakse üleriigilises planeeringus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruandes vajalikud muudatused ehk kooskõlastamata jätmise puhul tuleb planeering viia õigusaktidega vastavusse ning esitada uuesti kooskõlastamiseks. Arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise otsustamisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust, arvestades seejuures seaduse üldiseid eesmärke ja põhimõtteid kui ka konkreetse planeeringu eesmärki. Lähtudes keskkonnamõju strateegilise hindamise aruandele esitatud kooskõlastustest, täiendatakse ja muudetakse aruannet. Esitatud arvamuste esitajale, kelle esitatud arvamusi planeeringu koostamisel ei arvestatud, tuleb saata põhjendatud vastus, miks esitatud arvamusi arvesse ei võetud.

Eelnõu § 23. Üleriigilise planeeringu avalikustamine

23 lõige 1 näeb ette, et pärast KSH aruande tulemuste lisamist üleriigilisse planeeringusse, avalikustatakse üleriigiline planeering üleriigilise planeeringu koostamise korraldaja veebilehel. Üleriigilise planeeringu avalikustamine kestab vähemalt 30 päeva. Üleriigilise planeeringu avalikustamise jooksul on igal isikul õigus esitada üleriigilise planeeringu kohta kirjalikku arvamust.

Erinevalt teistest planeeringuliikidest ei ole üleriigilise planeeringu puhul põhjendatud avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine pärast planeeringu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamist, vaid piisab üleriigilise planeeringu avalikustamisest planeeringu koostamise korraldaja veebilehel. Seda eelkõige põhjusel, et üleriigilise planeeringu puhul on tegemist riikliku arengut suunava dokumendiga, mille suhtes ei pruugi olla laiemal avalikkusel nii suurt huvi, kui teiste planeeringuliikide puhul.

KSH aruande tulemuste lisamine planeeringusse enne selle kehtestamist ehk planeeringu koostamise ajal on kooskõlas ka direktiivi 2001/42/EÜ lõikega 17, millele vastavalt tuleb KSH aruannet võtta arvesse kava või programmi koostamise ajal ja enne selle vastuvõtmist või menetlusse andmist. Samuti aitab veebilehel avalikustamine tagada, et isikud, kellel on siiski huvi üleriigilise planeeringu menetlemise vastu, saavad sellega tutvuda ja arvamusi esitada ka vahetult enne menetluse lõppu.

§ 23 lõige 2 sätestab, et üleriigilise planeeringu avalikustamise ajal üleriigilise planeeringu kohta kirjalikult arvamust avaldanud isikule teatab üleriigilise planeeringu koostamise oma põhjendatud seisukoha esitatud arvamuse arvestamise või arvestamata jätmise kohta 30 päeva jooksul pärast avalikustamise lõppemist. Tuleb rõhutada, et arvestamata jäetud arvamuste kohta antud seisukoht ei tohi olla vaid formaalne, vaid peab andma arvamuse esitajale selged põhjendused, miks tema esitatud arvamust arvesse ei võetud.

§ 24. Üleriigilise planeeringu kehtestamine

§ 24 lõige 1 näeb sarnaselt kehtiva regulatsiooniga ette, et üleriigilise planeeringu kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega.

§ 24 lõiked 2 ja 3. Kehtiv seadus näeb üleriigilise planeeringu kehtestamisest teatamise kohustuse vaid vastavas ajalehes (ehk üleriigilise levikuga ajalehes). Eelnõu kohaselt teavitatakse üleriigilise planeeringu kehtestamisest nii koostöötegijaid kui kaasatud viisil, nagu koostöötegija või kaasatav on soovinud. Juhul kui soovi esitatud ei ole, teavitatakse nimetatud füüsilist isikut rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil ja juriidilist isikut vastavasse registrisse kantud aadressil.

Kehtivas PlanS-s on reguleerimata jäänud tähtaeg, mille jooksul tuleb üleriigilise planeeringu kehtestamise teade vastavas ajalehes, milleks nii seni kehtinud PlanS-i kui ka eelnõu kohaselt on vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht, avaldada. Eelnõu näeb ette, et laiemat avalikkust teavitatakse üleriigilise planeeringu kehtestamisest 30 päeva jooksul üleriigilises ajalehes ja 14 päeva jooksul Ametlikes Teadaannetes, Vabariigi Valitsuse ja planeeringu koostamise korraldaja ehk Siseministeeriumi veebilehel.

§ 24 lõige 4. Üleriigilise planeeringu kehtestamisest teatamisel tuleb esitada lühikokkuvõtte üleriigilise planeeringu sisu kohta, sealhulgas riigi ruumilise arengu eesmärkide kohta ning milliseks võib kujuneda üleriigilise planeeringu elluviimisega kaasneva võiv majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline mõju ning mõju looduskeskkonnale. Kuna üleriigilise planeeringu puhul võib tegemist olla mahuka dokumendiga, on põhjendatud, et laiemale avalikkusele tutvustatakse üldist kokkuvõtet vaid olulisema infoga, milleks muu hulgas on planeeringuga kaasnevad mõjud erinevatele valdkondadele. Märkida tuleb, et lühikokkuvõtte sisu on analoogne kehtivas PlanS-s maakonnaplaneeringu kehtestamisest teatamise sisuga.

Eelnõu § 25. Üleriigilise planeeringu ülevaatamise kohustus

§ 25 lõige 1 näeb ette, et üleriigilise planeeringu vaatab üle Siseministeerium iga kümne aasta tagant planeeringu kehtestamisest arvates ja esitab Vabariigi Valitsusele kokkuvõtte üleriigilise planeeringu ülevaatamise tulemustest kuue kuu jooksul üleriigilise planeeringu ülevaatamisest arvates.

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

Arvestades, et üleriigiline planeering on pikaajalist tulevikku kavandav dokument (kehtiv üleriigiline planeering suunab tegevusi vähemalt aastani 2030), näeb eelnõu ette üleriigilise planeeringu korralise

ülevaatamise perioodiks kümme aastat. Nimetatud tähtaja määramisel on arvestatud üleriigilise planeeringu pikaajalisust ja suurt üldistusastet. Samas ei ole vajaduse ilmnemisel välistatud üleriigilise planeeringu ülevaatamine ka lühema ajaperioodi möödudes. Võrdlusriikidest võib esile tuua Taanis ettenähtud kohustus, mille kohaselt peab keskkonnaminister iga nelja aasta tagant esitama üleriigilist planeerimistegevust käsitlev selgituse, kuid samas ei ole Taanis üleriigilise planeeringuga sarnanevat instrumenti ette nähtud. Teistes võrdlusriikides otsesest ülevaatamise kohustust sätestatud ei ole.

§ 25 lõige 2. Võrreldes seni kehtinud regulatsiooniga on ülevaatamise käigus väljaselgitatavatele küsimustele lisatud, kuidas on üleriigiline planeering aidanud kaasa PlanS-i eesmärgi saavutamisele. Nimetatud eesmärk on toodud PlanS § 1 lõikes 1, mis näeb ette, et PlanS-i eesmärk on luua ruumilise planeerimise (edaspidi planeerimine) kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemisele, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. Seega annab planeerimine jätkusuutlikule arengule geograafilise väljundi, mis sisaldab endas sotsiaalse, majandusliku-, keskkonna- ja kultuurivaldkonna pikaajalist, sidusat ning kooskõlalist arendamist, mis tagab inimestele kõrge elukvaliteedi, turvalise ja puhta elukeskkonna.

Nii üleriigilise planeeringu kui ka teiste planeeringuliikide ülevaatamise eesmärk on selgitada, kas kindla ajaperioodi arengud on vastavuses planeeringus kavandatuduga ning sellest lähtuvalt hinnata, millised on planeeringu edasise elluviimise võimalused. Kui edasine elluviimine osutub võimatuks, tuleb kaaluda uue planeeringu koostamise vajadust. Samuti tuleb hinnata planeeringu elluviimisel ilmnunud mõju majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja looduskeskkonnale ning määrata oluliste negatiivsete mõjude vähendamise tingimused ning üle vaadata muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused.

Eelnõu § 26. Üleriigilise planeeringu kehtetuks tunnistamine

Kehtiv PlanS ei näe ette üleriigilise planeeringu ega ka teiste planeeringuliikide (va detailplaneering) kehtetuks tunnistamiseks eriregulatsiooni. Kehtiva PlanS § 27 sätestab ette vaid üldsõnalise regulatsiooni detailplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks.

Kuna kehtiv PlanS ülejäänud planeeringuliikide kehtetuks tunnistamist ei reguleeri, on senini saanud nende kehtetuks tunnistamisel lähtuda HMS-st kui üldseadusest. HMS § 64 lg 2 kohaselt otsustab haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistamise/muutmise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada/muuta või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama/muutma. Kaalutusõiguse teostamise piirid on sätestatud HMS § 63 lg-s 3, millele vastavalt tuleb kaalutusõiguse teostamisel arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise/muutmise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise/muutmise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid.

Üleriigilise planeeringu kehtetuks tunnistamise vajaduse tuvastamisel algatatakse uus üleriigilise planeeringu menetlus ja uus üleriigiline planeering asendab varasema üleriigilise planeeringu. Üleriigilise planeeringu muutmisel saab lähtuda eelpool viidatud HMS-i üldistest nõuetest.

Kuna üleriigilise planeeringu puhul on tegemist riiklike huve väljendava dokumendiga, ei saa pidada õigustatuks populaarkaebuse esitamist üleriigilise planeeringu vaidlustamiseks. Ka vaadeldud võrdlusriikide õigusest ei ilmne igäühe õigust vastava kaebuse esitamiseks. Samas peab märkima, et HKMS § 292 lg 1 kohaselt keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt vaidlustamisel eeldatakse, et nimetatud keskkonnaorganisatsioonil on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. Kuna üleriigiline planeering sisaldab ka keskkonnakaitsega seonduvaid küsimusi, siis on vaatamata populaarkaebuse esitamist võimaldava regulatsiooni puudumisele PlanS-s, keskkonnaorganisatsioonidel õigus vaidlustada üleriigiline planeering, lähtudes HKMS-s sätestatud.

Eelnõu § 27. Riigi eriplaneering ja selle koostamise korraldaja

Kuna riigi eriplaneering on uus planeeringuliik, selgitame esmalt selle loomise vajadust ja toome välja võrdlusriikide õiguse.

Kehtiva PlanS-i kohaselt on lisaks tavapärastele planeeringuliikidele – üleriigilisele, maakonna, üld- ja detailplaneeringule – sätestatud joonehitise, olulise ruumilise mõjuga objekti ning riiklikult tähtsa ehitise planeerimise regulatsioonid (edaspidi kokkuvõtvalt *eriplaneeringud*). Erimenetluste sisust tulenevalt oleneb, kas lahenduse realiseerimine jääb maakonna tasandile või on lahenduse jõustumiseks vajalik kohaliku omavalitsuse planeeringute muutmine. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise käigus on järjest enam tõusetunud küsimus, kas loetletud planeeringuliigid on piisavad, et toimuks kõikehõlmav ruumiline planeerimine, kus üksikisikute huvid oleksid piisavalt esindatud ja kaitstud. Samuti, kas lisaks üksikisiku õiguste kaitsele esineb ka muid huvisid, mille osas oleks vajalik planeerimisalane eriregulatsioon.

Millised võivad olla olukorrad, kui tõusetub eriplaneeringu vajadus?

- tavapärane planeerimissüsteem raskesti rakendatav, nt spetsiifiline lahendatav teema, eriline objekt;
- objekti eripärast tulenev tasand ei vasta tavapärastele planeerimistasanditele, nt maakonnaülesed või kohaliku omavalitsuse ülesed küsimused, samuti ehitised, mida ei tohiks planeerida detailplaneeringuga (mõju tõttu);
- planeeringuga on vajalik lahendada tavapärastest planeeringutest erinevaid ülesandeid, nt töötada välja detailsemad lahendused või analüüsida spetsiifilisi küsimusi;
- tavapärasel planeeringu menetlejal puudub sellise planeeringu olemasolul ka pädevus anda välja ehitus- või kasutusluba;
- tegu võib olla projektidega, mille korrektne realiseerimine on ajakriitiline ja ressursimahukas, nt *Rail Baltic*.

Varasemad järeldused

Kehtivas PlanS-s sätestatud eriplaneeringute regulatsiooni kohta nenditi planeerimis- ja ehitusseaduse rakendusanalüüsis:

Esmalt käsitletakse joonehitise regulatsiooni. Joonehitise regulatsioon on toodud seni kehtinud PlanS §-s 29¹, kus joonehitise termin on avatud mõistete kaudu, mis iseenesest ei ole selged (torujuhe, kõrgepingeliin) või mis ei hõlma kogu reguleerimist vajavat (riigimaantee) valdkonda. Riigimaantee mõiste ei hõlma kohalikku maanteed, kohalikku teed, erateed ega teisi teid, millest räägib teeseadus, kuid mis samuti võivad läbida mitut kohalikku omavalitsust. Torujuhtme mõistet on Eesti seadustes küll kasutatud – torujuhe on hüdrotehniline rajatis (meresõiduohutuse seadus § 2 punkt 26), aga ei ole avatud selle legaaldefiniitsiooni. Samuti ei ole Eesti seadustes antud kõrgepingeliini legaaldefiniitsiooni. Ei ole põhjendatud, miks ei võiks ka nende joonehitiste elementide kohta kasutada mõistet „teed ja tehnorajatised“.

Maakonnaplaneering on valitud joonehitise planeeringuinstrumentiks selle tõttu, et maakonnaplaneering on kohalike omavalitsuste ülene vahend. Joonehitise trassi koridori asukoha võiks määrata ka kohalike omavalitsuste poolt kehtestatavates üldplaneeringutes. Detailplaneeringuga ei saa riiklikke teid ja muid joonehitise planeerida, sest detailplaneering käsitleb vaid üht osa omavalitsuse territooriumist.

PlanS-s nähakse joonehitise asukohavaliku planeerimise instrumendina ette maakonnaplaneering, Riigimaanteede ja raudteede ehitamist käsitlevad teeseadus ja raudteeseadus räägivad aga sellest, et nende teede ehitamiseks vajalik projekt koostatakse üldplaneeringu alusel. See tähendab, et esmalt tuleb koostada maakonnaplaneering, seejärel kanda maakonnaplaneeringus kindlaksmääratud tee asukoht üldplaneeringusse. Kui tee asukoht erineb üldplaneeringus sätestatust, peab algatama planeeringute

muutmise. Arusaamatu on, mis on enne – eelprojekt või planeering. Teeseaduse sõnastuse järgi on eelprojekti koostamise menetlus mõnevõrra sarnane planeerimismenetlusega. Samuti võib eelprojekti kajastatu erineda üldplaneeringus kehtestatust ning sellise erinevuse puhul tuleb algatada planeeringute muutmise.

Eelprojekti menetlus ja planeerimismenetlus on teineteist dubleerivad, kuigi olemuslikult on need erinevad. Samuti võib ühes menetluses tehtud kokkulepped ja peetud läbirääkimised teises menetluses jälle uuesti avada ning samasugustele tulemustele ei pruugita enam jõuda. Eelprojekti menetlus erineb tavapärase menetluse loogikast, kus ehitamisele eelneb üldiselt planeerimisprotsess. Eelprojekt loob planeerimise ja ehitamise vahele veel ühe staadiumi, mille õiguslik tähendus on nii huvitatud isiku kui ka kolmandate isikute jaoks ebaselge.

Praeguse regulatsiooni peamiseks puuduseks on, et PlanS-i mõistes joonehitisele (eriti teed ja raudteed) esitatakse väga palju erinevaid nõudeid, mis puudutavad nii ohutust (liiklusohutus) kui ka ehituse iseärasusi. Kui tee rajamiseks peab kõigepealt olema olemas planeering, siis on eeldus, et planeering peab olema koostatud kõiki neid erinõudeid arvestades. Vastasel juhul ei ole võimalik selle planeeringu järgi ehitada nõuetekohast teed.

Lisaks joonobjektidele on eriplaneeringuna käsitletav veel olulise ruumilise mõjuga objekti (ORMO) planeering. ORMO planeerimine sisaldub seni kehtiva PlanS §-s 29². Praegu kehtiv regulatsioon näeb ette, et olulise ruumilise mõjuga objekti asukoht valitakse reeglina üldplaneeringuga, kuid teatud juhtudel on seda võimalik teha ka maakonnaplaneeringuga. Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 15.07.2003 määrusega nr 198¹³⁷ ning enamus nimekirja kantud ehitiste (nii hoonete kui ka rajatiste) mõju (sotsiaalne, majanduslik, mõju looduskeskkonnale jms.) võib ulatuda mitme kohaliku omavalitsuse territooriumile, mistõttu on sellistel juhtudel ehitiste üldplaneeringuga planeerimise põhjendatus küsitav, kuna kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust kaaluda erinevaid võimalikke asukohti väljaspool enda territooriumit. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-88-04¹³⁸ leidnud, et erinevates valdades asuvate võimalike asukohtade hindamise nõude esitamine omavalitsusorganile ei oleks üldjuhul õige ega õiguslikult põhjendatud.

Veel käsitletakse riiklikult tähtsa ehitise (RTE) planeeringu menetlust. RTE kavandamise regulatsioon on seni kehtinud PlanS §-des 32–34. Samas ei ole nimetatud regulatsioon praktikas rakendunud. Vastava regulatsiooni puhul tekitab segadust riigi ülesannete täitmine ning maavanema roll. Riiklikult tähtsa ehitise puhul on üldplaneeringu algatamise õigus antud Vabariigi Valitsusele ja üldplaneeringu koostamisel täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid maavanem. Seega on maavanemale antud õigus täita kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mis võib aga oluliselt riivata kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Märkima peab, et mitmed riiklikult tähtsa ehitise käsitletavat objektid (nt elektrijaam, lennuväli) on loetletud olulise ka ruumilise mõjuga objektina, seega tekib küsimus osaliselt dubleeriva regulatsiooni otstarbekusest, samuti selles, millist menetlust selliste objektide planeerimisel kohaldada tuleb.

Seega oleks vajalik ühese ja selge regulatsiooni kehtestamine RTE kavandamiseks ja ehitamiseks, sh otsustusõiguse täpsem piiritlemine.

Selleks et teemat paremini avada, võrreldi eriplaneeringute regulatsiooni teistes riikides. Võrdlusriikidest vaadeldi lisaks olemasolevale analüüsile veel Ühendkuningriiki, Saksamaad ja Soomet.

Võrdlusriikide õigusest tuuakse eelkõige välja:

- planeeringu koostamise pädevus (riiklik või kohalik tasand, erihaldusorgan);
- milliseid valdkondi reguleeritakse eriplaneeringutega;
- eriplaneeringute ülesanded;
- menetluslikud erisused võrreldes üldregulatsiooniga.

¹³⁷ Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri, RT I 2003, 54, 368

¹³⁸ RKHKo 9.03.2005, 3-3-1-88-04, p 25.

Ühendkuningriigis reguleerib planeerimist üldiselt planeerimisseadus¹³⁹. Planeerimisseadus sisaldab norme ka riiklikult olulise tähtsusega infrastruktuuriprojektide kohta. Planeerimisseaduse art 14 kohaselt on need projektid (valdkonnad):

Energia

(a) jõujaama ehitamine või laiendamine – regulatsioon laieneb, kui jõujaam ei asu avamerel ning selle võimsus on rohkem kui 50 megavatti või kui tegu on avamere (territoriaalmere) jõujaamaga, mille võimsus on rohkem kui 100 megavatti.

(b) õhuelektriliini paigaldamine – kui maapealne elektriliin läbib osa riigist, nt Inglismaad või osa mitmest riigi osast, nt Inglismaa a Wales, välja arvatud juhtudel, kui elektriliini eeldatav pinge on vähem kui 132 kilovolti või kui elektriliin jääb selle paigaldaja territooriumile.

(c) maa-aluse gaasimahuti arendamine või olemasoleva muutmine – kui gaasi hoitakse naturaalses poorsetes kihtides, kui arendaja on ka gaasi edastaja ja kui seadme töövõimsus on vähemalt 43 miljonit standardkuupmeetrit või maksimumsurve on 4,5 standardkuupmeetrit päevas või seadme võimsust soovitakse nende näitajateni suurendada.

(d) LNG (*liquified natural gas*) ehitamine või muutmine – kui seadme töövõimsus on vähemalt 43 miljonit standardkuupmeetrit või maksimumsurve on 4,5 standardkuupmeetrit päevas või seadme võimsust soovitakse nende näitajateni suurendada.

(e) gaasi vastuvõtmisseadme ehitamine või muutmine – maksimumsurve on 4,5 standardkuupmeetrit päevas või soovitakse seadme võimsust selle näitajateni suurendada.

(f) gaasitoru ehitamine gaasi transportimiseks – kui gaasitoru läbimõõt on vähemalt 800 mm ja toru on vähemalt 40 km pikk või kui gaasitorul on oluline keskkonnamõju, lisaks peab gaasitoru rõhk olema rohkem kui 7 baari ja gaasitoru varustab vähemalt 50 000 klienti või potentsiaalset klienti.

(g) torujuhtme ehitamine muudel eesmärkidel kui gaasi transportimine – üleriigiline torujuhe.

Transport

(h) kiirteega seotud arendus – kiirtee ehitamine või arendamine, kui sellega kaasneb oluline keskkonnamõju.

(i) lennujaama või sellega seonduva ehitise ehitamine või olemasoleva muutmine – kui lennujaamal on vähemalt 10 miljonit reisijat aastas või kaubatransport ületab vähemalt 10 000 kaubavahetuslendu (*air transport movement*) aastas või kui muudetakse olemasolevat lennujaama ja soovitakse nimetatud näitajateni jõuda. Muutmine hõlmab sealhulgas hoovõturada, lennujaama hoonet või radari- või raadiomasti, antenni või teisi lennujaamaga seotud seadmeid.

(j) sadama ehitamine või muutmine- kui sadam käitleb vähemalt 500000 TEU¹⁴⁰ suuruseid maabuvaid või väljuvaid konteinerlaevu või 250 000 TEU suuruseid veeremilaevu (ro-ro-laev) või 5 miljoni tonni suuruseid laevu või kui võetakse vastu eelnevalt mainitud liiki laevu, mille suurused ületavad seaduses toodud valemide.

(k) raudtee ehitamine või muutmine – kui ehitatakse osa raudteevõrgustikust.

(l) raudtee kaubavahetusjaama ehitamine või muutmine – kui jaam asub vähemalt 60 hektarilisel alal, kaupu võetakse vastu või saadetakse rohkem kui ühelt saatjalt või vastuvõtjalt, teenindatakse vähemalt nelja rongi aastas, jaam on osa raudteevõrgustikust, jaama juures on laohooned kaupade hoidmiseks ja tegu ei ole kaitseehitisega.

¹³⁹ Planning Act 2008. Internetis: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/part/3>.

¹⁴⁰ Standardkonteineri tähis.

Vesi

(m) tammi või reservuaari ehitamine või muutmine – suurus peab ületama 10 miljonit kuupmeetrit või kui nende ehitiste muutmisel soovitakse näidatud suuruseni jõuda.

(n) veeresursside edastamisega seonduv ehitamine või muutmine – edastatakse vähemalt 100 miljonit kuupmeetrit vett aastas või kui tegu ei ole joogivee edastamisega.

Reovesi

(o) reoveekäitlusjaama ehitamine või muutmine – kui teenindatakse vähemalt 500 000 isikut või kui jaama võimsus on teenindada vähemalt 500 000 isikut.

Jäätmed

(p) ohtlike jäätmete jaama ehitamine või muutmine – kui tegu on ohtlike jäätmete lõppladustusjaamaga ning kui ladustatakse 100 000 tonni aastas kihilisse prügilasse või süvaprügilasse või muudel juhtudel, kui ladustatakse 30 000 tonni jäätmeid aastas.

Ülalnimetatud valdkondades viib planeerimismenetlust läbi *Major Infrastructure Planning Unit*, mis asub Planeerimisinspeksioonis (riiklik amet). Planeeringu kehtestab vastava valdkonna minister. Näiteks uue lennujaama planeerimisel valmistab otsuse ette inspeksioon, kuid selle kehtestab transpordiminister. Seega on Planeerimisinspeksiooni roll otsuste ettevalmistamine. Taotluse esitamisele järgneb konsulteerimisprotsess. Konsulteerimisprotsess jaguneb kaheks: avalduse vastuvõtmise eelne protsess ning avalduse menetlusse võtmise järgne protsess. Esimese faasi viib läbi huvitatud isik. Esmalt tuleb tal kaasata tuleb kohalikud omavalitsused ning isikud, kellel on huvid seoses planeeritava maa-alaga, sealhulgas teised riiklikud asutused. Kohalikud omavalitsused kaasavad aga ise kohalikud elanikud ning lahendavad nendega seonduvad küsimused. Teise kaasamisfaasi viib läbi Planeerimisinspeksioon ning lahendab sealjuures esimeses etapis üles jäänud küsimused.

Saksamaal¹⁴¹ võib eriplaneeringute koostamise pädevus olla jagatud eri haldustasandite vahel. Eriplaneeringuid nimetatakse valdkondlikeks planeeringuteks. Eriplaneeringuid tehakse üldiselt transpordi, ühendusvahendite, veevõrkude, kaitse-, põllumajanduse ja keskkonnakaitse valdkonnas. Rakendatakse nii Saksa planeerimiseseadust kui ka haldusmenetluse seadust. Eriplaneeringud on orienteeritud pikaajalistele projektidele. Eriplaneeringud on oma sisult sarnased tavapärase planeeringutega. Eriplaneeringud jaotatakse kohaliku omavalitsuste ülesteks ning kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuteks. Föderaalsel tasandil on ainuplaneerimispädevus järgnevates valdkondades: raudteed, veeteed ja veekasutuse korraldamine ning kaitseküsimused. Teistes valdkondades on ka liidumaadel võimalik koostada eriplaneeringuid. Föderaalsel tasandil koostavad planeeringuid eelkõige valdkondlikud asutused.

Eriplaneeringute regulatsiooni kuuluvad ka normid, mis reguleerivad eriplaneeringute positsiooni planeerimishierarhias ning erinevate planeeringute vaheliste konfliktide ületamise võimalusi.

Riiklike raudteede planeerimine on Raudteeameti pädevuses ning seda reguleerib raudteeseadus (*Allgemeines Eisenbahngesetz*). Raudteede eriplaneeringu tegemist ei ole võimalik delegeerida, isegi kui see on näiteks kohalikes või erahuvides. Raudteede ehitamiseks ja muutmiseks on vajalik kehtestatud planeering. Planeeringu heakskiitmisel peavad olema tasakaalustatud kõik avalikud ja erahuvid, samuti peab olema hinnatud keskkonda sobivus. Planeerimismenetlus on sätestatud haldusmenetluse seaduses ja on sama, mis tavapärase menetlus. Erisused on seoses avaliku väljapaneku, planeeringu kehtestamise ja planeerimisloaga, muudatuste tegemisega planeeringusse enne heakskiitmist, õiguskaitse vahenditega ja kompenseerimismehhanismidega. Selleks, et planeering oleks võimalik ellu viia on sätestatud arenduse peatamise ning eelisostuõiguse. Samuti võimaldab raudteeseadus varajast omandamist.

¹⁴¹ Ülevaade Saksa planeerimissüsteemist.

Internetis: http://commin.org/upload/Germany/DE_Country_and_Planning_System_Engl.pdf.

Kiirteede planeerimine on sätestatud kiirteede seaduses (*Fernstraßenausbaugesetz*). Seaduse kohaldamisalas on föderaalsete kiirteed (*Bundesautobahn*) ja tänavad (*Bundesstraße*). Nende ehitamine eeldab mitmetasandilist protsessi, mis sisaldab investeerimiskava, ruumilist planeerimist, teede marsruutimist ja planeeringu kehtestamist või lihtsamatel juhtudel planeerimisloobu. Eraldi seadus on olemasolevate teede laiendamiseks, millest tulenevad liikluskorralduse reeglid. Planeeringute menetleb Liidu liiklus-, ehitus- ja linnaarendusministeerium (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*). Ministeerium paneb paika tee koridori, mille paiknemine lepitakse kokku liidumaadega. Teede edasine ehitamine, muutmine või laiendamine ja muu korraldamine vajab samuti planeeringut, erijuhtudel võib piirduda ka planeerimislooga. Samad nõuded kehtivad liidumaade ja maakondade teedele. Kohalikke teid tuleb ehitada föderaalsete õigusaktide alusel, järgides üldplaneeringut. Üldplaneering võib sellistel juhtudel asendada detailplaneeringut. Need reeglid kehtivad aga kohalike omavalitsusi läbivatele teedele, mis ühendavad neid riiklike teede või tänavatega.

Föderaalsete veeteede planeerimine on samuti allutatud eriplaneeringutele. Föderaalne veeteede seadus (*Bundeswasserstraßengesetz*) reguleerib veeteede ehitamist, laiendamist, säilitamist ja kasutamist. Nimetatud tegevused on allutatud planeerimiskohustusele, erandlikel juhtudel on võimalik planeerimisloobu. Veeteede planeeringut menetleb, sh kehtestab ja korraldab avalikke väljapanekuid, veeteede ja laevanduse amet (*Wasser- und Schifffahrtsdirektionen*). Veeteede planeering tuleb kooskõlastada liidumaadega. Veeteede planeeringu menetlus sarnaneb teede planeerimisega.

Tsiviillennunduse planeerimine puudutab tsiviillennujaamade ja lennuplatside ning nendega seonduvate objektide ehitamist, laiendamist ja muutmist. Tsiviillennunduse planeerimise sätted tulenevad föderaalsetest lennuliikluse seadusest (*Luftverkehrsgesetz*). Föderaalne lennuliikluse seadus sätestab, et lennuväljade ja lennuplatside ning nende lähedal asuvatele piirangutega aladel on ehitamine ja ehitiste muutmine lubatud ainult planeeringu alusel. Erireeglid on sõjaväelennujaamadele. Kaitseväl, piirivalvel, politseil ning välisriikide sõjaväe üksustele on sätestatud erandid tavapärasest menetluskorrast, kui see on vajalik nende eriliste funktsioonide täitmiseks, võttes arvesse avalikku korda ja julgeolekut. Föderaalne lennuliikluse seadus ei rakendu sõjaväelennujaamade ehitamisele.

Elektriliinide ja gaasijuhtmete planeerimine riiklikul tasandil on samuti reguleeritud eriplaneeringutega. Elektri ja gaasi seaduse (*Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, Energiewirtschaftsgesetz*) kohaselt on elektriliinide ja gaasijuhtmete planeerimine kohustuslik kõikidel planeerimistasanditel. Planeerimine on kohustuslik 110 kV kõrgepingeliinide ehitamiseks, v.a raudteedega seonduvad liinid, lisaks ka gaasitorude ehitamiseks, mille läbimõõt on suurem kui 300 mm. Kohalikul omavalitsusel on õigus lisaks eriplaneeringule koostada elektriliinide ja gaasijuhtmete jaoks eraldi detailplaneering.

Kaevandamisele esitatavaid nõudeid ning kaevandamise alustamine on samuti eriplaneeringutega lahendatav. Õiguslikud alused kaevandamiseks sisalduvad föderaalsetes kaevandamiseseaduses (*Bundesberggesetz*). Planeerimismenetluse läbimine on kohustuslik, kui nõutud on keskkonnamõju hindamine. Vajalik on maavara kaevandamise korraldamise näitamine nii üldplaneeringutes kui ka detailplaneeringus.

Föderaalsetel tasandil planeeritakse kaitseotstarbelist maad. Kaitseotstarbelise maa planeerimisel on riigil ainupädevus. Regulatsioon sisaldub kaitseotstarbelise maaga seonduvate kitsenduste seaduses (*Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichgesetz)*). Kaitseotstarbelise maa kitsendused on ühed paljudest kitsenduste liikidest, mida reguleerib piiratud alade akt ja mis on määratud pädeva riigiasutuse poolt kaitseotstarbeliseks maaks selleks, et viia ellu riigile rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi. Kui maa-ala määratakse piiratud alaks, peab riik selgelt väljendama oma huve selles piirkonnas, konsulteerima puudutatud kohalike omavalitsustega või nende liitudega, võttes arvesse ruumilise planeerimise nõudeid, kohalikke arengut, looduskaitset. Kaitseotstarbeline ala määratakse kaitseministri poolt. Ala määramine tuleb teha teatavaks maaomanikele, kasutajatele ja teistele puudutatud isikutele. Pädev asutus (kaitseministeerium) peab alale pandud piirangud vaatama üle vähemalt iga viie aasta tagant. On tegevusi, mis nõuavad piiratud aladel pädeva asutuse eelnevat kooskõlastust.

Saksa planeerimisseaduse § 18 räägib vette planeerimisest. Liidu liiklus-, ehitus- ja linnaarendusministeerium koostab Saksa majandusvööndile liidumaa planeeringu määrusena. Planeering peab sisaldama tingimusi majanduslikule ja teaduslikule kasutamisele, liikluse turvalisuse ja kerguse tagamiseks kui ka merekeskkonna kaitseks; nendeks kasutusalaadeks ning otstarveteks võib kindlaks määrata ka alasid, vastavalt kehtib § 8 lg 7 (§ 17 lg 3 laused 1 ja 2). Samas sättes on ka kirjas, et ettevalmistavad menetlussammud selle planeeringu koostamiseks teeb liidu meresõidu ja hüdrograafia amet ning eelnimetatud liiklus- jms ministeerium töötab välja seisukohad, mida tuleb arvestada piirnevate riikide ja liidumaadega (laused 3 ja 4). Vette planeerimist puudutavad konkreetselt lõiked 3 ja 4.

Vastavalt lõikele 4 saab nende planeeringute ettevalmistamiseks ja teostamiseks teha lepinguid vastavalt § 13 lõikele 1 ning lg 2 ls 1 punktile 1. Selliste lepingute esemeks võib olla ka nende kulude ülevõtt, mis tekivad liidu planeeringu kandjal (halduse kandjal) selliste planeeringute ettevalmistamisel ja teostamisel, mis on lepingupartneri huvides.

Lisaks on vee planeerimine ja ehitamine reguleeritud merekasutusmäärusega (*Seeanlagenverordnung*) ning planeeringumenetlust reguleerib haldusmenetluse seadus. Nimetatud määrus kohaldub ehitamisele ja kasutamisele Saksa majandusvööndis ning rahvusvahelistes vetes, kui ehitise omanik on Saksa kodanik. Vastava määruse alusel ei planeerita ajutisi (lühiajalise eesmärgiga) ujuvaid tehnilisi objekte, sealhulgas hoonete või tehissaarte loomiseks või toimimiseks vajalikke objekte. Samuti ei käsitleta rajatistena laeva, ujuvplatvormi või muud platvormi, isegi kui need on põhja kinnitatud, navigatsiooniseadmeid, kala passiivpüüniseid ning kaevandamiseks vajalikke rajatise, mis siiski peavad järgima kaevandamisõigusest tulenevaid ohutusnõudeid. Planeerimiskohustuslikud rajatised on energia tootmiseks või ülekandeks veest, tuultest või hoovustest kasutatavad rajatised, muud äri- ja eesmärgid ehitatavad rajatised ning mereteadusliku uurimise eesmärgil kasutatavad rajatised.

Veel on eriplaneeringutega reguleeritud näiteks jäätmete ladustamine, transport (bussi- ja trammiliikulus), aatomienergia tootmine, veekasutus, sh üleujutusalaade planeeringud ja looduskaitse alade kasutamine ja nendega seonduvad piirangud, sh Natura 2000 alad.

Soomes reguleerib planeerimist maakasutus- ja ehitusseadus¹⁴², mis ei näe ette eriplaneeringute koostamist, küll aga sätestab lisanõuded tuulikuid ja jaekaubanduskeskuseid kavandatavatele planeeringutele (§-d 71a–71e), samuti on sätestatud eraldi regulatsioon planeeringutele, mis koostatakse ranna- ja kaldaalal (§-d 72–77). Muude objektide kavandamine on õiguslikult ebaühtlaselt reguleeritud ja vastavad üksikud normid sisalduvad laiali erinevates seadustes. Üldiseid viiteid vastava seaduse rakendamisel maakasutus- ja ehitusseaduse nõuete järgimise kohustuslikkusele leiab lisaks alltoodud seadustele ka mitmetest muudest seadustest (veeseadus, looduskaitseadus jm), kuid täpsemat regulatsiooni planeeringute koostamiseks sealt ei leia.

Märkida tasub, et Soome maakasutus- ja ehitusmäärus¹⁴³ näeb ette õiguse reserveerida alasid nii teede, kanalisatsiooni kui ka vabaajaehitiste tarbeks, reserveerimine on võimalik kuni 10 aastaks.

Tuulikud

Tuulikute planeerimise erinõuded sisalduvad maakasutus- ja ehitusseaduse §-des 77a–77c, millele vastavalt peab, lisaks muudele üldplaneeringule esitatavatele nõuetele, tuulikuid kavandav üldplaneering tagama, et ehitamist ja ala kasutust on reguleeritud piisaval määral, tuulikute ehitamine ja sellega seotud muu maakasutus peab sobima ümbrusega ning tuulikute tehniline hooldamine ja elektrienergiaga varustamine peab olema tagatud. Kui tuulikuid kavandav üldplaneering koostatakse maaomaniku algatusel peamiselt erahuvides, võib omavalitsus nõuda planeeringu koostamise kulude osalist või täielikku hüvitamist.

¹⁴² Maankäyttö ja rakennuslaki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maank%C3%A4ytt%C3%B6%20ja%20rakennus>

¹⁴³ Maankäyttö- ja rakennusasetus.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maank%C3%A4ytt%C3%B6>

Maanteed ja raudteed

Maakasutus- ja ehitusseadus maanteede planeerimist otseselt ei käsitle, küll on §-s 83 märgitud, et transpordialad on detailplaneeringus määratud maanteede, raudteede, veeteede, sadamate ja lennuväljade aladeks määratud maa-alad. Vaatamata, et maakasutus- ja ehitusseaduse §-d 83-91 reguleerivad tänavate ja muude avalike aladega seonduvaid küsimusi, tulenevad peamised nõuded maanteede ja raudteede kavandamiseks vastavalt maanteeseadusest¹⁴⁴ ja raudteeseadusest¹⁴⁵

Maanteeseaduse § 4 kohaselt on maantee tee, mis on ettenähtud avalikuks liikluseks ning mille säilitamise eest vastutab riik. Pädevaks asutuseks on kaubandus-, transpordi ja keskkonnakeskus (valitsuse otsusega võib pädevaks asutuseks määrata ka mõne muu asutuse). Maanteede turvalisuse eest vastutavaks asutuseks on transpordiamet.

Liikluseesmärgist lähtuvalt on maanteed kiirteed, peateed, kohalikud teed või ühendusteel. Transpordi- ja kommunikatsiooniministeerium määrab, millised maanteed on kiirteed ja millised peateed ning millises ulatuses on need riiklikult olulised magistraalid. Transpordiamet määrab, millised maanteed on kohalikud teed ja ühendusteel. Sama seaduse § 11 näeb ette, et maanteed ei tohi ehitada vastuolus kehtiva planeeringuga.

Maanteeseadus sätestab maantee kavandamisel peamisteks instrumentideks üldprojekti ja teeprojekti. Seaduse § 17 kohaselt on üldnõudena toodud, et üldprojekt ja teeprojekt peavad põhinema maakasutus- ja ehitusseaduse kohasele planeeringule. Üldprojekt ei tohi olla vastuolus maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringuga. Detailplaneeringuga on vastuolu lubatud, kuid vaid juhul, kui vald sellega nõustub. Teeprojekt planeeringutega vastuolus olla ei tohi. Samas sätestab sama paragrahv erisuse, mille kohaselt olenemata eeltoodust, võib maantee planeerida ilma planeeringuta, kui teed olemust arvestades saab tee asukohta ja seost muude alade kasutamisega piisavalt selgitada ka ilma planeeringuta koostöös kohaliku omavalitsuse ja maakondade liiduga.

Üldprojekti võib koostada kui maantee asukohta ja selle mõju ei ole juba piisavalt detailplaneeringus või üldplaneeringus käsitletud. Samas on üldprojekti koostamine kohustuslik juhtudel, millele laieneb keskkonnamõju hindamise kohustus. Üldprojekti tuleb põhjendada maantee vajalikkust, esitada tee tehnilised ja liikluslikud põhilahendused, tee umbkaudne asukoht ning võimalikud mõjud; mõjud tee- ja liiklusoludele, liiklusohutusele, maakasutusele, kinnisvara ehitusele ja keskkonnale ning inimeste tervisele, elutingimustele ja mugavusele. Üldprojekti hõlmatud alal ehitusloa väljastamisel tuleb jälgida, et ehitusloa väljastamine ei takistaks üldprojekti elluviimist ja vajadusel saab keelduda ehitusloa väljaandmisest (ehituskeeld muutub kehtetuks, kui kaheksa aasta jooksul pole ehitamist alustatud.) Üldprojekt on aluseks teeprojekti koostamisele.

Maantee ehitamiseks tuleb koostada ja kehtestada teeprojekt ning tee ehitamiseks eraldi ehitusluba pole nõutav. Nii üld- kui ka teeprojekti koostamisele kohaldatakse meie mõistes avaliku menetluse nõudeid; ehk koostamise menetlus on üsna sarnane planeeringu menetlemisega. Nii üldprojekti ka teeprojekti koostamist menetleb kaubandus-, transpordi ja keskkonnakeskus. Üldpõhimõttena on maanteeseaduses toodud, et kehtestatud üld- ja teeprojekti muutmisel kohaldatakse uue üld- või teeprojekti koostamisele kohalduvaid nõudeid, samas on täpsustatud, et väiksema mõjulised muudatused on siiski lubatud juhul, kui seda peab asjakohaseks kaubandus-, transpordi ja keskkonnakeskus. Teeprojekt muutub kehtetuks, kui kaheksa aasta jooksul pärast teeprojekti kehtestamist pole tee ehitamist alustatud.

Raudteede ehitamisele kohaldub analoogne regulatsioon nagu on ettenähtud maanteede puhul. Erisusena on toodud, et raudteede puhul on pädevaks asutuseks (kes viib läbi ka vastavaid menetlusi)

¹⁴⁴ Maantielaki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050503?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maank%C3%A4ytt%C3%B6%20ja%20rakennus>

¹⁴⁵ Ratalaki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070110?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=maank%C3%A4ytt%C3%B6%20ja%20rakennus>

Transpordiamet. Samuti on sätestatud, et eraraudteede korrashoiu ja kulude eest vastutab eraraudtee omanik (raudteeseadus § 7).

Elektriliinid

Elektriliinide planeerimist maakasutus- ja ehitusseadus otseselt ei käsitle, kuid nende ehitamine on reguleeritud elektrituru seaduses¹⁴⁶

Pädevaks asutuseks on Elektrituruamet, mis asub Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi valitsemisalas. § 17 kohaselt on jaotusvõrgu haldajal sellealase ehitamise ainuõigus oma (geograafiliselt määratud) vastutusallas Kuni 110 kV elektriliini ehitamiseks annab loa Elektrituruamet, üle 110 kV liini ehitamiseks on vajalik kaubandus- ja tööstusministri nõusolek. Loaga ei määrata liini asukohta (§18).

Planeeringutega on kokkupuude §-s 20, mis näeb ette, et kui vähemalt 110 kV liin ehitatakse mujale, kui planeeringus (üldplaneeringus) ettenähtud alale või kui planeeringus ei ole elektriliinide kavandamist üldse käsitletud, on vajalik saada valla nõusolek (nõusoleku andmisest keeldumiseks peab olema mõjuv põhjus). Jaotusvõrgu haldaja teavitab valda kavandatavast tegevusest ning korraldab ka vallalt nõusoleku saamise. Seega saab järeldada, et üldreeglina toimub elektriliinide kavandamine üldplaneeringutega.

Kaevandused

Kaevanduste planeerimist Maakasutus- ja ehitusseadus otseselt ei käsitle. Samas sisaldub kaevandusseaduse¹⁴⁷ §-s 47 nõue, millele vastavalt peab kavanduste ja kaevandamisest mõjutatud alade suhe muude alade kasutamisega olema selge. Kaevandamine peab põhinema kehtivale planeeringule või kaevandamise mõjusid arvesse võttes peab asja olema piisavalt selgitatud koostöös valla, maakondade liidu ja kaubandus-, transpordi ja keskkonnakeskusega. § 85 kohaselt on kinnistu omanikul õigus nõuda detailplaneeringus kaevandamiseks määratud ala täielikku väljaostmist. Seega ei ilmne üheselt, millise planeeringu liigiga kaevandamiseks alased kavandatakse.

Eelnõu § 27 lõiked 1–4 näevad ette, et riigi eriplaneeringu eesmärk on olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukohta valikul või toimimisel on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaüleste huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse, maavarade kaevandamise valdkonnas või eeltoodud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis.

Riigi eriplaneering tuleb koostada riigi territooriumi või selle osa kohta riigimaantee, avaliku raudtee, liinirajatiselise, torujuhtme, seal hulgas gaasitrassi, rahvusvahelise lennujaama, rahvusvahelise sadama, riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitise, elektrijaama elektrilise nimivõimsusega alates 150MW, kõrgepingeliini alates pingest 110kW, ohtlike jäätmete lõpladustuspaiaga ning nende toimimiseks vajalike ehitiste püstitamiseks.

Vabariigi Valitsus võib iga kord otsustada, et riigi eriplaneering koostatakse seaduses nimetatud ehitise püstitamiseks, mis vastab lõikes 1 nimetatud tingimustele.

Riigi eriplaneeringu koostamisel on kohustuslik keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine.

Erinevate menetlusliikide vähendamine ehk koondamine üheks planeeringuliigiks, aitab tagada õiguskorra lihtsustamist ja arusaadavust. Samuti aitab riigi eriplaneeringu menetluse kehtestamine tagada riigi huvides kavandatavate ehitiste senisest efektiivsema ja ressursse säästvama planeerimise ning loob selgema aluse olukorras, kus tekib vajadus ehitise kavandamiseks majandusvööndisse.

¹⁴⁶ Sähkömarkinalaki

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950386?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=s%C3%A4hk%C3%B6markkinalaki>

¹⁴⁷ Kaivoslaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110621?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kaivoslaki>

Mitmete eriplaneeringu objektide (joonehitis, olulise ruumilise mõjuga objekt ja riiklikult tähtis ehitis) planeerimisel tegemist ehitiste planeerimisega, mille mõju ei piirne vaid ühe kohaliku omavalitsusega, vaid ulatub mitmele maakonnale. Eelnõu kohaselt on kindlasti sellisteks ehitisteks riigimaantee, avalik raudtee, liinirajatis, torujuhe, seal hulgas gaasitrass, rahvusvahelise lennujaam, rahvusvaheline sadam, riigikaitse või julgeolekuasutuse ehitise, elektrijaam elektrilise nimivõimsusega alates 150 MW ja ohtlike jäätmete lõpladustuspaik. Põhjendatud on, et näiteks koos avaliku raudtee rajamisega kavandatakse ka samaaegselt vajalikud müratõkkeseinad, jaamahooned jms ehitised, mis on vajalikud avaliku raudtee toimimiseks ja seetõttu on ettenähtud regulatsioon, mille kohaselt koos loetelus nimetatud ehitistega planeeritakse ka ehitised, mis on vajalikud loetletud ehitiste toimimiseks.

Riigi eriplaneeringuga planeeritavate ehitiste hulka kuuluvad ehitised, mille ehitamisest sõltub märkimisväärselt kogu riigi või selle suure osa sotsiaal-majanduslik areng (nt riigimaanteed mõju ületab maakonna mõjusid sõltumata sellest, mitmes maakonnas see maantee asub).

Seega on tegu eelkõige riiklike huve kandva ehitise planeerimisega, mistõttu on otstarbekas nende planeerimiseks sätestatud uus planeeringuliik – riigi eriplaneering. Riigi eriplaneeringu üldiseks eesmärk on tagada riigi jaoks oluliste ehitiste efektiivne planeerimine ja ehitamine ning avalike huvide kaitset.

Riigi eriplaneeringuga planeeritavate objektide loetelu ei ole toodud lõplikuna, vaid Vabariigi Valitsus võib iga kord otsustada, et riigi eriplaneering koostatakse loetelus nimetatava ehitise püstitamiseks, mis vastab lõikes 1 toodud tingimustele ehk kavandatava ehitise asukoha valikul või toimimisel on suur riiklik või rahvusvaheline huvi ning planeering koostatakse eelkõige maakonnaülest huvide väljendamiseks riigikaitse ja julgeoleku, energeetika, gaasi transpordi, jäätmemajanduse, maavarade kaevandamise valdkonnas või eeltoodud huvide väljendamiseks avalikus veekogus ja majandusvööndis. Seega seab seaduse lõige 1 raamistiku, millest tuleb Vabariigi Valitsusel lähtuda riigi eriplaneeringu algatamise või sellest keeldumise otsustamisel.

Avalike veekogude puhul seondub riigi eriplaneeringu koostamine hoonestusloa regulatsiooniga. Kuna avalik veekogu on avalik hüve, mis on oma olemuselt piiratud ressurs, siis tekib küsimus, milliseid ehitisi avalikesse veekogudesse ja kelle taotluse alusel planeeritakse. Riigi eriplaneeringu instituudi loomisel on silmas peetud, et tegu on nii oluliste ja riigi jaoks vajalike huvide kavandamisega, et initsiatiiv ehitise ehitamiseks peaks eelkõige olema riigipoolne. Kui initsiatiiv on erasektoripoolne ja konkureerivad mitu erinevat taotlejat, peab riik otsustama, kas riigi eriplaneering algatada või mitte. Sellises olukorras tuleb otsustada, kas riigil endal on kavandatava ehitise osas suur huvi või mitte. Kui riigil endal on samuti huvi ehitise ehitamise vastu, siis võib konkureerivate taotluste osas algatada menetluse mõlema samasisulise taotluse osas. riigi eriplaneeringu eelvaliku menetluses valitakse konkureerivate taotluste vahel riigi huvidele kõige paremini vastav asukoht. Kellel tekib õigus vastavale asukohale avalikus veekogus ehitada, valitakse juba hoonestusloa sätete alusel VeeS-s sätestatud korras.

Riiklikud või rahvusvahelised huvid ilmnevad eelkõige riigi strateegilistest dokumentidest ehk arengukavadest, strateegiatest, samuti Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist ja muudest dokumentidest, kus riik on väljendanud oma huve. Huvide väljendamine võib olla objektipõhine või valdkondlik. Samas peab riigi eriplaneeringuga kavandatav ehitis omama ka olulist ruumilist mõju ehk mõju, millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või töajõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Eeltoodust lähtuvalt ei pruugi riigi eriplaneeringu koostamine kohustuslik olla näiteks piirivalve kordoni ehitamisel, mille puhul on küll tegemist riigikaitse ehitisega, kuid mille ehitamine ei too kaasa olulist ruumilist mõju.

Riigi eriplaneering koostatakse eelkõige maakonnaülest huvide väljendamiseks. Seega on tegemist mõneti üleriigilisele planeeringule sarnaneva planeeringuga, kuid oluline erinevus seisneb selles, et üleriigiline planeering on suure üldistusastmega strateegiline dokument, millega ei panda paika konkreetsete ehitiste asukohti ega anta nende ehitamiseks ehitusõigust. Arvestama peab, et riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste puhul on tegemist ehitistega, mis ei mõjuta ka ainult ühte maakonda, vaid ehitistega, millega kaasnev mõju mõjutab mitut maakonda. Maakonnaülest huvide all ei

ole silmas peetud seda, et kavandatav ehitise peab ilmingimata asuma mitme maakonna territooriumil, vaid et tegemist on ehitisega, mille rajamine ei toimu vaid ühe maakonna huvides ja seega peaks selliste ehitiste kavandamisel väljendama riiki oma selget soovi ja tahet konkreetse ehitise rajamiseks.

Samas peab riigi eriplaneeringu koostamisel võimalikult maksimaalselt (ehk niivõrd, kui niivõrd need on riigi eriplaneeringuga planeeritava ehitise rajamise ja toimimise eesmärgiga ühitatavad) arvesse võtma samal planeeringuala juba eelnevalt kehtivaid planeeringuid, sh maakasutus- ja ehitustingimusi.

Riigi eriplaneeringu puhul tõusetub küsimus planeeringu kohalike omavalitsuste autonoomia võimalikus riives. Põhiseaduse § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Seega võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole aga igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.¹⁴⁸

Riigikohtu lahendi 3-4-1-8-09¹⁴⁹ kohaselt on kohaliku elu küsimused lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikest kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigigorgani kompetentsi. Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Riigikohtu lahendis 3-3-1-41-06¹⁵⁰ on märgitud: „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1 nimetab territoriaalplaneerimist küsimuseks, mida omavalitsusüksus oma territooriumil peab korraldama. Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus jagatud pädevuse teostamisel on määratud lähimuse põhimõttega, mis tuleneb Eesti õiguskorras Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3: "Avalik-õiguslikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peaks ülesande ulatust ja iseloomu arvestades olema ajendatud efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetest." Seega täidab konkreetset ülesannet see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama.”.

Seega lähtudes kehtivas PlanS-s sätestatust ning Torremolinose hartas toodud üldistest põhimõtetest, on kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil planeerimisautonoomia kohalikul omavalitsusel ning tegemist on kohaliku elu küsimusega Põhiseaduse mõttes. Riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste puhul tegemist ehitistega, mille mõju ulatub mitme kohaliku omavalitsuse ja ka mitme maakonna territooriumile. Kuna sellised ehitised ei ole vajalikud mitte ainult kohaliku kogukonna huvidest lähtuvalt, ei ole nende planeerimisel olemuslikult tegemist kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiaga, küll aga kujutab riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste planeerimine riivet kohaliku omavalitsuse autonoomiale, kes ei saa lõplikult otsustada oma territooriumil toimuva üle.

Seega tuleb uurida, kas riigi eriplaneeringuga ehitiste planeerimine on sobiv ehk kohane vahend seatud eesmärgi saavutamiseks. Riigi eriplaneeringu puhul on tegemist riigi tasandil koostatava planeeringuga, mis koostatakse eeskätt maakonnaüleste ehk siis riiklike huvide väljendamiseks. Riigi eriplaneeringu algatab ja kehtestab Vabariigi Valitsus.

Edasi tuleb analüüsida valitud vahendi vajalikkust, mis peab põhiõigusi kõige vähem piirama nende vahendite hulgas, mis võimaldavad taotletavat eesmärki samaväärselt saavutada. PlanS –s toodud riigi eriplaneeringu regulatsioon aitab kiirendada ja tõhustada riiklikult või rahvusvaheliselt oluliste ehitiste planeerimist ja ehitamist ning hinnata nende mõju laiemalt, kui vaid ühe kohaliku omavalitsuse või maakonna piires. Arvestama peab, et riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste hulka kuuluvad ehitised, mille ehitamine on vajalik pidades silmas kogu Eesti riigi või rahvusvahelisi huve ning mille

¹⁴⁸ RKPJKo 16.01.2007 3-4-1-9-06.

¹⁴⁹ RKÜK 16.03.2010 3-4-1-8-09.

¹⁵⁰ RKÜK 3.12.2007, 3-3-1-41-06.

planeerimise/ehitamise üle otsustamisõiguse andmine vaid ühele omavalitsusele võib tuua kaasa olukorra, kus sellise ehitise ehitamine võib olla välistatud ühe kohaliku omavalitsuse vastuseisu tõttu.

Viimasena tuleb käsitleda regulatsiooni mõõdukust. Vahendi mõõdukuse uurimine on oluline, et selgitada välja, kas soovitatav eesmärgi tähtsus vastab põhiõiguse riive intensiivsusele. Praegusel juhul tuleb kaaluda kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide ning riigi sekkumisõiguse omavahelist tasakaalu. PlanS-i kohaselt tuleb kohalik omavalitsus kaasata riigi eriplaneeringu koostamisse (nii asukoha eelvaliku tegemisse kui detailse lahenduse koostamisse). Planeerimisprotsessidest tulenevalt tuleb kohalik omavalitsus kaasata planeerimise võimalikult varases etapis ning seega on tal võimalik protsessi mõjutada andes omapoolseid sisendeid parima planeeringulahenduse leidmiseks. Riigi eriplaneering saadetakse pärast detailse lahenduse koostamist ja enne riigi eriplaneeringu ja KSH aruande vastuvõtmist arvamuse avaldamiseks ka kohaliku omavalitsuse üksustele, mistõttu saab väita, et kohalikud omavalitsused on planeerimisprotsessi igakülgset kaasatud. Arvestades eeltoodut, samuti seda, et riigi eriplaneeringuga kavandatavate objektide hulk kui ka menetlusaeg on piiratud ning eeldab planeeringu koostamisele asudes kindla soovi ja vahendite olemasolu, saab kavandatavat regulatsiooni pidada ka mõõdukaks.

Riigi eriplaneeringu koostamisel on kohustuslik keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine. Kuna riigi eriplaneering koostatakse konkreetse ehitise kavandamiseks, mille menetlus läheb välja detailplaneeringu menetlusele sarnaneva menetluseni, on riigi eriplaneeringu puhul KSH läbiviimine kindlasti nõutav. Kuna riigi eriplaneeringu menetlus koosneb kahes eraldi etapist – asukoha eelvaliku läbiviimine ja detailse lahenduse koostamine – esineb siin erisusi KSH ja planeerimismenetluse ühitamise etappides. Nimelt riigi eriplaneeringu puhul koostatakse KSH väljatöötamise kavatsus paralleelselt eelvaliku läbiviimisega ning aruanne paralleelselt detailse lahenduse koostamisega. Riigi eriplaneeringu väljatöötamise kavatsuses tuleb, lisaks muule teabele, planeeringu koostamise korraldajal tuua välja alternatiivsete asukohtade hulgast tema hinnangul sobivaim asukoht planeeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks.

§ 27 lõige 5 näeb ette, et riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja on üldjuhul Siseministeerium. Seni kehtiva PlanS § 4 lg 1 kohaselt on planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve Siseministeeriumi pädevuses. Samuti on Siseministeeriumi pädevuses üleriigilise planeeringu koostamine, mistõttu on eelnõus ettenähtud, et ka riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja on Siseministeerium. Vabariigi Valitsus võib riigi vajadusel riigikaitse ja julgeoleku valdkonda puudutavates küsimustes otsustada, et riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja on vastava valdkonna valitsusasutus. Eeltoodu aitab tagada, et riigikaitse- ja julgeoleku valdkonda puudutavates küsimustes saab Vabariigi Valitsuse otsusel planeeringu koostada vastav valitsusasutus ise. Eelnõu koostamise käigus on sellise võimaluse loomiseks soovi avaldanud näiteks Kaitseministeerium

§ 27 lõige 6 näeb ette, et riigi eriplaneeringu koostamisel tuleb asjakohasel juhul lähtuda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 347/2013, 17. aprill 2013, üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 713/2009, (EÜ) nr 714/2009 ja (EÜ) nr 715/2009 (L 115, 25.04.2013, lk 39–75).

Seega peab riigi eriplaneeringu juures silmas pidama sättes viidatud määruuses toodud nõudeid ülepiirilise tähtsusega energiaprojektide riigisisel planeerimisel, mis seab mh planeeringu läbiviijale (eelnõus Siseministeerium) ajalisi menetlemispiiranguid ning teavitamis- ja koostöökohustusi osapoolte vahel.

§ 27 lõiked 7–9. Riigi eriplaneeringu menetlus koosneb ehitise asukoha eelvaliku tegemisest, mille eesmärk on ehitisele sobivaima asukoha leidmine, ja detailse lahenduse koostamise menetlusest. Riigi eriplaneering on ehitusprojekti koostamise alus. Riigi eriplaneeringu koostamise vältel avalikustatakse riigi eriplaneering koos olulisemate lisade, eelkõige uuringute, kooskõlastuste, arvamuste ja muu ajakohase teabega koostamise korraldaja veebilehel.

Riigi eriplaneeringu esimese etapina tehakse asukoha eelvalik. Nagu eelpool viidatud, kuuluvad riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste hulka ka ehitised, mille kavandamine on seni toimunud olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringu koostamise kaudu. Seni kehtivas PlanS-s sätestatud olulise

ruumilise mõjuga objekti asukoha eelvalikut käsitlevat regulatsiooni ei saa pidada piisavaks ning juriidiliselt korrektseks, kuna eelvalik tehakse enne planeeringu algatamist n-ö mitteametlikuna ja ei ole seega kohtulikult vaidlustatav. Samuti eirab eelvaliku regulatsioon Torremolinose harta üht peapõhimõtet, mille järgi peab elanikkond olema planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud. Samuti peab elanikkond olema teavitatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis. Kehtiva regulatsiooni kohaselt eelvaliku menetlusele aga teavitamise ja kaasamise regulatsioon ei laiene. Samas on asukoha eelvalik oluline, et valida selliste olulist ruumilist ja muud mõju omavatele objektidele kõige sobivam asukoht. Eelnõuga nähakse eelvaliku läbiviimisele ette juriidiline alus, mis annab isikutele võimaluse oma huvide kaitsmiseks ja protsessis kaasärääkimiseks juba menetluse varajases etapis. Eelvaliku lähteseisukohtades nimetatakse alternatiivsed asukohad, mille osas esitavad pädevad asutused nende hinnangul sobivaima asukoha planeeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks (vt § 33 lg 2). Lähtudes antud hinnangutest ja muudest menetluses ilmnenud olulistest asjaoludest, otsustab koostamise korraldaja, milline on tema hinnangul kõige sobivaim asukoht ehitise püstitamiseks. Asukoha eelvaliku otsuse eesmärk on toodud § 27 lg 7, mille kohaselt on asukoha eelvaliku eesmärkehitisel sobivaima asukoha leidmine.

Samuti ilmneb asukoha eelvaliku otsuse üldine sisu § 38 lõikest 2 (asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisega kinnitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja, et valitud asukoht on kõige sobivam riigi eriplaneeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks ning et ehitise asukoht, püstitamise üldised tingimused, asukoha eelvaliku tegemine, asukoha eelvaliku otsus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus vastavad õigusaktidele ning keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses sisalduv teave on piisav erinevate kaalutud asukohtade vahel valiku tegemiseks). Arvestades eeltoodud ja asjaolu, et asukoha eelvaliku otsuses võib sisalduda laiem hulk teavet/nõudeid jms kui vaid sobivamalt tunduv asukoht, ei pea me otsuse täpse sisu sätestamist seaduses põhjendatuks

Pärast asukoha eelvaliku tegemist koostatakse riigi eriplaneeringu detailsem lahendus, mis määrab ära ehitise ehitusõiguse. Olemuselt sarnaneb detailse lahenduse koostamise menetlus detailplaneeringu koostamise menetlusega. Riigi eriplaneering on ehitusprojekti koostamise aluseks ning ehitusloa andjaks on riigi eriplaneeringuga kavandatavate ehitiste puhul Tehnilise Järelevalve Amet.

Sarnaselt teiste planeeringuliikidega on ka riigi eriplaneeringu puhul ette nähtud, et planeeringu koostamise vältel avalikustatakse riigi eriplaneering koos olulisemate lisade, eelkõige uuringute, kooskõlastuste, arvamuste ja muu ajakohase teabega koostamise korraldaja veebilehel.

Eelnõu § 28. Riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine

§ 28 lõige 1 näeb ette, et riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatab Vabariigi Valitsus riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja ettepanekul. Sellise lahenduse valimisel lähtuti eeldusest, et iga konkreetse ehitise kavandamiseks planeeringu algatamise õiguse andmisel ministeeriumile ei pruugi olla tagatud, et menetlus algatatakse vaid väga kaalutletud ja vajalikel juhtudel riiklikult või rahvusvaheliselt oluliste ja mitut maakonda mõjutavate ehitiste kavandamisel.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-8-02¹⁵¹ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05¹⁵², märkides, et

¹⁵¹ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

¹⁵² RKHK 13.10.2005, 3-3-1-44-05.

planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08¹⁵³ leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik, millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine igaühe õigus. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Arvestades eeltoodut ja asjaolu, et riigi eriplaneering on eelkõige riigi ehk maavalitsuse üleseid huve väljendav dokument, on kaheldav igaühe ettepaneku tegemise sisuline põhjendus. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt HMS-st ja MSVS-st. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku, dubleeriva ja kohati eksitada võiva regulatsiooni väljajätmisega seadusest. Arvestades, et riigi eriplaneeringu algatab või keeldub selle algatamisest Vabariigi Valitsus riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja ettepanekul, tuleb taotlus riigi eriplaneeringu koostamiseks esitada planeeringu koostamise korraldajale ehk Siseministeriumile.

28 lõige 2 sätestab, peamised juhud, millistel on riigi eriplaneeringu algatajal õigus planeeringu algatamisest keelduda. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06¹⁵⁴ leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, samas on Riigikohtu otsuses 3-3-1-79-09¹⁵⁵ märgitud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud. Eeltoodust lähtuvalt ja planeeringu algataja kaalutusruumi piiritlemiseks, on seaduses sätestatud, et riigi eriplaneeringut ja keskkonnamõju strateegilist hindamist ei algatata eelkõige juhul, kui algatamisel on ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik (ehk juba algatamisel on selge, et planeeringut ei ole objektiivsetel asjaoludel võimalik realiseerida) või selleks on muul ülekaalulaval avalikul huvil põhinev põhjus. Arvestades, et keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema igakülgset kaalutud ja põhjendatud. Algamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhendada muuhulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest ehk tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistus.

28 lõige 3 Menetlustähtaegade ühtlustamiseks on eelnõus toodud nõue, et planeeringu algataja teeb planeeringu ja KSH algatamise või algatamisest keeldumise otsuse 90 päeva jooksul planeeringu algatamise ettepaneku esitamisest. Nagu eelpool märgitud, siis vaatamata riigi eriplaneeringu algatamise taotluse esitamist reguleeriva sätte uues PlanS-s puudumisele, on isikutel õigus esitada taotlusi HMS-i või MSVS-i alusel. Samas arvestades, et riigi eriplaneering koostatakse ehitise rajamiseks, mille osas on riiklik huvi, siis tõenäosus selliste taotluste esitamiseks näiteks eraisikute poolt, on väike. Arvestades, et riigi eriplaneeringu algatab Vabariigi Valitsus riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja ettepanekul, tuleb taotlus riigi eriplaneeringu algatamiseks esitada planeeringu koostamise korraldajale ehk valdavalt Siseministeriumile.

§ 28 lõige 4. sätestab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja kohustuse teavitada taotluse saamisel avalikkust võimalusest samuti samasisuline taotlus esitada. Tegu on olukorraga, kus sama ehitise püstitamise osas võib eeldada mitme taotleja huvi. Näiteks võib tegu olla elektriliinide või torujuhtmete ehitamisega, millest võivad olla huvitatud mitu ettevõtjat. Esitatud taotlusi kaalutakse alternatiividena mõjude hindamisel ja planeeringu koostamisel. Riigi eriplaneeringu menetleja ei ole seotud kummagi taotluse esemega, küll aga peab ta esitatud taotlusi arvesse võtma ning tegema riigi jaoks kõige sobivama otsuse.

¹⁵³ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

¹⁵⁴ RKHK 03.12.2007, 3-3-1-41-06.

¹⁵⁵ RKHK 27.01.2010, 3-3-1-79-09.

§ 28 lõige 5. Eelnõus on sätestatud riigi eriplaneeringu ja KSH algatamise otsuses väljatoodav teave. Oluline on, et riigi eriplaneeringu algatamise otsuses oleks lisaks muudele andmetele välja toodud kavandatava ehitise otstarve ja sellega seonduva tegevuse kirjeldus, mis annaks avalikkusele informatsiooni millise ehitise kavandamiseks planeering algatatakse.

§ 28 lõige 6. Riigi eriplaneeringu ja KSH algatamisest tuleb teavitada 30 päeva jooksul pärast algatamist ühes üleriigilise levikuga ajalehes, samuti avaldatakse algatamise teade Ametlikes Teadaannetes ja Vabariigi Valitsuse ning eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel 14 päeva jooksul algatamisotsuse tegemisest. Riigi eriplaneeringu ja KSH algatamise teade peab sisaldama algatamise otsuses toodud informatsiooni. Kuna selles etapis ei ole veel selge, millisesse kohaliku omavalitsuse ehitist püstitama asutakse, ei ole valla- või linnalehtedes teavitamine ilmtingimata vajalik ega otstarbekas.

§ 28 lõige 7. Lisaks eeltoodule tuleb 30 päeva jooksul planeeringu algatamisest kirjalikult teavitada asutusi, kellega tehakse asukoha eelvaliku läbiviimisel koostööd, samuti algatamisel teadaolevaid kaasatavaid. Kuna kaasatavate ring võib olenevalt planeeringust olla väga lai ning ei pruugi planeeringu algatamisel veel üheselt määratav olla, teavitab planeeringu koostamise korraldaja neid menetlusse kaasamise vajaduse ilmnemisel viivitamatult. Samas kaasatavaid, kes on planeeringu algatamisel juba teada, tuleb teavitada planeeringu algatamisest planeeringu algatamisel. Kaasamata menetlusosalised ei pruugi menetlusest teada ja ei saa seetõttu selles osaleda. Kui haldusorgani poolt kaasamata isik menetlusest teada saab ja avaldab soovi menetluses osaleda ning haldusorgan tuvastab, et tegemist on isikuga, kelle õiguseid planeering puudutab, siis tuleb teda edaspidi kohelda menetlusosalisena.¹⁵⁶

Eelnõu § 29. Riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamine

Eelnõu kohaselt võib riigi eriplaneeringu ja KSH koostamise lõpetada eelkõige juhul, kui:

- 1) koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, või
- 2) planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus.

Seega ei ole välistatud riigi eriplaneeringu koostamise lõpetamine ka muudel juhtudel, kui sättes nimetatud. Eesmärgi olulise muutumise all ei ole peetud silmas eesmärgi täpsustamist ehk olukorda, kus eesmärk jääb olemuselt samaks. Olulisuse hindamine on eelkõige riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus. Samas ei saa toetada olukordi, kus algselt seatud eesmärk muutub menetluse käigus täielikult ehk algselt kavandatud ehitise asemel kavandatakse lõpuks mõnda teist, olemuselt täiesti erinevat ehitist (raudtee asemel lennuvälja vms). Menetluse lõpetamiseks tuleb anda haldusakt, mille koostamisel tuleb lähtuda kõigist haldusaktile kohalduvatest nõuetest.

Vastava menetluse lõpetamise aluseid sätestava regulatsiooni toomine PlanS –i on vajalik seetõttu, et HMS § 43 sätestatud haldusakti andmise menetluse lõppemise aluseid ei saa antud juhul pidada piisavaks. Nimelt näeb HMS § 43 lg 1 ette kinnise loeteluna ette haldusakti andmise menetluse lõppemise alused, mis on:

- 1) haldusakti teatavakstegemine;
- 2) taotleja poolt taotluse tagasivõtmine;
- 3) haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmine;
- 4) haldusakti adressaadi surm või lõppemine, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga.

Seega puudub täna alus menetluse lõpetamiseks näiteks juhul, kui planeeringu koostamise käigus selgub, et algselt kavandatud ehitist ei ole planeeritud asukohta üldse võimalik rajada, vms.

Eelnõu § 30. Asukoha eelvalik riigi eriplaneeringu koostamisel

¹⁵⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 72

§ 30 lõige 1 näeb ette, et pärast riigi eriplaneeringu ja KSH algatamist tehakse kavandatavale ehitisele sobivaima asukoha leidmiseks asukoha eelvalik, mis on riigi eriplaneeringu detailse lahenduse väljatöötamise alus.

Riigi eriplaneeringu koostamise menetlus koosneb kahest etapist – asukoha eelvaliku tegemine ja detailse lahenduse koostamine. Asukoha eelvaliku regulatsioon sisaldub kehtiva PlanS §-s 29², mis reguleerib olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku planeeringu koostamise erisusi. Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt võib asukoha eelvaliku tegija olla maavanem, kohalik omavalitsus või muu objekti ehitamisest huvitatud juriidiline isik. Nimetatud regulatsioon hakkas kehtima 1.07.2009. a ning muudatust selgitavas seletuskirjas toodu kohaselt ei langetata asukoha eelvaliku tulemuste kohta eraldi otsust ning huvitatud isiku poolt tehtud asukoha eelvalik on tema enda vastutusel tellitud töö. Kui maavanem või kohalik omavalitsus eelvalikuga nõustub, algatab ta selle alusel objekti asukoha lõpliku valiku tegemiseks üldplaneeringu või maakonnaplaneeringu. Asukoha eelvaliku tegemine toimus seletuskirja kohaselt praktikas ka enne muudatuse jõustumist (ehk enne 1.07.2009). Muudatus aitas tagada küll huvitatud isikute informeerimise ja kaasamise, kuid samas puudus isikutel võimalus eelvaliku käigus tehtud toimingute vaidlustamiseks, kuna tegemist on enne ametliku menetluse algatamist läbiviiduga, mida ei saa aga pidada juriidiliselt korrektseks. Eelnõu kohaselt toimub asukoha eelvalik pärast menetluse algatamist, mis aitas tagada isikute õiguste kaitset ning annab võimaluse vajadusel tehtud toimingute kohtus vaidlustamiseks. Asukoha eelvaliku käigus valitaks ehitisele sobivaim asukoht või asukohad, kuhu ehitist detailse lahendusega kavandama hakatakse.

§ 30 lõige 2 kohaselt tuleb riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku tegemisel kaaluda mitut võimalikku asukohta. Kui riigi eriplaneeringu koostamiseks on esitatud mitu samasisulist taotlust, kaalutakse eelvaliku tegemisel ka esitatud taotlustes toodud võimalikke asukohti.

Mitme võimaliku asukoha kaalumise kohustus sisaldub kehtiva PlanS-s nii olulise ruumilise mõjuga objekti kui ka joonehitist kavandava planeeringu koostamisel (kehtiva PlanS § 29¹ lg 2 § 29² lg 4). Mitme asukoha kaalumise aitas tagada, et ehitisele leitaks parim võimalik asukoht, mille valimisel oleks arvestatud nii majanduslike, sotsiaalsete, keskkonnaalaste ja muude kaalutlustega. Juhul, kui riigi eriplaneeringu algatamiseks on esitatud mitu sama eesmärgilist taotlust ja taotlustes on esitatud ka võimalikud asukohad ehitise rajamiseks, tuleb nimetatud asukohti eelvaliku tegemisel kindlasti kaaluda.

Eelnõu § 31. Koostöö ja kaasamine riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku tegemisel

Koostöö

Riigi eriplaneeringu eelvalik tehakse koostöös ministeeriumide ja teiste valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi riigi eriplaneering käsitleb (valitsemisala küsimuste määramist on selgitatud peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringu koostamisel“).

Kaasamine

Riigi eriplaneeringu eelvaliku tegemisse kaasatakse Riigikogu, maavanemad, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksused ja isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada, isiku, kes on avaldanud soovi olla eelvaliku läbiviimisse kaasatud ning asutused, keda riigi eriplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või riigi eriplaneeringu elluviimise vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu, milleks on Eesti Keskkonnaorganisatsioonide Koda. Kuna tegemist on riigi jaoks äärmiselt oluliste ehitiste kavandamisega on põhjendatud, et analoogselt üleriigilise planeeringu koostamisega, on asukoha eelvaliku läbiviimisse kaasatud ka Riigikogu. Kuna kaasamine seisneb eeskätt olulistest menetlusetappidest teavitamises, siis on vähetoenäoline, et isikute teavitamine, kes on eelnevalt selleks soovi avaldanud ja oma kontaktandmed teatanud, saab olla planeeringu koostamise korraldajale sedavõrd koormav, et õigustada sellises olukorras kaasamisest keeldumist. Nimetatule on juhtunud tähelepanu ka Riigikohus eelnõu kohta esitatud arvamuses, mistõttu on selliste isikute kaasamine eelnõusse lisatud. Arvestades, et planeeringu koostamisel on tegemist demokraatliku protsessiga on põhjendatud, et isikud, kes soovivad koostamises osaleda (sh saada teateid olulisemate menetlusetappide kohta), seda ka realselt teha saaksid. Samas ei

anna kaasamine ei anna õigust kõigis menetlustoimingutes osalemiseks, vaid isikul on eeskätt õigus saada infot ja olla teavitatud menetluse olulisematest etappidest.

HKMS-i kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (lähtudes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti võib riigi eriplaneeringu eelvaliku läbiviimisse kaasata kõik muud isikud (nii füüsilised kui juriidilised), kelle huve võib asukoha eelvaliku läbiviimine puudutada, samuti erinevad piirkonna mittetulundusühendused ja sihtasutused, teadusasutused, eksperdid, muud organisatsioonid ja isikud jt. Ka Riigikohus on lahendis 3-3-1-56-02¹⁵⁷ märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.

Info riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku läbiviimisest ja seega võimalusest selles osaleda, peaks jõudma isikuteni ajalehe või Ametlike Teadaannete kaudu, samuti saab isik vastava info leida riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehelt. Nimetatud info saamisel tekib isikul võimalus planeeringu koostamise korraldajale teada anda, et ta soovib asukoha eelvaliku läbiviimises ja seega planeeringu koostamises osaleda. Eesmärgiks on, et asukoha eelvaliku läbiviimise menetluses oleks kaasatavate ring võimalikult lai ning osaleda saaksid kõik asjassepuutuvad isikud ja asutused.

Vaata ka peatüki „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ juures toodud üldiseid selgitusi.

Eelnõu § 32. Riigi eriplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus

Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku tegemise käigus koostab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse. Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses tuuakse eelkõige välja:

- 1) keskkonnamõju strateegilise hindamise ulatus ja eeldatavat ajakava;
- 2) hinnang eeldatavalt olulise vahetu, kaudse, kumulatiivse, sünergilise, lühi- ja pikaajalise, positiivse ja negatiivse mõju kohta keskkonnale, sealhulgas inimese tervisele ning sotsiaalsetele vajadustele ja varale, bioloogilisele mitmekesisusele, populatsioonidele, taimedele, loomadele, Natura 2000 võrgustiku alale, pinnasele, vee ja õhu kvaliteedile, kliimamuutustele, kultuuripärandile ja maastikele, hinnang jäätmetekke võimaluste ja piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkuse kohta ning mõju prognoosimise meetodite kirjeldust;
- 3) riigi eriplaneeringu alternatiivsete asukohtade kirjeldus;
- 4) hinnang riigi eriplaneeringu rakendamisega kaasneva eeldatavalt olulise keskkonnamõju kohta alternatiivsetes asukohtades;
- 5) riigi eriplaneeringu asukoha alternatiivide võrdlus ja sobivaima alternatiivi valiku põhjendus;
- 6) muu planeeringu koostamise korraldajale teadaolev asjasse puutuv teave.

Seega peab eriplaneeringute puhul väljatöötamiskavatsus olema põhjalikum kui teiste planeeringuliikide puhul ning sisaldama teavet, mis oleks piisav otsustama, milline asukoht oleks ehitise rajamiseks sobivaim. Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus on keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamise alus. Riigi eriplaneeringu ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu väljatöötamise kavatsuses toodav teave peab olema piisav asukoha eelvaliku otsuse langetamiseks ehk seega ei ole väljatöötamiskavatsuse näol tegemist KSH lähteülesandega, vaid oluliselt

¹⁵⁷ RKHK 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

sisulisema dokumendiga, mille alusel peab olema võimalik töötada välja detailne lahendus detailplaneeringu täpsusastmes.

Vaata § 18 ja peatüki „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ kohta selgitatud.

Eelnõu § 33. Riigi eriplaneeringu eelvaliku lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja esitab riigi eriplaneeringu lähteseisukohad ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse ettepanekute esitamiseks koostöötegijatele ja kaasatavatele määrates tähtaja ettepanekute esitamiseks, mis ei tohi olla lühem kui 30 päeva. Nimetatud isikud esitavad riigi eriplaneeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta oma pädevusvaldkonnast lähtudes ettepanekud, samuti hinnangu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse asjakohasuse ja piisavuse kohta ning nimetavad riigi eriplaneeringu lähteseisukohtades toodud alternatiivsetest asukohtadest nende hinnangul sobivaima asukoha planeeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks. Juhul kui nimetatud isikud ei ole esitanud oma ettepanekuid määratud tähtjaks, loetakse, et nad ei soovi riigi eriplaneeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekuid esitada.

Riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja vaatab esitatud ettepanekud läbi ning teeb nende alusel riigi eriplaneeringu lähteseisukohtades ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses vajalikud muudatused. Eeltoodu aitab planeeringu koostamise korraldajal saada vajalikku teavet, mis aitab kaasa lähteseisukohtade ja väljatöötamiskavatsuse sisulise kvaliteedi tõstmisele.

Riigi eriplaneeringu lähteseisukohad ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus, koos koostöötegijate ja kaasatavate poolt esitatud ettepanekutega, avalikustatakse riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja ehk Siseministeeriumi veebilehel.

Vaata § 19 ja peatüki „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ kohta selgitatud.

§ 34. Riigi eriplaneeringu eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks

Eelnõu § 34 lõige 1 sätestab, et riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu koos KSH väljatöötamise kavatsusega esitatakse kooskõlastamiseks koostöötegijatele ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamused.

Seega koostab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja asukoha eelvaliku läbiviimise tulemusena asukoha eelvaliku otsuse eelnõu, milles nimetab tema hinnangul kõige sobivama asukoha või asukohad riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise rajamiseks. Kuna eelvaliku otsuse langetamisel on tegemist menetluse ühe etapi lõppemisega, peavad selles saama kaasa rääkida kõik asjaomased isikud ja asutused.

Selleks et viia planeerimismenetlus vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga, on seaduse koostamisel käsitatud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusakti, sealhulgas liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlus alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus.

Kui kooskõlastaja keeldub planeeringut kooskõlastamast ja planeeringu koostamise korraldaja ja planeeringu kooskõlastaja kokkuleppele ei jõua, lahendatakse küsimus lähtudes VVS § 101 sätestatust, mille kohaselt:

- 1) valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda;
- 2) ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister;
- 3) erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mittesaavutamisel lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Kooskõlastamise kohta vaata täpsemalt üldosas kooskõlastamise mõiste kohta selgitatut.

§ 34 lõige 2. Kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH väljatöötamise kavatsuse saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja KSH kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta arvamust avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimelt võib eriseadustes sisalduda norme, millest lähtuvalt puudub planeeringu koostamise korraldajal õigus ka nimetatud tähtaja möödumisel planeeringut kooskõlastatuks lugeda; näiteks LKS-st tulenev nõue, et kaitsealal ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud planeeringut kehtestada, samuti ei ole lubatud vähendada ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Nimetatud nõude eiramisel võidakse minna vastuollu ka Euroopa Liidu loodus- või linnudirektiiviga, mis võib kaasa tuua vaidlusi Euroopa Kohtus.

Kooskõlastus ja arvamuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et tulenevalt planeeringu keerukusest, samuti tulenevalt objektiivsetest asjaoludest, ei pruugi 30 päevane tähtaeg olla piisav ning see võib kaasa tuua pikema tähtaja vajaduse. Eeltoodu on kooskõlas ka HMS § 16 lg-ga 2, mille kohaselt kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks. Kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtajaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega. Arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise otsustamisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust, arvestades seejuures seaduse üldiseid eesmärke ja põhimõtteid, kui ka konkreetse planeeringu eesmärki.

Sisuliselt samale seisukohale on asunud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-11¹⁵⁸, kus kohus tõdes, et kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja ta võib sattuda viivitusse, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist, ei tehta otsust.

§ 34 lõige 3. Esitatud kooskõlastuste ja arvamuste alusel tehakse riigi eriplaneeringu eelvaliku otsuse eelnõus ja KSH väljatöötamise kavatsuses vajalikud muudatused. Arvamuste arvestamise või mittearvestamisel on planeeringu koostamise korraldajal kaalutusõigus, kuid arvamuste arvestamist peab selgitama ja arvestamata jätmist põhjendama. Kooskõlastused on planeeringu koostamise korraldajale siduvad. Lähtudes keskkonnamõju strateegilise hindamise aruandele esitatud kooskõlastustest, täiendatakse ja muudetakse aruannet. Esitatud arvamuste esitajale, kelle esitatud arvamusi planeeringu koostamisel ei arvestatud, tuleb saata põhjendatud vastus, miks esitatud arvamusi arvesse ei võetud.

Eelnõu § 35. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalik väljapanek

¹⁵⁸ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

§ 35 lõike 1 kohaselt riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja korraldab riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskkuses ja valla suuremate asulate keskustes. Arvestades Eesti linnade suurust, piisab riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku korraldamisest linna keskkuses, samas suuremate valdade puhul ei pruugi keskkuses korraldamine alati piisav olla ega taga, et kõik soovijad saaksid avalikul väljapanekul osaleda. Suuremate asulate määratlemine on KOV hinnata, kuid soovituslikult võiksid sellisteks asulateks olla asulad, kus elab üle 500 inimese. Avalike veekogude ja majandusvööndi planeerimisel korraldatakse avalik väljapanek vähemalt riigi eriplaneeringu koostamist korraldavas valitsusasutuses.

§ 35 lõike 2 kohaselt on avaliku väljapaneku jooksul igal isikul õigus esitada riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta arvamusi. Eeltoodud säte on sisuliselt sarnane kehtiva PlanS-ga. Arvamused hõlmavad endas nii ettepanekuid kui vastuväiteid kehtiva PlanS-i mõttes.

§ 35 lõike 3 kohaselt riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva. Eeltoodud aeg on eelnõu koostajate hinnangul piisav esitatud materjalidega tutvumiseks ja nende suhtes seisukoha kujundamiseks.

§ 35 lõike 4. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalikust väljapanekust teatakse koostöötegitajatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates märgitakse riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku aeg ja koht ning avaldatakse planeeringuala asukoht ja suurus, sealhulgas planeeringuala piir, tuuakse välja riigi eriplaneeringu koostamise eesmärk ning kavandatava ehitise otstarve ja sellega seonduva tegevuse kirjeldus.

§ 35 lõike 5. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku toimumise aeg ja koht teatatakse üleriigilise levikuga ajalehes, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosalehes 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või teatamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimalik, avaldatakse teade hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust planeeringuala maakonnalehes. Teade riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust avaldatakse riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Praktikas on ilmnenud juhtumid, kus kohaliku omavalitsuse ajalehed ei ilmu regulaarselt iga kuu, samuti esineb juhtumeid, kus kohalikul omavalitsusel valla- või linnaleht üldse puudub. Tagamaks info kättesaadavuse ka ajalehtede kaudu on eelnõus toodud, et juhul, kui valla- või linnaleht puudub või ilmub näiteks pikema ajaperioodi tagant, piisab info avaldamisest vaid maakonnalehes.

§ 35 lõike 6. Eelnimetatud sättes nimetatud teates tuleb avaldada planeeringuala asukoht ja suurus, sealhulgas planeeringuala piir, tuua välja riigi eriplaneeringu koostamise eesmärk, tuua välja kavandatava ehitise otstarve ja sellega seonduva tegevuse kirjeldus.

§ 35 lõike 7 näeb ette, et riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku ajal tagatakse planeeringu koostamise korraldaja tööaja jooksul isikute juurdepääs kõigile riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsusega seotud materjalidele ja informatsioonile. Nimetatu aitab tagada, et isikutel oleks vajadusel võimalik saada täiendavat teavet ja selgitusi avalikul väljapanekul olevate materjalide kohta.

§ 35 lõige 8 sätestab, et riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku lõppemist.

Eelnõu § 36. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu

§ 36 lõige 1 sätestab, et riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Avalik arutelu korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskkuses ja valla suuremate asulate keskustes. Avalike veekogude ja majandusvööndi planeerimisel korraldatakse avalik arutelu vähemalt riigi eriplaneeringu koostamist korraldavas valitsusasutuses. Seega on avaliku arutelu korraldamise kohta sama avaliku väljapaneku korraldamise kohaga.

§ 36 lõige 2 sätestab, et avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud. Sellistel juhtudel võib pidada planeeringut kui avalikku kokkulepet saavutatuks, mistõttu ei ole avaliku arutelu korraldamine põhjendatud.

§ 36 lõige lg 3 näeb ette, et riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalikust arutelust teatakse koostöötegijatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku arutelu aeg ja koht. Säte on analoogne täna kehtivas PlanS-s sätestatuga.

§ 36 lõige 4 sätestab, et avalikul arutelul tutvustab riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ning oma seisukohti nende suhtes, põhjendab riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuste koostamisel valitud lahendusi, kavandatava ehitisega seonduvaid tegevusi ja eesmärke ning vastab muudele riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõud ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsust puudutavatele küsimustele.

§ 36 lõige 5 sätestab, et avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamusi avaldanud isik võib loobuda oma arvamustest, teatades sellest riigi eriplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (paber kandjal, e-mail väljatrükitud kujul vms).

Eelnõu § 37. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 37 lõige 1 näeb ette, et kui riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse avalikul väljapanekul esitati asukoha eelvaliku otsuse eelnõu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta kirjalikke arvamusi, avaldatakse informatsioon avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta ühes üleriigilise levikuga ajalehes, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuv asukoha valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosaalehes ja Ametlikes Teadaannetes 30 päeva jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates. Juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, avaldatakse informatsioon 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Praktikast on ilmnenud juhtumid, kus kohaliku omavalitsuse ajalehed ei ilmu regulaarselt iga kuu, samuti esineb

juhtumeid, kus kohalikul omavalitsusel valla- või linnaleht üldse puudub. Tagamaks info kättesaadavuse ka ajalehtede kaudu on eelnõus toodud, et juhul, kui valla- või linnaleht puudub või ilmub näiteks pikema ajaperioodi tagant, piisab info avaldamisest vaid maakonnalehes.

§ 37 lõige 2 sätestab, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses vajalikud muudatused. Vajalike muudatuste otsustamine on riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja hinnata, samas tuleb arvestatud arvamusi selgitada ja arvestamata jätmisi põhjendada.

Eelnõu § 38. Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmine

§ 38 lõiked 1 ja 2. Pärast kõnesoleva seaduse vajalike muudatuste tegemist riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsuse eelnõus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamiskavatsuses, teeb riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja asukoha eelvaliku ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse vastuvõtmise või sellest keeldumise otsuse. Asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisega kinnitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja, et valitud asukoht on kõige sobivam riigi eriplaneeringuga kavandatava ehitise püstitamiseks ning et ehitise asukoht, püstitamise üldised tingimused, asukoha eelvaliku läbiviimine, asukoha eelvaliku otsus, keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus vastavad õigusaktidele ning keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses toodud teave on piisav erinevate kaalutud asukohtade vahel valiku tegemiseks. Seega teeb riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja asukoha eelvaliku otsuse, millega kinnitab, et asukoha eelvaliku läbiviimisel on järgitud kõiki õigusakte ning et asukoha eelvaliku läbiviimise tulemusel valitud asukoht on sobivaim kavandatava ehitise rajamiseks. Samuti kinnitab koostamise korraldaja, et väljatöötamiskavatsuses toodud teave on piisav tagamaks, et valitud asukoht on kõige sobilikum ehitise rajamiseks.

§ 38 lõige 3 näeb ette, et asukoha eelvaliku otsusega võib kehtestada planeeringualale või selle osal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu lähtudes planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist reguleerivas paragrahvis sätestatust.

Juhul kui asukoha eelvaliku tegemisel on selge, et riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise rajamiseks on vajalik muuta planeeringuala kohta varem kehtestatu ehitusõigust, võib asukoha otsuse tegemisel kehtestada planeeringuala kohta ajutise planeerimis- ja ehituskeelu. Tegemist on erandliku võimalusega omandiõiguse piiramiseks, samas võib see osutada vajalikuks, et tagada riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise rajamine ning vältida asjatuid kulusi, mis kaasneksid eelnevalt samal alal eelnevalt kehtiva planeeringu elluviimisega. Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt määratakse joonehitise trassi koridor, kuid joonehitise ehitamine ehk vastava planeeringu realiseerimine võib toimuda mitmeid või isegi kümneid aastaid hiljem. Seega on tegemist õiguslikult ebaselge olukorraga, kus trassi koridori jäävad maad on maakonnaplaneeringuga broneeritud määramata ajaks. Tegemist on kaudse avalik-õigusliku piiranguga, kuna kehtiv PlanS § 3 lg 3 näeb ette, et kinnisomandile võib planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kehtestatud üldplaneeringu alusel. Seega maakonnaplaneeringut otseselt kinnisomandi kitsenduste seadmise alusena sätestatud ei ole. PlanS-ga ettenähtud riigi eriplaneeringu koostamise ajal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise võimalus loob selge õigusliku aluse vastava ala kasutamise piiramiseks, samuti määratleks kindla ajaperioodi, kui kauaks sellist piirangut kehtestada tohib.

§ 38 lõige 4 Asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisest teavitatakse koostöötegijaid ja kaasatavaid 14 päeva jooksul asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisest. Teade asukoha eelvaliku vastuvõtmisest avaldatakse riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel ja Ametlikes Teadaannetes 14 päeva jooksul asukoha eelvaliku otsuse vastuvõtmisest. Kuna tegemist on menetluse olulise etapi lõppemisega, mille tulemusena valitakse kavandatavale ehitisele sobivaim asukoht, on erinevalt teistest planeeringuliikidest sätestatud eraldi kohustus teavitada planeeringu otsuse vastuvõtmisest nii

koostöötegijaid kui ka kaasatavaid. Nagu eelnevalt märgitud on saab planeeringu vastuvõtmise otsust kaebeõiguse olemasolul vaidlustada vaid juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mille puhul on juba planeerimismenetluse käigus alust arvata, et menetluse tulemusel kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane. Seega aitab otsusest teavitamine paremini tagada isikute õiguste kaitstust.

Eelnõu § 39. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisel

§ 39 lõige 1 näeb ette, et riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja võib kehtestada riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamise ajaks planeeringualal või selle osal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu, kui detailse lahendusega kavatakse muuta planeeringuala kohta varem kehtestatud ehitusõigust.

Planeerimis- ja ehituskeeld on riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus, mis annab erandliku võimaluse piirata omandiõigust tulenevalt avalikest huvidest tagades nende realiseerumise võimaluse ning hoiab ära põhjendamatute kulutuste tekke, mis tekiks siis, kui planeeringualal asutakse ellu viima juba kehtivat planeeringut. Eeltoodud on tõdenud Tartu Halduskohus asjas 3-06-1853/15¹⁵⁹ tehtud otsuses.

Riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja peab asukoha eelvaliku otsuse tegemisel otsustama, kas planeeritava ala või selle osa kohta on vajalik seada ajutine planeerimis- ja ehituskeeld. Selline vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui objektiivsetest asjaoludest lähtuvalt ei asuta koheselt riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisele. Samuti võib ajutise planeerimis- ja ehituskeelu seadmise vajadus ilmnedas alles detailset lahendust koostama asudes. Sellisel juhul on riigi eriplaneeringu koostamise korraldajal võimalik kehtestada ajutine planeerimis- ja ehituskeeld detailse lahenduse koostamise ajaks eraldi haldusaktiga, arvestades, et ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtivusaeg ei tohi olla kauem kui kaks aastat, mida saab mõjuval põhjusel pikendada nelja aastani. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse puhul on sisuliselt tegemist detailplaneeringusarnase instrumendiga ning selle koostamise protsess võib teatud juhtudel olla väga pikaajaline ning selleks, et saavutada planeeringuga kavandatu elluviimine, võib olla vajalik peatada teatud perioodiks omanike õigused maa-ala vabaks kasutamiseks. Samas peab planeerimis- ja ehituskeeld olema väga hästi põhjendatud ja kaalutletud erand, milles peavad keeluga hõlmatud isikud saama enda huvisid kaitsta.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust. Põhiseaduse § 32 lõige 2 sätestab: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.“ Omandikitsendused on kõik need omandipõhiõiguse riived, mis ei ole omandi võõrandamised omaniku nõusolekuta (ehk siis valitseva käsituse järgi sundvõõrandamised)¹⁶⁰.

§ 39 lõige 2. Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt on ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal keelatud välja anda ehituslube ehitamiseks maa-alal, mille kohta keeld on kehtestatud. Arvestades eelnõu koostamise ajal huvigruppidega läbiviidud konsultatsioone ning praktikas ilmnenu probleeme, lisati eelnõusse, et planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal on keelatud lisaks ehitise püstitamiseks ehitusloa andmisele, kehtestada üld- ja detailplaneeringut, anda projekteerimistingimusi, muuta katastriüksuse senist sihtotstarvet. Eeltoodu aitab vältida ebavajalike kulutuste tekkimist, mis kaasneb sellega, kui asutakse planeeringualal varem kehtestatud planeeringu alusel antud ehitusõigust realiseerima.

§ 39 lõige 3. Praktikas ilmnenu vajaduse põhjal on lisatud, et ajutise planeerimis- ja ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhul võib planeerimis- ja ehituskeeldu pikendada kuni nelja aastani. Samas võib planeerimis- ja ehituskeelu lõppemise tähtaja siduda näiteks riigi eriplaneeringu kehtestamisega, kuid eeldusel, et riigi eriplaneering kehtestatakse enne kahe aasta möödumist keelu

¹⁵⁹ TrtHK 12.02.2007, 3-06-1853/15.

¹⁶⁰ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005, nr 3.

kehtestamisest. Tallinna Ringkonnakohus on asjas 3-07-2266/26¹⁶¹ tõdenud, et õigusvastane oleks ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine lihtsalt kaheks aastaks, sest sellisel juhul poleks planeerimis- ja ehituskeelu kestus proportsionaalne selle seadmise eesmärgiga – otsus detailplaneeringu kohta võidakse teha ka enne kahe aasta täitumist ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisest arvates. Seega ei ole põhjendatud planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine kauemaks kui planeeringu koostamise ajaks.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb planeerimis- ja ehituskeelu pikendamisel igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata keelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust. Võrdlusriikidest võib esile tuua Soome, kus kehtib võimalus planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamiseks kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhtudel võib planeerimis- ja ehituskeeldu pikendada kahe aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui kaheksaks aastaks¹⁶². Arvestades ehituskeelu intensiivset riivet isiku omandiõigusele, peab planeerimis- ja ehituskeelu pikendamine olema sisuliselt põhjendatud ehk sellele rakendub nn kõrgendatud põhjendamiskohustuse nõue. Sellisteks juhtudeks võib olla näiteks olulise avaliku huvi olemasolu planeerimis- ja ehituskeelu pikendamiseks, vms.

§ 39 lõige 4. Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld ei laiene ehitamisele, milleks on antud ehitusluba või millest on teatatud enne planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist ning ehitiste ehitamisele, milleks ei ole ehitamise teatise esitamine või ehitusluba nõutav (ehitusloa kohustuslike ehitiste loetelu vt. EhS lisas 1).

§ 39 lõige 5. Riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja teatab kinnisasja omanikule, kelle kinnisasja suhtes ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kohaldatakse ja vajadusel isikutele, keda ajutine planeerimis- ja ehituskeeld puudutada võib, ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tähtkirjaga hiljemalt 14 päeva enne ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist. Ka HMS § 40 lg 1 näeb ette, et haldusorgan peab enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kuna planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, mis piirab oluliselt isiku õigusi, on selle menetlemisel eriti oluline roll isiku ärakuulamise ja vastuväidete esitamise võimaluse andmisel. Seega aitab teavitamine kaitsta isikule enda huvisid juba läbiviidava menetluse käigus.

§ 39 lõige 6. Planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise õigus on riigi eriplaneeringu koostamise korraldajal, kelleks on valdavalt Siseminister.

VVS § 52 kohaselt annab minister käskkirju teenistusalastes ja muudes üksikküsimustes. Ministri käskkiri peab vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele. Käskkiri peab olema põhjendatud ning selles peavad olema välja toodud kõik faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis tingivad ehituskeeldu kehtestava käskkirja andmise. Ministri käskkirja puhul on tegemist haldusaktiga. Haldusakti motiveerimise kohustus on Riigikohus käsitlenud mitmetes lahendites. Haldusakti motiveerimine on haldusakti õiguspärasuse oluline eeldus (Riigikohtu 17. oktoobri 2007. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-07¹⁶³). Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaabeõiguse reaalse teostamise võimaluse (22. mai 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-00¹⁶⁴). Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Läbi haldusakti õigusliku ja faktilise aluse saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti. Vastasel korral võib haldusakti õigusliku ja faktilise aluse otsimine kanduda üle kohtumenetlusesse. Sellisel juhul ei kontrollita enam haldusorgani tegevust, vaid otsitakse põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks (3-3-1-49-08¹⁶⁵). Seega peab ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestav käskkiri olema väga põhjalikult motiveeritud, et välistada selle hilisem tühistamine kohtumenetluses. Planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestavast korraldusest peab ilmnema ka ala, millele keeld on kehtestatud (kinnisasja täpsusega).

¹⁶¹ Tallinna RK 19.03.2009 3-07-2266/26.

¹⁶² Maankäyttö- ja rakennuslaki § 53. Internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

¹⁶³ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

¹⁶⁴ RKHK 22.05.2000, 3-3-1-14-00.

Käskkirja andmisest tuleb teavitada tähtkirjaga ajutise planeerimis- ja ehituskeelu aluse kinnisasja omanikku, maakatastri pidajat ning vajadusel isikuid, keda võib keeld puudutada, 7 päeva jooksul keelu kehtestamise päevast arvates. Maakatastri pidaja teavitamine on vajalik, et välistada katastriüksuste sihtotstarvete muutmine planeerimis- ja ehituskeelu kehtivuse ajal ning temale edastatavad andmed peavad olema edastatud masinloetaval kujul ehk elektroonilises formaadis.

Eelnõu § 40. Riigi eriplaneeringu detailse lahendusega lahendatavad ülesanded

§ 40 lõige 1 näeb ette, et pärast asukoha eelvaliku otsuse kehtestamist koostatakse riigi eriplaneeringu detailne lahendus, millega määratakse kavandatava ehitise ehitusõigus ning lahendatakse muud kõnesoleva seaduses detailplaneeringuga lahendatavad asjakohased ülesanded. Asjakohasuse hindamisel lähtutakse planeeringu eesmärgist ja planeeringuga kavandatava ehitise iseloomust.

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse puhul on tegemist detailplaneeringu sarnase instrumendiga, millega määratakse kavandatavale ehitisele ehitusõigus ja lahendatakse muud detailplaneeringuga lahendatavad asjakohased ülesanded. Samas ei ole detailplaneeringu täpsusaste kõigil juhtumitel vajalik (riigimaanteed, raudteed), vaid oluline on, et detailplaneeringu alusel oleks võimalik koostada ehitusprojekt.

Samas ei pruugi lahendatavate ülesannete hulk olla nii suur kui detailplaneeringu puhul, kuna tegemist on ühe konkreetse ehitise kavandamiseks koostatava planeeringuga. Ehitusloa andja on riigi eriplaneeringuga kavandatud ehitise puhul Tehnilise Järelevalve Amet.

§ 40 lõige 2 analoogselt üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise regulatsiooniga, mis võivad samuti olla sundvõõrandamise läbiviimise aluseks, on sätestatud, et kui riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamise käigus selgub, et planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teavitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja sellest tähtkirjaga kinnisasja omanikku 7 päeva jooksul sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse ilmnenemise päevast arvates. Eeltoodu sätestab üheselt, et juhul kui riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamise käigus selgub, et planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, tuleb sellest koheselt (hiljemalt 7 päeva jooksul) tähtkirjaga teavitada kinnisasja omanikku.

Eelnõu § 41. Koostöö ja kaasamine riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisel

Vaata peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ toodud üldiseid selgitusi.

Koostöö

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamine viiakse läbi koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailne lahendus käsitleb. Seega on säte analoogne detailplaneeringu koostamisel koosööd reguleeriva sättega.

Kaasamine

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisse kaasatakse kohaliku omavalitsuse üksused, kelle territooriumile kaalutakse kavandatava ehitise rajamist, isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada, isiku, kes on avaldanud soovi olla riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisse kaasatud ja asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või riigi eriplaneeringu elluviimise vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu ning planeeritava maa-ala elanikke esindavad MTÜ-d ja sihtasutused.

Kuna riigi eriplaneeringu koostamisel on KSH läbiviimine kohustuslik, tuleb koostamisse kaasata ka keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni ehk Keskkonnaühenduste Koja kaudu. Kuna kaasamine seisneb eeskätt olulistest menetlustappidest teavitamises, siis on vähetõenäoline, et isikute teavitamine, kes on eelnevalt selleks soovi avaldanud ja oma kontaktandmed teatanud, saab olla planeeringu koostamise korraldajale sedavõrd koormav, et õigustada sellises olukorras kaasamisest

keeldumist. Nimetatule on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus eelnõu kohta esitatud arvamuses, mistõttu on selliste isikute kaasamine eelnõu kohaselt kohustuslik. Samas ei anna kaasamine õigust kõigis menetlustoimingutes osalemiseks, vaid isikul on eeskätt õigus saada infot ja olla teavitatud menetluse olulisematest etappidest.

HKMS-i kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (lähtudes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti tuleks riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisse kaasata isik, kelle huve planeering võib puudutada (nt. planeeringuala olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikud või valdajad, jt).

Planeeringuala elanikke esindavad mittetulundusühingute, sihtasutuste ja seltsingute kaasamine seondub ka keskkonnaorganisatsioonide kaasamisega, kuna tihtipeale on organisatsiooni keskkonnakaitselised eesmärgid laiemad kui looduskeskkonna kaitse.

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-33-05¹⁶⁶ järgi peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise raames püüdma lahendada tehnorajatise arendaja ja maaomanike vahelised vaidlused tehnorajatiste ja nende paiknemise küsimustes. Detailplaneeringus kindlaksmääratud tehnorajatiste arv ja paiknemine täpsustab ja loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnorajatise ehitamist. Kuna riigi eriplaneeringuga kavandatavad ehitiste puhul kohalduvad sarnased nõude, tuleb konkreetse ehitise täpse asukoha kavandamisel püüda võimalikult varakult lahendada ka kõik vaidlused, mis eelnimetatud küsimuses tekkida võivad.

Eelnõu § 42. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avalik väljapanek

§ 42 lõige 1. Planeeringu koostamise korraldaja korraldab riigi eriplaneeringu asukoha valiku otsuse alusel koostatud detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse alusel koostatud aruande eelnõu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala valla või asula keskuses ja linna või linnaosa keskuses. Avalike veekogude ja majandusvööndi planeerimisel korraldatakse avalik väljapanek vähemalt riigi eriplaneeringu koostamist korraldavas valitsusasutuses ehk enamasti Siseministeeriumis. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 6 lg 2 kohaselt jaguneb vald asulateks, milleks on külad, alevikud, alevid ja vallasisesed linnad. Seega on võimalik korraldada avalik väljapanek näiteks konkreetse planeeritava küla keskuses ning valla keskuses eraldi väljapanekut korraldama ei pea. Linnaosadega linnade puhul võib korraldada avaliku väljapaneku vaid planeeritava linnaosa keskuses. Eesmärgiks on, et isikud, kes soovivad avalikul väljapanekul osaleda, seda reaalselt ka teha saaksid. Seega peab planeeringu koostamise korraldaja igal üksikul juhul hindama, millises asukohas avaliku väljapaneku korraldamine tagaks kõige paremini võimalikult suure hulga asjast huvitatud isikute võimaluse avalikul väljapanekul osalemiseks. Lisaks on planeeringu koostamise korraldajal võimalik omal initsiatiivil korraldada täiendavaid avalikke väljapanekuid muudes kohtades.

Riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku otsusest lähtudes koostab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ehk sisuliselt on tegemist menetluse jätkumisega, mille käigus töötatakse välja detailplaneeringuga analoogne dokument, kuid milles lahendatavate ülesannete hulk ei pruugi olla nii suur, kui detailplaneeringu puhul. Samuti koostatakse vastuvõetud KSH väljatöötamise kavatsuse alusel KSH aruanne. Tuleb rõhutada, et väljatöötamiskavatsus võib täiendada planeeringu koostamise käigus (nt planeerimisprotsessi käigus ilmneb vajadus täiendavate mõjude hindamiseks, mida väljatöötamiskavatsuses ei käsitletud, täiendava teabe ilmnemisel, vms) ja seega ei

¹⁶⁶ RKHK 3-3-1-33-05, RT III 2005, 36, 355.

saa seda üheselt KSH aruandega siduda ehk KSH aruanne võib käsitleda ka teemasid, mida väljatöötamiskavatsuses ette ei ole nähtud. KSH aruande koostamise ja sisuliste nõuete osas tuleb lähtuda vastavat valdkonda reguleerivast KeHJS-st. Seejärel korraldab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku

Avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamine selles menetlusetapis on seotud asjaoluga, et riigi eriplaneeringu koostamisel on kohustuslik KSH läbiviimine, KSH aruande koostamine. Direktiivi 2001/42/EÜ¹⁶⁷ artikkel 6 punkti 2 kohaselt peab asjakohastele asutustele ja avalikkusele andma tõhusa võimaluse kava või programmi ja sellele lisatud KSH aruande kohta enne kava või programmi vastuvõtmist või menetlusse andmist. Seega on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu näol tegemist eelnimetatud direktiivist tuleneva kohustuse täitmisega.

Avaliku väljapaneku korraldamise õiguspärasust ja asukohtade valikut (küll üldplaneeringu puhul) on Riigikohus analüüsinud oma lahendis 3-3-1-21-11¹⁶⁸. Nimetatud lahendis viitas kohus ka lahendile haldusasjas nr 3-3-1-16-08¹⁶⁹ ja rõhutas, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenägevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sealhulgas avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muuhulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

Avalikku väljapaneku asukohta, küll üldplaneeringu puhul, on Riigikohus käsitlenud otsuses, kus tõdes, et kolleegiumi hinnangul ei tulene kohalikule omavalitsusele üldplaneeringu väljapaneku kohtade valikul otsustusruumi võimaldavast PlanS § 18 lg 2 punktist 1, et teatud asjaoludel ei võiks õiguspärane olla ka üldplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamine üksnes valla keskses. Viidatud otsuses haldusasjas nr 3-3-1-16-08¹⁷⁰ mõõnis kolleegium PlanS § 18 lg 2 p 2 kohaldamisega seondult, et võib esineda olukordi, kus praktilistel kaalutlustel on raskendatud või ebamõistlik formaalselt järgida nõuet korraldada detailplaneeringu avalik väljapanek planeeringujärgses asulas. Sellisel juhul võib haldusorgan otsida mõistlikke alternatiive, pidades siiski silmas kohustust teha kõik endast olenev, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata. Nimetatut tuleb pidada silmas ka riigi eriplaneeringu koostamisel.

Ka PlanS § 18 lg 2 p 1 formaalne järgimine ning üldplaneeringu väljapaneku korraldamine erinevates asulates asuvates avalikult kasutatavates hoonetes ei pruugi alati tagada üldplaneeringuga tegelikku tutvumist ja planeerimismenetluses osalemist. Näiteks kui planeeringumaterjal koos lisadega on väga mahukas ning sellest arusaamine keerukas, on just valla keskses asjatundlike ametnike juuresolekul võimalik saada põhjalikke selgitusi. Kehtiva PlanS § 18 lg 8 kohaselt peab planeeringu avaliku väljapaneku ajal kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses, kuid sellest sättest ei tulene kohustust tagada täiendavate selgituste andmine kõikides väljapanekukohtades. Ei saa välistada, et asustuse struktuuri, infrastruktuuri omapära, väljapaneku asukohta või avalikus kasutuses oleva hoone lahtiolekuageade tõttu on avalikkuse juurdepääs planeeringu väljapanekule paremini tagatud vallakeskuses kui näiteks elukohale lähimas või muus asulas. Ka ei pruugi planeeringu avalikuks väljapanekuks sobida näiteks julgeoleku-, tervishoiu- või heakorranõuete tõttu igasugune avalikus kasutuses olev hoone.

¹⁶⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Internetis:

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

¹⁶⁸ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

¹⁶⁹ RKHK 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

¹⁷⁰ Samas.

Seega on oluline, et riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja teeks kõik endast olenev, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata.

§ 42 lõige 2 näeb ette, et avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamusi. Tegemist on samasisulise nõudega, mis sisaldub täna kehtiva PlanS § 20 lg-s 1.

§ 42 lõiked 3–6. Riigi eriplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva ning selle toimumisest teavitatakse koostöötegijaid ja kaasatavaid viisil, millises nad soovi avaldanud (e-postiga, posti teel, vms), hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Nimetatud tähtaega (vähemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust) saab pidada piisavaks, et tagada huvitatud isikute avalikul väljapanekul osalemise võimalus. Juhul kui teavitamise viisi riigi eriplaneeringu koostamise korraldajale teatatud ei ole, teavitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja koostöötegijaid ja kaasatavaid kirjalikult. Nimetatud teates antakse teada avaliku arutelu toimumise aeg ja koht ning tuuakse välja lõikes 6 toodud teave.

Passiivseid kaasatuid ehk laiemat avalikkust teavitatakse avalikust väljapanekust ja arutelust vähemalt ühes üleriigilises ajalehes, samuti planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes ja planeeringuala maavalitsuse veebilehel vähemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Lisaks tuleb teade avaldada riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Teates tuleb anda lühiülevaade riigi eriplaneeringu detailse lahenduse sisu ja sellega kaasnevate mõjude kohta tuues välja kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga. Eeltoodu ei eelda kõikide muudatuste üksikasjalikku käsitlemist, vaid riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomist. Samuti tuleb nimetada kavandatava ehitise otstarve ja sellega seonduvate tegevuste kirjeldus, mis aitab avalikkusel mõista, milline tegevus ehitise rajamisega kaasneb.

§ 42 lõiked 7 ja 8. Sarnaselt teiste planeeringuliikidega on sätestatud, et riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku ajal tagatakse riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja töötaja jooksul isikute juurdepääs kõigile koostamise korraldaja käsutuses olevatele riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et asjast huvitatud isikud saaksid vajadusel tutvuda materjalidega interneti vahendusega ning küsida täiendavat informatsiooni selleks pädevatelt ametnikelt.

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku lõppemist. Seega on kõigil isikutel on avaliku väljapaneku jooksul õigus esitada riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu kohta arvamusi. Eelnõus väljendab üldmõistet termin „arvamus“, mis hõlmab endas ettepanekuid ja vastuväiteid kehtiva PlanS-i mõistes. Oluline on, et isikud, kelle arvamusi planeeringu koostamisel arvesse ei võetud, saaksid sisulise selgituse esitatud arvamuse arvestamata jätmise kohta, samuti info avaliku arutelu toimumise kohta, kus on võimalik küsida arvamuste arvestamata jätmise kohta ka põhjalikumaid selgitusi.

Eelnõu § 43. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu

§ 43 lõiked 1–3. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Nimetatud tähtaja määramisel on lähtutud eeldusest, et planeeringu koostamise korraldaja jõuaks vastata detailse lahenduse avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamustele enne detailse lahenduse avalikku arutelu. Eeltoodu aitab kaasa avalike arutelude sisulisemale läbiviimisele, kuna arvamusi esitanud isikud on eelnevalt informeeritud planeeringu koostamise korraldaja seisukohast enda esitatud arvamuse suhtes. Avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele enne arutelu vastamise vajalikkusele on juhtinud

tähelepanu Riigikohus oma otsuses 3-3-1-87-08¹⁷¹, kus kohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulisel vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav. Samas aitab avaliku arutelu läbiviimiseks tähtsajaks määramine tagada, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu vaheline aeg ei jääks liiga pikaks ega soodustaks planeerimismenetluse põhjendamatult pikaks venimist. Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud. Sellistel juhtudel võib pidada planeeringut kui avalikku kokkulepet saavutatuks, mistõttu ei ole avaliku arutelu korraldamine põhjendatud.

Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avalikust arutlust teatakse kõnesoleva seaduse koostöötajatele 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku arutelu aeg ja koht.

§ 43 lõige 4. Töögrupi hinnangul ei saa avaliku arutelu peamine eesmärk olla nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei ole esitatud (samas ei saa ka uute teemade tõstatamist avalikul arutelul muidugi ka välistada), vaid eelkõige peaks avalik arutelu olema avalikul väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud arvamustel, mis hõlmavad ka ettepanekuid ja vastuväiteid, suurem kaal, kui avalikul arutelul esitatud arvamustel. Samas kohalduvad avalikule arutelule muudest seadustest tulenevad nõuded; nii näiteks on isikul õigus esitada kirjalikke arvamusi lähtudes MSVS-s sätestatud ja planeeringu koostamise korraldajal kohustus neile ka 30 kalendripäeva jooksul vastata, samuti on HMS-st tulenevalt menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust. Samuti näeb eelnõu ette planeeringu koostamise korraldaja kohustuse vastata avalikul arutelul riigi eriplaneeringu detailset lahendust ja KSH aruannet puudutavatele küsimustele.

§ 43 lõige 5. Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust avaldanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest riigi eriplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Eelnõu § 44. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 44 lõige 1. Analoogselt teiste planeeringuliikide puhul sätestatud regulatsiooniga näeb eelnõu ette, et juhul, kui riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja KSH aruande eelnõu kohta esitati avalikul väljapanekul kirjalikke arvamusi, tuleb riigi eriplaneeringu koostamise korraldajal esitada informatsioon avaliku arutelu ja avaliku väljapaneku tulemuste kohta vastavas ajalehes, milleks riigi eriplaneeringu detailse lahenduse koostamisel on üleriigiline ajaleht, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht või linnaosadega linnade puhul linnaosaaleht. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmutamissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, avaldatakse informatsioon 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Kuna tulemuste terviklik avaldamine ei pruugi olla vajalik ega otstarbekas, peaks avaldatav info sisaldama kokkuvõtet avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu olulisematest aspektidest, mille hindamine on riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja pädevuses. Samasisuline informatsiooni avaldamise nõue sisaldub ka täna kehtiva PlanS § 21 lg-s 3.

§ 44 lõige 2 näeb ette, et pärast avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste läbitöötamist ja nende alusel vastavate muudatuste tegemist, teeb riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja detailses

¹⁷¹ 15.01.2009, RKHK 3-3-1-87-08.

lahenduses ja KSH aruande eelnõus vajalikud muudatused. Muudatuste tegemisel kasutab planeeringu koostamise korraldaja kaalutusõigust, mille rakendamisel tuleb pidades silmas seaduse üldiseid eesmärgi ja põhimõtteid, samuti planeeringu eesmärki ning muid asjaolusid.

Eelnõu § 45. Riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

§ 45 näeb ette, et riigi eriplaneeringu detailne lahendus ja KSH aruande eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks asutustele, kellega tehti detailse lahenduse koostamisel koostööd ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamusi.

Kooskõlastused on planeeringu koostamise korraldajale siduvad. Arvamuste arvestamisel või arvestamata jätmisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust. Arvamuste arvestamist tuleb planeeringus kirjeldada ja arvestamata jätmist põhjendada. Selles etapis valmib ka KSH aruanne, mille tulemusi tuleb planeeringus arvestada. Kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi riigi eriplaneeringu detailse lahenduse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamust avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimelt võib eriseadustes sisalduda norme, millest lähtuvalt puudub planeeringu koostamise korraldajal õigus ka nimetatud tähtaja möödumisel planeeringut kooskõlastatuks lugeda; näiteks LKS-st tulenev nõue, et kaitsealal ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud planeeringut kehtestada, samuti ei ole lubatud vähendada ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Nimetatud nõude eiramisel võidakse minna vastuollu ka Euroopa Liidu loodus- või linnudirektiiviga, mis võib kaasa tuua vaidlusi Euroopa Kohtus.

Kooskõlastamise mõiste ja sisu kohta vaata täpsemalt üldosa mõistete selgituste juurest.

Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga või üleriigilise planeeringuga, loetakse riigi eriplaneeringu detailne lahendus kooskõlastatuks. Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastamisel hinnatakse aruande õigusaktidele vastavust ning aruandes toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust.

Eelnõu § 46. Riigi eriplaneeringu vastuvõtmine

§ 46 lõiked 1 ja 2 näevad ette, et pärast keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande tulemuste lisamist riigi eriplaneeringusse teeb riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja riigi eriplaneeringu vastuvõtmise otsuse.

Vastuvõtmise otsusega kinnitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja, et riigi eriplaneering vastab õigusaktidele ning et riigi eriplaneeringu koostamisel on võetud arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi. Seega kinnitab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja riigi eriplaneeringu vastuvõtmisega, et riigi eriplaneering on nn valmis ja selle võib esitada avalikule väljapanekule.

Eelnõu § 47. Riigi eriplaneeringu avalik väljapanek

Riigi eriplaneeringu avalik väljapanek sarnaneb menetluslikult üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapanekuga. Avalikust väljapanekust teatatakse planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosalehes ning Ametlikes Teadaannetes hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Kui kohaliku omavalitsuse

üksusel valla- või linnaleht puudub või teatamine ei ole valla- või linnalehe ilmutamissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimalik, avaldatakse teade hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust planeeringuala maakonnalehes. Teade riigi eriplaneeringu avalikust väljapanekust avaldatakse riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala valla või asula keskuses ja linna või linnaosa keskuses. Avalike veekogude ja majandusvööndi planeerimisel korraldatakse avalik väljapanek vähemalt riigi eriplaneeringu koostamist korraldavas valitsusasutuses.

Avalikule väljapanekule esitatavast riigi eriplaneeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, riigi eriplaneeringu elluviimise tingimused ja muud riigi eriplaneeringut selgitavad asjaolud. Koos riigi eriplaneeringuga avalikustatakse riigi eriplaneeringu kohta antud kooskõlastused ja arvamused. Rõhutada tasub, et riigi eriplaneeringu avalikul väljapanekul peavad olema kättesaadavad nii asukoha eelvaliku läbiviimist kajastavad kui ka detailse lahenduse koostamist kajastavad materjalid ehk kõik riigi eriplaneeringu koostamisega seonduvad materjalid.

Vaata ka § 42 juures toodud täpsemaid selgitusi.

Eelnõu § 48. Riigi eriplaneeringu avalik väljapaneku tulemuste avalik arutelu

Riigi eriplaneeringu avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu korraldab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Avalik arutelu korraldatakse vähemalt planeeringuala vähemalt planeeringuala valla või asula keskuses ja linna või linnaosa keskuses. Avalike veekogude ja majandusvööndi planeerimisel korraldatakse avalik arutelu vähemalt riigi eriplaneeringu koostamist korraldavas valitsusasutuses ehk avaliku arutelu läbiviimise asukoht on sama avaliku väljapaneku läbiviimise asukohaga.

Riigi eriplaneeringu avaliku arutelu sarnaneb menetluslikult maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku arutelu läbiviimisega. Rõhutama peab, et avalikul arutelul tutvustab riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja nii asukoha eelvaliku läbiviimisega kui ka detailse lahendusega seonduvat ning vastab eelnimetatud teemasid puudutavatele küsimustele.

Vaata ka § 43 juures toodud täpsemaid selgitusi.

Eelnõu § 49. Riigi eriplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

Riigi eriplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine sarnaneb menetluslikult üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamisega.

Vaata täpsemalt § 85 juures toodud täpsemaid selgitusi.

§ 50. Riigi eriplaneeringu kehtestamine

§ 50 lõige 1. Riigi eriplaneeringu puhul ei toimu planeeringu vastuvõtmist, vaid pärast avaliku väljapaneku ja arutelu toimumist teeb planeeringu koostamise korraldaja vajalikud muudatused planeeringusse ja esitab planeeringu kehtestamiseks. Riigi eriplaneeringu kehtestab Vabariigi Valitsus, kelle pädevuses on samuti riigi eriplaneeringu algatamine.

§ 50 lõige 2. Kuna riigi eriplaneeringu detailse lahenduse puhul on sisuliselt tegemist detailplaneeringu koostamisega ning vältimaks õiguslike ebakõlasid, näeb eelnõu ette, et riigi eriplaneeringu kehtestamisega peatub riigi eriplaneeringuga hõlmatud planeeringuala varem kehtestatud planeering või selle osa kehtivus. Kehtivuse peatunud planeeringuga hõlmatud alal asendab riigi eriplaneering peatunud kehtivusega planeeringut ning vastavad muudatused kantakse planeeringutesse 30 päeva jooksul riigi eriplaneeringu kehtestamisest arvates. Haldusakti kehtivuse peatamisel lakkab haldusakt ajutiselt olemast. Eeltoodu kohaldub kõigi samal planeeringualal kehtivate planeeringute puhul, va üleriigiline

planeering, mille puhul on pigem tegemist üldiseid arengusuundi käsitleva strateegiaga ning mis riigi eriplaneeringu kehtestamisega kehtivust ei kaota.

§ 50 lõige 3. Riigi eriplaneering kaotab kehtivuse, kui planeeringut ei ole asunud ellu viima, sealhulgas antud ehitusluba planeeringuga kavandatud ehitise ehitamiseks, 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. Nimetatud nõue aitab vältida täna maakonnaplaneeringuga joonehitise kavandamisel tekkida võivat olukorda, kus maakonnaplaneering näeb ette konkreetse joonehitise rajamise, kuid praktikas on ebaselge, kas ja millal konkreetset objekti hakatakse rajama. Juhul kui riigi eriplaneeringut ei ole viie aasta jooksul asunud ellu viima, kaotab riigi eriplaneering kehtivuse ning kehtima hakkavad samal planeeringualal eelnevalt kehtinud planeeringud (vt lg 2 juures selgitatud).

§ 50 lõige 4. Riigi eriplaneeringu kehtestamisest teavitatakse kõiki koostöötajaid ja kaasatavaid, kes osalesid eelvaliku tegemises, samuti neid, kes osalesid detailse lahenduse koostamises, 14 päeva jooksul riigi eriplaneeringu kehtestamisest.

§ 50 lõige 5. Riigi eriplaneeringu kehtestamisest teavitatakse ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvast valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosalehes ning 14 päeva jooksul Ametlikes Teadaannetes ja riigi eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Juhul kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul algatamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes.

Kehtestamisest teavitamise kohta vaata ka § 67 maakonnaplaneeringu kehtestamise juures selgitatud.

Eelnõu § 51. Riigi eriplaneeringu vaidlustamine

Igal isikul on õigus riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud vabadusi. Arvestades Riigikohtu senist praktikat hõlmab avaliku huviga vastuolus olev planeering ka planeeringuid, mis on vastuolus kehtivate õigusaktidega.

Seni kehtinud PlanS § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Lähtudes eeltoodust, võimaldab säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise korral kui ka avalikes huvides lähtudes ehk populaarkaebusena. Riigikohtu halduskolleegium on populaarkaebusega seonduvat käsitlenud lahendis 3-3-1-29-10¹⁷² ja märkinud, et PlanS § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega võimaldab viidatud säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides ehk populaarkaebusena.

Kui kaebuse esitamise eeldus on kaebaja õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eeldus on avalike huvide riive. Samas ei ole populaarkaebuse eesmärk kolmandate isikute erahuvide kaitse. Isik võib oma kaebuse esitada kahel erineval alusel, ehk nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka populaarkaebusena. Kolleegiumi hinnangul peavad need erinevad alused ja kaebuse osad olema aga piiritletud ja eristatavad. Kohtul lasub sellise kaebuse menetlemisel kohustus selgelt eristada, millises osas on kaebus esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks ja millises osas soovitakse kaitsta avalikku huvi seaduse või muu õigusakti vastuolu tõttu.

¹⁷² RKHK 24.05.2010, 3-3-1-29-10.

Kuna riigi eriplaneering on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks, on riigi eriplaneeringu puhul põhjendatud populaarkaebust võimaldava regulatsiooni sätestamine.

Eelnõu § 52. Maakonnaplaneering ja selle koostamise korraldaja

§ 52 lõige 1 sätestab, et maakonnaplaneeringu eesmärk on kogu maakonna või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Maakonnaplaneering koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste ülestev huvide väljendamiseks.

Maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna territooriumi kohta, samuti võib maakonnaplaneeringu koostada maakonna territooriumi osa kohta (ehk osaplaneeringuna). Tänašes praktikas on tekkinud küsimus maakonnaplaneeringu õiguslikust olemusest ja eeskätt sellest, kas maakonnaplaneeringuga saab seada kinnisomandile konkreetseid kitsendusi. Küsimus on tõusetunud eelkõige joonehitiste maakonnaplaneeringuga kavandamisel, kus planeeringuga on määratud näiteks riigimaantee üldine asukoht, kuid mille rajamine toimub alles aastate pärast. Eelnõu koostamisel on lähtunud 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, samuti üld- ja detailplaneeringuga.

Praegu kehtiva PlanS-i kohaselt on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Samas on tegemist pigem maakonnaplaneeringu eesmärgiga, milleni tuleb jõuda läbi konkreetsetev ülesannetev lahendamise. Erinevate planeeringuliikide eesmärgide sätestamisel on lähtunud Siseministeeriumi kui riikliku ruumilise planeerimise eest vastutava ministeeriumi ettepanekust.

§ 52 lõige 2 näeb ette, et maakonnaplaneeringu võib koostada teemaplaneeringuna kehtivas maakonnaplaneeringus toodud ülesannetev täiendamiseks ja täpsustamiseks. Ka seni kehtinud PlanS näeb ette, et maakonnaplaneeringu võib koostada teemaplaneeringuna kehtiva planeeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Nii teemaplaneeringu kui osaplaneeringu koostamisel on sisuliselt tegemist maakonnaplaneeringu muutmisega. Vt ka § 69 juures selgitatud.

Kehtivas PlanS-s toodud regulatsioon näeb ette, et maakonnaplaneeringu võib koostada mitme maakonna territooriumi või nende territooriumi osade kohta huvitatud maavalitsustev omavahelisel kokkuleppel. Samas on nimetatud juhtudel juriidiliselt tegemist siiski mitme eraldi planeeringuga, millega võidakse lahendada küll ühisele eesmärgile suunatud ülesandeid, kuid mille algatab, kehtestab ja koostamist korraldab vastava maakonna maavanem. Seega ei ole sellise võimaluse sätestamine seaduses vajalik.

Oluline on välja tuua, et maakonnaplaneering koostatakse eeskätt riiklike ja kohaliku omavalitsustev ülestev huvide väljendamiseks. Samas on loomulik, et nende huvide väljendamisel arvestatakse ka kohalike huvidega ning leitakse lahendusi nende tasakaalustamiseks.

§ 52 lõige 3 sätestab, et maakonnaplaneering on üldplaneeringu koostamise alus. Säte aitab selgemalt esile tuua, et üldplaneeringute koostamisel tuleb lähtuda maakonnaplaneeringus toodud nõuetest ja jääda selle raamidesse. Samuti tuleb arvestada eelnõus toodud üldiseid põhimõtteid, eelkõige kõikehaaravuse ja huvide tasakaalustamise põhimõtet.

§ 52 lõige 4. Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga on ka uue PlanS-i kohaselt maakonnaplaneeringu koostamisel kohustuslik KSH läbiviimine. Erisusena on toodud, et maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu koostamisel tuleb anda eelhinnang ja kaaluda keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimist, lähtudes keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju juhtimissüsteemi seaduse § 33 lõigetev 4 ja 5 toodud kriteeriumidest ja § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutustev seisukohtadest. Nimetatu põhjuseks on asjaolu, et olenevalt lahendatavatest ülesannetev ei pruugi kõigi teemaplaneeringute koostamisel KSH siiski vajalik olla. Vajaduse hindamisel tuleb lähtuda KeHJS-s sisalduvatest kriteeriumidest, ehk

hinnata, kas teemaplaneeringuga kavandatud tegevusega võib kaasneda oluline keskkonnamõju või mitte. Maakonna territooriumi osa kohta planeeringu koostamisel on KSH koostamine alati nõutav.

§ 52 lõige 5. Samuti on sarnaselt kehtiva regulatsiooniga sätestatud, et maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja on maavanem.

Tuleb märkida, et Eestis ei ole kohtupraktikat maakonnaplaneeringu koostamise kohta, samas kui kohaliku omavalitsuse koostatavate planeeringute kohtupraktika on üsna mitmekesine. Küll on mitmed kohaliku omavalitsuse koostatavate planeeringute (üldplaneeringu ja detailplaneeringu) kohta tehtud lahendid analoogia korras kohalduvad ka maakonnaplaneeringule ja seetõttu on need ka maakonnaplaneeringu regulatsiooni selgituste juures ka välja toodud.

Eelnõu § 53. Maakonnaplaneeringu ülesanded

§ 53 lõige 1. Ülesannete puhul on lähtutud üldisest seisukohast, et igas planeeringuliigis lahendatavad ülesanded tulenevad kõrgema taseme planeeringust, minnes nende suhtes täpsemaks. Seega peaks maakonnaplaneeringus lahendatavad ülesanded põhinema üleriigilises planeeringus käsitletust.

Kehtiv PlanS näeb maakonnaplaneeringu ühe ülesandena ette riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamise. Nimetatud ülesanne on olemuslikult viidud maakonnaplaneeringu eesmärgks, mistõttu on see ülesannete loetelust välja jäetud. Samuti peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustatama erinevad huvid, sealhulgas avalikud huvid, ja väärtused ning kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele. Lisaks peab riiklikku huvi väljendav planeering lähtuma riiklikest huvidest, arvestades kohalikke huve ja vajadusi. Arvestades, et seaduse põhimõtteid tuleb järgida ka ülesannete lahendamisel, ei ole huvide tasakaalustamise sätte eraldi väljatoomine põhjendatud.

Maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja on maavanem, kes VVS § 84 p 1 kohaselt esindab maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest. Seega on VVS-st tulenevalt maavanema ülesandeks riigi huvide esindamine ning seega näiteks juhul, kui planeerimismenetluses maavanema kohaliku omavalitsusega ühisele seisukohale ei jõua, ei ole huvide täielik tasakaalustamine võimalik, kuna otsuse langetamisel peab maavanem lähtuma siiski eelkõige riigi huvidest. Seetõttu ei ole täielik huvide ja vajaduste tasakaalustamine alati võimalik ja tekib küsimus sellise ülesande täidetavusest.

Erinevalt kehtivast seadusest, on eelnõus toodud ülesannete loetelu lahtisena; st lisaks loetelus toodule võib lahendada ülesandeid, mida otseselt pole nimetatud, kuid mis seonduva loetelus toodu ülesannetega. Nii võib näiteks ettepaneku tegemist uute kaitsealade loomiseks käsitleda meetmena, mis on vajalik looduskoosluse, kultuuripärandi või muu sellesarnase säilitamiseks. Eeltoodut arvestades on eelnõus välja jäetud kehtivas PlanS-s sisalduvad sätted, mis näevad ette võimaluse teist liiki planeeringutesse või õigusaktidesse muudatuste tegemiseks, kuna selliste ettepanekute tegemine on alati võimalik olenemata sellest, kas selline võimalus on seaduses ettenähtud või mitte.

Maakonnaplaneeringus lahendatavate ülesannetena on toodud, et maakonnaplaneeringus saab määrata üldiseid kasutustingimusi, mis on vajalikud kultuuripärandi säilitamiseks. Kultuuripärandi mõistet üheselt õigusaktides defineeritud ei ole (küll on mõistena kasutusel mitmetes seadustes – Looduskaitseseaduses¹⁷³, KeHJS), kuid samas on mõiste üsna laialdaselt kasutusel. Kultuuripärandi objektiks võib olla kas inimese poolt loodud või looduslik (nt ehitis, allikas, kivi, puu vms), samuti näiteks kultuurmaastik. Kultuuripärand võib olla nii riiklikult kaitse alla võetud, kui ka mitte. Looduskaitseseaduse (LKS) kohaselt võib ka kaitseala (rahvuspark) olla loodud kultuuripärandi kaitseks. Sätte eesmärgiks on luua võimalus maakonnaplaneeringu kaudu kaitsta kultuuripärandit, mis pole võetud riikliku ega kohaliku kaitse all, kuid oma eripärast tulenevalt väärrib kaitsmist.

¹⁷³ Looduskaitseseadus 21.04.2004, RT I, 14.02.2013, 5

Eelnõu kohaselt saab maakonnaplaneeringus tuua välja maakondlikud eelistused jäätmekäitluskohtade, sh prügilate asukohtade osas. Vastavalt jäätmeseaduse¹⁷⁴ §-le 19 on jäätmekäitluskoht tehniliselt varustatud ehitise jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks. Jäätmekäitluskoht on ka maa-ala, kus jäätmete taaskasutamine võimaldab parendada mullaviljakust, maa-ala keskkonnaseisundit või selle kasutusvõimalusi. Praegu kehtib veel riiklik jäätmekava 2008–2013¹⁷⁵, kus käsitletakse ka regionaalsete prügilate rajamisega seonduvaid küsimusi ning nenditakse regionaalsete jäätmekäitluskeskuste rajamise vajadust.

Arvestades üleriigilises planeeringus toodud, saab maakonnaplaneeringus käsitleda avalike veekogude kasutamise üldiseid põhimõtteid ja kasutustingimusi Tegemist on üldise visiooniga, kuid avalikku veekogusse konkreetse ehitise rajamiseks tuleb koostada riigi eriplaneering või seaduses sätestatud juhtudel üld- või detailplaneering. Avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud ja püsivalt ühendamata ehitiste ehitamise kohta vaata täpsemalt vastavat ehitusseadustiku eriosa ja selle seletuskirja.

Maakonnaplaneeringu teemaplaneering võib täpsustada ja täiendada maakonnaplaneeringus käsitletut konkreetse teemavaldkonna lõikes (näiteks tuulepargid, akvakultuurid jms).

Keskkonnaministerium kui maavarade ja maardlatega seonduvate küsimuste eest vastutaja on seni olnud seisukohal, et maardlate kavandamisega seonduvate küsimuste käsitlemist planeeringutes ei saa pidada põhjendatuks, mistõttu ei ole maardlate planeerimise nõuet eelnõusse lisatud. Küll on sarnaselt kehtivas PlanS-s tooduga sätestatud, et maakonnaplaneeringus saab määrata maardlate ja kaevandamisest mõjutatud alade asukohta. Maardlate ja planeeringute vahetõttu on käsitlenud Riigikohus haldusajal 3-3-1-35-13¹⁷⁶ märkinud: „MaaPS § 34 ei näe kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena ette vastuolu planeeringuga. Seetõttu on kolleegium seisukohal, et kaevandamist välistav planeering ei muuda kaevandamisluba õigusvastaseks, ega pea vajalikuks korrata selles osas kohtute põhjendusi. Kaevandamisluba ei anna reservatsioonideta õigust kaevandamiseks. Kaevandamisluba ei asenda muid kaevandamiseks vajalikke haldusakte. Juhul kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega, tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada.“. Samas lahendis on toodud: „Kolleegium peab vajalikuks täiendavalt märkida järgmist. Olukord, kus samaaegselt kehtib nii kaevandamisluba kui ka planeering, mis vastavasse asukohta maardlat ette ei näe, võib isikuid eksitada. Kaevandamisloaga tutvujale võib jääda mulje, nagu poleks kaevandamistegevusele täiendavaid takistusi, samas kui tegelikkuses võib planeeringu muutmise vajadus tuua kaasa olulise viivituse ning on võimalik, et kaevandamisluba ei õnnestugi realiseerida. Selgusetust aitaks mõnevõrra vähendada kaevandamisloa andmine koos selgitusega, et esineb vajadus planeeringu muutmiseks.“.

Ülesannete all ei ole üldiselt välja toodud ka olemasoleva olukorra ja kehtivate nõuete kajastamist, kuid kindlasti ei ole see planeeringu koostamisel välistatud, kuna tulevikuvisioni kirjeldamine ei ole ilma olemasolevat olukorda ja nõudeid kirjeldamata võimalik. Nii näiteks on ühe ülesandena sätestatud asustusega seonduvate küsimustega sh rahvastiku paiknemisega seonduvate oluliste tingimuste määramine. Kuna rahvastiku paiknemine omab olulist tähtsust nii maakonna kui ka riigi arengu seisukohast tervikuna, siis on selle käsitlemine maakonnaplaneeringus äärmiselt oluline. Maakonnaplaneeringuga saab suunata demograafilist arengut, toimepiirkondi ja teeninduskeskusi, samas tuleb tagada KOV-i autonoomia nimetatud valdkondade täpsemal kavandamisel. Näiteks saab määrata kavandatavate asumite maksimaalse kauguse olemasolevatest asulatest, ühistranspordiga sidumise nõuded, uute kaubanduskeskuse paigutamise põhimõtted jms. Tuleb märkida, et maakonna arenguvõime sõltub suurest maakonna keskusest ja ülejäänud maakonna sellega sidumamisest.

§ 53 lõige 2 näeb ette, et maakonnaplaneeringus lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse maakonna ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist. Vastavalt eelpool märgitule, ei ole kõikide ülesannete lahendamine igas maakonnaplaneeringus kohustuslik. Nimetatud muudatuse põhjuseks on asjaolu, et praktikas võivad maakonnaplaneeringud oma sisult väga erineda, mistõttu pole kõigi

¹⁷⁴ Jäätmeseadus 28.01.2004, RT I, 04.01.2013, 34

¹⁷⁵ Riiklik jäätmekava.

Internetis: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1075105/RIIGI+J%C4%4CTMEKAVA+2008-2013.pdf>

teemade ühene määratlemine võimalik. Kõiki ülesandeid ei ole vajalik ja sageli ka mitte võimalik lahendada, samas võib ilmnedu selliste ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus ette ei näe. Samas on oluline rõhutada, et loetelus nimetatud ülesanded peavad seonduma seaduses nimetatud ülesannetega, ehk tegemist peab olema nn täiendavat käsitlemist nõudva ülesandega ilma milleta ei ole mõne teise teema käsitlemine võimalik. Otsustamiseks, milliseid ülesandeid maakonnaplaneeringus käsitleda, tuleb arvestada maakonna ruumilisi vajadusi ning konkreetse maakonnaplaneeringu eesmärki.

§ 53 lõige 3 näeb ette, et regionaalminister võib määrusega kehtestada nõuded maakonnaplaneeringus lahendatavate ülesannete täpsustamiseks. Seega on regionaalministril võimalik täpsustada, kuidas ja millises täpsusastmes konkreetset ülesannet lahendada tuleb.

Eelnõu § 54. Koostöö ja kaasamine maakonnaplaneeringu koostamisel

Vaata peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ toodud üldiseid selgitusi.

Koostöö

Maakonnaplaneering koostatakse koostöös ministeeriumide, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi maakonnaplaneering käsitleb (valitsemisala küsimuste määratlemist on selgitatud peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“) ja planeeritava maa-ala naabermaakondade maavanematega.

Kaasamine

Maakonnaplaneeringu koostamisse kaasatakse asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või planeeringuala ruumiliste arengusuundumuste vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu, milleks on Eesti Keskkonnaorganisatsioonide Koda.

HKMS-i kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (läheldes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti võib maakonnaplaneeringu koostamisse kaasata kõik muud isikud (nii füüsilised kui juriidilised) kelle huve võib maakonnaplaneering puudutada ja isikud, kes soovivad olla planeeringu koostamisse kaasatud (erinevad piirkonna mittetulundusühendused ja sihtasutused, teadusasutused, eksperdid, muud organisatsioonid ja isikud jt). Arvestades, et MP puhul on sisuliselt tegemist riikliku visioondokumendiga, ei ole kõigi isikute, kes soovivad menetluses osaleda, kaasamine kohustuslik, kuid arvestades hea halduse tava, tuleks sellised isikud soovi avaldamisel siiski menetlusse kaasata.

Riigikohus on lahendis 3-3-1-56-02¹⁷⁷ märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.

Info planeeringu algatamisest ja seega võimalusest selle koostamises osaleda, peaks jõudma isikuteni läbi ajalehtede või Ametlike Teadaannete, samuti saab isik vastava info leida ka planeeringu algataja ja koostaja veebilehelt. Nimetatud info saamisel tekib isikul võimalus planeeringu koostamise korraldajale teada anda, et ta soovib planeeringu koostamises osaleda.

¹⁷⁷ RKHK 8.10. 2002, 3-3-1-56-02.

Eelnõu § 55. Maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine

§ 55 lõige 1 Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus toodud, et maakonnaplaneeringu algatab maavanem, kuid lisatud on ka õigusakt, millega maavanem seda teeb (VVS § 87 kohaselt on maavanema antavaks õigusaktiks korraldus).

Kehtiv PlanS näeb ette, et maakonnaplaneeringu võib algatada ka Vabariigi Valitsus. Kuna eelnõusse on uue planeeringuliigina lisatud riigi eriplaneering, millega lahendatakse riigi huvides kavandatava ja mitut maakonda mõjutavate ehitiste kavandamisega seotud küsimusi ja mille algatamine kuulub Vabariigi Valitsuse pädevusse, samuti saab Vabariigi Valitsus väljendada oma huve läbi üleriigilise planeeringu, puuduvad sisulised põhjendused, millest tingituna peaks Vabariigi Valitsusele kuuluma õigus ka maakonnaplaneeringu algatamiseks.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-82-02¹⁷⁸ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05¹⁷⁹, märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08¹⁸⁰ leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine on n-õ igaühe õigus. Seejuures ei näe kehtiv PlanS ette mingit regulatsiooni algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Arvestades eeltoodud ja asjaolu, et maakonnaplaneering on eelkõige riigi ja kohalike omavalitsuste üleseid huve väljendav dokument, on kaheldav igaühe ettepaneku tegemise õiguse sisuline põhjendus. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt HMS-st ja MSVS-st. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku dubleeriva ja kohati eksitada võiva regulatsiooni väljajätmisega seadusest.

§ 55 lõige 2 sätestab, millistel juhtudel on maakonnaplaneeringu algatajal õigus planeeringu algatamisest keelduda. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06¹⁸¹ leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, samas on Riigikohtuotsuses 3-3-1-79-09¹⁸² märgitud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud. Eeltoodust lähtuvalt ja planeeringu algataja kaalutusruumi piiritlemiseks on seaduses sätestatud, et maakonnaplaneeringut ja KSH-d ei algatata, kui algatamisel on ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik (ehk juba algatamisel on selge, et planeeringut ei ole objektiivsetel asjaoludel võimalik realiseerida), või selleks on muul ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus. Algatamisest keeldumise alused on rakendatavad eelkõige juhtude, kui planeeringu algatajale esitatakse algatamise taotlus lähtudes HMS-st või MSVS-st lähtudes. Kuna planeeringu algatamisest keeldumine

¹⁷⁸ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-82-02.

¹⁷⁹ RKHK 13.10.2005, 3-3-1-44-05.

¹⁸⁰ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

¹⁸¹ RKHK 3.12.2007, 3-3-1-41-06.

¹⁸² RKHK 27.01.2010, 3-3-1-79-09.

kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema igakülgset kaalutud ja põhjendatud. Algamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhinduda muu hulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest, s.t tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistasus.

§ 55 lõige 3. Menetlustähtaegade ühtlustamiseks on nõue, et planeeringu koostamise korraldaja teeb planeeringu ja KSH algatamise või algatamisest keeldumise otsuse 30 päeva jooksul planeeringu algatamise ettepaneku esitamisest. Nagu eespool märgitud, siis kuigi maakonnaplaneeringu algatamise taotluse esitamise võimaluse uues PlanS-s puudub, on isikutel õigus esitada taotlusi HMS-i ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel.

§ 55 lõige 4. Eelnõus on sätestatud ka maakonnaplaneeringu algatamise otsuses väljatoodav teave. Planeeritava ala asukohta ja suuruse väljatoomine on vajalik eelkõige maakonnaplaneeringu osa kohta koostatavate planeeringute, samuti teemaplaneeringute puhul (ehk planeeringud, millega ei ole hõlmatud kogu maakonna territoorium).

§ 55 lõiked 5 ja 6. Maakonnaplaneeringu ja KSH algatamisest tuleb teavitada 30 päeva jooksul algatamisest vähemalt maakonnalehes või ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmivas valla- või linnalehes. Juhul kui valla- või linnalehes teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse algatamisest valla- või linnalehes esimesel võimalusel. Kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul algatamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Praktikas on ilmnenud juhtumid, kus kohaliku omavalitsuse ajalehed ei ilmu regulaarselt iga kuu, samuti esineb juhtumeid, kus kohalikul omavalitsusel valla- või linnaleht üldse puudub. Tagamaks info kättesaadavuse ka ajalehtede kaudu, on eelnõus kavandatud, et juhul, kui valla- või linnaleht puudub või ilmub näiteks pikema ajaperioodi tagant, piisab info avaldamisest vaid maakonnalehes.

Eeltoodule on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus otsuses 3-3-1-69-12¹⁸³. Otsuses, kus käsitleti küll detailplaneeringu kehtestamise teate avaldamise kohustust, asus kohus seisukohale, et PlanS § 25 lg 4 esimesest lausest nähtub kohaliku omavalitsuse kohustus avaldada detailplaneeringu kehtestamise teade vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamisest päevast arvates. Seda kohustust saab tähtaega rikkumata täita vaid sellise vallalehe abil, mis ilmub vähemalt üks kord kuus. Kõnealusel kaasuses ei olnud vallaleht avaldamiskohana nõuetekohane, kuna see ei ilmunud vähemalt üks kord kuus. Küll aga otsustas Riigikohus selles asjas isiku kaebuse esitamise tähtaja ennistada, kuna isik võis ekslikult arvata, et kaebetähtaeg hakkas kulgema teate vallalehes avaldamise hetkest.

Samuti tuleb maakonnaplaneeringu ja KSH algatamise teade avaldada planeeringuala maavalitsuse veebilehel ja Ametlikes Teadaannetes 14 päeva jooksul algatamisest. Maakonnaplaneeringu ja KSH algatamise teade peab sisaldama algatamise otsuses toodud informatsiooni.

§ 55 lõige 7. Lisaks eeltoodule tuleb algatamisest kirjalikult teavitada koostöötajaid ja kaasatavaid. Samas kaasatavate ring võib olenevalt planeeringust olla väga lai ning ei pruugi planeeringu algatamisel veel üheselt määratav olla, kuid sellisel juhul teavitab planeeringu koostamise korraldaja neid menetlusse kaasamise vajaduse ilmnemisel viivitamatult. Samas kaasatavaid, kes on planeeringu algatamisel juba teada, tuleb teavitada planeeringu algatamisest samal ajal koostöötajatega ehk 30 päeva jooksul planeeringu algatamisest.

Eelnõu § 56. Maakonnaplaneeringu koostamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise lõpetamine

¹⁸³ RKHK 29.12.2012, 3-3-1-69-12.

Eelnõu kohaselt võib maakonnaplaneeringu koostamise ja KSH lõpetada eelkõige juhul, kui koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus või planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus.

Seega ei ole välistatud maakonnaplaneeringu koostamise lõpetamine ka muudel juhtudel, kui sättes nimetatud. Eesmärgi olulise muutumise all ei ole peetud silmas eesmärgi täpsustamist, ehk olukorda, kus planeeringu olemuslik eemärk jääb samaks. Olulisuse hindamine on eelkõige maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus. Samas ei saa toetada olukordi, kus algselt seatud eesmärk muutub menetluse käigus täielikult (nt algselt puhkeala planeerimise eesmärgil algatatud planeeringuga kavandatakse lõpuks elamuala või vastupidi vms). Samas ei kohusta säte maakonnaplaneeringu koostamise korraldajat ka sellistel juhtudel menetlust lõpetama, vaid annab selleks võimaluse. Menetluse lõpetamiseks tuleb anda haldusakt, mille koostamisel tuleb lähtuda kõigist haldusaktile kohalduvatest nõuetest.

Vastava menetluse lõpetamise aluseid sätestava regulatsiooni toomine PlanS-i on vajalik seetõttu, et HMS § 43 sätestatud haldusakti andmise menetluse lõppemise aluseid ei saa antud juhul pidada piisavaks. Nimelt näeb HMS § 43 lg 1 ette kinnise loeteluna ette haldusakti andmise menetluse lõppemise alused, mis on:

- 1) haldusakti teatavakstegemine;
- 2) taotleja poolt taotluse tagasivõtmine;
- 3) haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmine;
- 4) haldusakti adressaadi surm või lõppemine, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga.

Seega puudub alus menetluse lõpetamiseks näiteks juhul, kui planeeringu koostamise käigus selgub, et algselt kavandatud tegevust ei ole planeeritud asukohta üldse võimalik ellu viia, ehitist rajada vms.

Eelnõu § 57. Maakonnaplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus

Vaata peatüki „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ selgitatut“ ja § 18 kohta selgitatut.

Pärast maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamist koostab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse. Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses tuuakse välja keskkonnamõju hindamise ulatus ja eeldatav ajakava ning maakonnaplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasneda võiv keskkonnamõju, sealhulgas mõju inimese tervisele, piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkus võimalik mõju Natura 2000 võrgustiku alale ja muu planeeringu koostamise korraldajale teadaolev asjassepuutuv teave.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus on aluseks keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamisele.

Vaata peatüki „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ kohta toodud täpsemaid selgitusi.

Eelnõu § 58. Maakonnaplaneeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Vaata peatüki „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ ja § 19 kohta selgitatut.

§ 59. Maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avalik väljapanek

§ 59 lõige 1. Koostöötegitajate ja kaasatavate esitatud ettepanekute alusel täiendatud KSH väljatöötamise kavatsusest lähtudes koostab planeeringu koostamise korraldaja KSH aruande. Paralleelselt töötatakse edasi maakonnaplaneeringuga. KSH aruande koostamise ja sisuliste nõuete osas tuleb lähtuda vastavat valdkonda reguleerivast KeHJS-st. Seejärel korraldab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek tuleb korraldada vähemalt planeeringuala maakonna keskses. Seni kehtinud PlanS § 18 lg 3 nägi ette, et maakonnaplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse maakonna keskses ja teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes (eeldada võib, et silmas on peetud maakonnas asuvaid linnu ja maakonna valdade keskuseid). Eelnõu koostajate hinnangul ei pruugi alati kõigis maakonna territooriumil asuvates linnade ja valdade keskustes avaliku väljapaneku korraldamine põhjendatud ega majanduslikult otstarbekas olla, vaid lähtuma peaks konkreetsest planeeringust. Nii näiteks ei saa suuremates maakondades (nt Harju maakond) pidada põhjendatuks maakonna ühte äärt hõlmava osaplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamist maakonna teises ääres asuvas linnas (nt Niitvälja maa-ala hõlmava maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamist Loksal).

Avaliku väljapaneku korraldamise õiguspärasust ja asukohtade valikut, küll üldplaneeringu puhul, on Riigikohus analüüsinud oma lahendis 3-3-1-21-11¹⁸⁴. Nimetatud lahendis viitas kohus ka lahendile haldusasjas nr 3-3-1-16-08¹⁸⁵ ja rõhutas, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenägevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sealhulgas avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muu hulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

Kolleegiumi hinnangul ei tulene kohalikele omavalitsusele üldplaneeringu väljapaneku kohtade valikul otsustusruumi võimaldavast PlanS § 18 lg 2 p-st 1, et teatud asjaoludel ei võiks õiguspärane olla ka üldplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamine üksnes valla keskses. Viidatud otsuses haldusasjas nr 3-3-1-16-08 mõõnis kolleegium PlanS § 18 lg 2 p 2 kohaldamisega seonduvalt, et võib esineda olukordi, kus praktilistel kaalutlustel on raskendatud või ebamõistlik formaalselt järgida nõuet korraldada detailplaneeringu avalik väljapanek planeeringujärgses asulas. Sellisel juhul võib haldusorgan otsida mõistlikke alternatiive, pidades siiski silmas kohustust teha kõik endast olenev, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusesse kaasata. PlanS § 18 lg 2 p 1 formaalne järgimine ning üldplaneeringu väljapaneku korraldamine erinevates asulates asuvates avalikult kasutatavates hoonetes ei pruugi alati tagada üldplaneeringuga tegelikku tutvumist ja planeerimismenetluses osalemist.

Näiteks juhul, kui planeeringumaterjal koos lisadega on väga mahukas ning sellest arusaamine keerukas, on just valla keskses asjatundlike ametnike juuresolekul võimalik saada põhjalikke selgitusi. Seni kehtinud PlanS § 18 lg 8 kohaselt peab planeeringu avaliku väljapaneku kestel kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses, kuid sellest sättest ei tulene kohustust tagada täiendavate selgituste andmine kõikides väljapanekukohtades. Ei saa välistada, et asustuse struktuuri, infrastruktuuri omapära, väljapaneku asukoha või avalikus kasutuses oleva hoone lahtiolekuaegade tõttu on avalikkuse juurdepääs planeeringu väljapanekule paremini tagatud vallakeskuses kui näiteks elukohale lähimas või muus asulas. Ka ei pruugi planeeringu avalikuks väljapanekuks sobida näiteks julgeoleku-, tervishoiu- või heakorranõuete tõttu igasugune avalikus kasutuses olev hoone.

¹⁸⁴ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

¹⁸⁵ RKHK 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

Seega on oluline, et maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja teeks kõik endast oleneva, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata. Vaatamata sellele, et kohustuslik on korraldada avalik väljapanek vähemalt maakonna keskses, kus on võimalik maavalitsuse tööaja jooksul ka täiendavaid selgitusi saada, tuleb igal üksikjuhtumil hinnata ka avaliku väljapaneku korraldamise vajadust muudes asukohtades.

Kuna eelnõus on kavandatud planeerimise ja KSH koostamise ühitamine, on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine siiski vajalik, kuna KSH aruande puhul on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine nõutav. Nimetatud kohustus on kehtestatud direktiiviga 2001/42/EÜ¹⁸⁶, millest tuleneb kohustus keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamiseks ning samast direktiivist tuleneb kohustus koos aruandega avalikustada ka kava või programm, mille strateegilist mõju hinnatakse nõutav. Samas aitab planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine selles etapis ehk enne planeeringu kooskõlastamist ja arvamuse avaldamiseks esitamist, tagada Torremolinose hartas toodud põhimõtte järgimist, mille kohaselt peab elanikkond olema kaasatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis.

§ 59 lõiked 2–6. Igal isikul on avaliku väljapaneku jooksul õigus esitada maakonnaplaneeringu kohta arvamust. Tegemist on kehtiva PlanS § 20 lõikes 1 nimetatud nõude ületamisega eelnõusse. Maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva ning selle toimumisest teavitatakse koostöötegijaid ja kaasatavaid viisil, millises nad soovi avaldanud (e-postiga, posti teel, vms), hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Nimetatud tähtaega saab pidada piisavaks, et tagada huvitatud isikute avalikul väljapanekul osalemise võimalus. Juhul kui teavitamise viisi maakonnaplaneeringu koostamise korraldajale teatatud ei ole, teavitab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja koostöötegijaid ja kaasatavaid kirjalikult. Nimetatud teates antakse teada avaliku arutelu toimumise aeg ja koht ning tuuakse välja lõikes 6 toodud teave.

Passiivseid kaasatuid ehk laiemat avalikkust teavitatakse avaliku väljapanekust ja arutelust vähemalt maakonnalehes või ühes üleriigilises ajalehes, samuti planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes ja planeeringuala maavalitsuse veebilehel vähemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates tuleb anda lühiülevaade maakonnaplaneeringu sisu ja sellega kaasnevate mõjude kohta tuues välja kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga. Eeltoodu ei eelda kõikide muudatuste üksikasjalikku käsitlemist, vaid maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomist.

§ 59 lõige 7. Sarnaselt seni kehtinud regulatsiooniga (PlanS § 18 lg 8) on eelnõus toodud, et maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku ajal tagatakse maavalitsuse tööaja jooksul isikute juurdepääs kõigile maavalitsuse käsutuses olevatele maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et asjast huvitatud isikud saaksid vajadusel tutvuda materjalidega lähemalt ning küsida täiendavat informatsiooni maavalitsuse pädevatelt töötajatelt.

§ 59 lõige 8. Sarnaselt seni kehtinud PlanS-s sätestatuga (Kehtiva PlanS § 20 lg 1) teatab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuse suhtes 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Koos seisukoha teatamisega teatab koostamise korraldaja kirjalikke arvamusi esitanud isikutele maakonnaplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha.

Kõigil isikutel on avaliku väljapaneku jooksul õigus esitada maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõu kohta arvamusi. Eelnõus väljendab üldmõistet termin „arvamus“, mis hõlmab endas ka ettepanekuid ja vastuväiteid. Terminit „vastuväide“ on eelnõus kasutatud nende avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamuste kohta, mida planeeringu koostamise korraldaja arvesse ei võta ja mis esitatakse

¹⁸⁶ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:ET:PDF>.

planeeringu heakskiitmisel koos planeeringuga heakskiitjale, kelleks maakonnaplaneeringu puhul on Siseministeerium.

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-54-03¹⁸⁷ kohaselt ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise mõte seisneb eeskätt selles, et isikul oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Isikul on õigus teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-21-11¹⁸⁸ rõhutanud, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele, vaid väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. Eeltoodud arvestades peab koostamise korraldaja sisuliselt põhjendama avalikul väljapanekul esitatud arvamustega mitteametlikult.

§ 59 lõige 9. Maakonnaplaneeringu puhul ei ole avaliku arutelu korraldamine nõutav, kuid maakonnaplaneeringu koostamise korraldajal on õigus korraldada maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu. Avalikul arutelul tutvustab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ning oma seisukohti nende suhtes, põhjendab maakonnaplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele maakonnaplaneeringut ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõud käsitlevatele küsimustele. Eeltoodud regulatsioon on eelnõusse lisatud Siseministeeriumi ettepanekul.

Eelnõu § 60. Maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku tulemuste arvestamine

§ 60 lõige 1. Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga tuleb juhul, kui maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõu kohta esitati avalikul väljapanekul kirjalikke arvamusi, tuleb maakonnaplaneeringu koostamise korraldajal esitada informatsioon avaliku arutelu ja avaliku väljapaneku tulemuste kohta maakonnalehes või ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes 30 päeva jooksul avaliku väljapaneku toimumise päevast arvates. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, avaldatakse informatsioon 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Praktikas on ilmnenuid juhtumid, kus kohaliku omavalitsuse ajalehed ei ilmu regulaarselt iga kuu, samuti esineb juhtumeid, kus kohalikul omavalitsusel valla- või linnaleht üldse puudub. Tagamaks info kättesaadavuse ka ajalehtede kaudu on eelnõus toodud, et juhul kui valla- või linnaleht puudub või ilmub näiteks pikema ajaperioodi tagant, piisab info avaldamisest vaid maakonnalehes.

Kuna tulemuste terviklik avaldamine ei pruugi olla vajalik ega otstarbekas, peaks avaldatav info sisaldama kokkuvõtet avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu olulisematest aspektidest, mille hindamine on maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja pädevuses. Samasisuline informatsiooni avaldamise nõue sisaldub ka täna kehtiva PlanS § 21 lg-s 3. Vastav info tuleb sättes nimetatud ajalehes avaldada 30 päeva jooksul avaliku arutelu toimumisest arvates.

§ 60 lõige 2. Pärast avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamist, teeb planeeringu koostamise korraldaja maakonnaplaneeringu ja KSH aruande eelnõus vajalikud muudatused. Muudatuste tegemisel kasutab planeeringu koostamise korraldaja kaalutusõigust, mille rakendamisel tuleb pidada silmas seaduse üldiseid eesmärke ja põhimõtteid, samuti planeeringu eesmärki ning muid asjaolusid.

¹⁸⁷ RKHK 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

¹⁸⁸ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

Eelnõu § 61. Maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

§ 61 lõige 1. Maakonnaplaneering ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks kootöötajatele ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamusi.

Planeeringute koostamise senises praktikas on kohati lähtunud põhimõttest, et kooskõlastus ei ole planeeringu kehtestajale siduv, vaid pigem on tegemist mittesiduva nõuandega. Eeltoodut toetab PlanS-i 1.07.2009 jõustunud eelnõu seletuskiri. Seega on mittesiduv nõuanne (senise planeerimismenetluses käsitatud kui kooskõlastust) käsitatav arvamuseks HMS-i mõttes.

Viimaks planeerimismenetlust vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga on seaduse koostamisel käsitatud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusakti, sh liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlus alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus.

Kui kooskõlastaja keeldub planeeringut kooskõlastamast ja planeeringu koostamise korraldaja ja planeeringu kooskõlastaja kokkuleppele ei jõua, lahendatakse küsimus lähtudes VVS § 101 sätestatust, mille kohaselt:

- 1) valitsusasutuste ja muude riigiasutuste omavahelised õiguslikud vaidlused lahendatakse alluvuskorras, kui seadusega ei ole mõnda liiki vaidluse jaoks kehtestatud teistsugust korda;
- 2) ministeeriumi hallatavate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendab minister;
- 3) erinevatesse valitsemisaladesse kuuluvate riigiasutuste õiguslikud vaidlused lahendavad asjaomased ministrid ning kokkuleppe mitterahuldaval juhul lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus.

Kooskõlastamise kohta vaata täpsemalt üldisas kooskõlastamise mõiste kohta selgitatud.

§ 61 lõige 2. Juhul kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse maakonnaplaneering ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamust avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimelt võib eriseadustes sisalduda norme, millest lähtuvalt puudub planeeringu koostamise korraldajal õigus ka nimetatud tähtaja möödumisel planeeringut kooskõlastatuks lugeda; näiteks LKS-st tulenev nõue, et kaitsealal ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud planeeringut kehtestada, samuti ei ole lubatud vähendada ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Nimetatud nõude eiramisel võidakse minna vastuollu ka Euroopa Liidu loodus- või linnudirektiiviga, mis võib kaasa tuua vaidlusi Euroopa Kohtus.

Kooskõlastuse ja arvamuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et tulenevalt planeeringu liigist ja keerukusest, samuti tulenevalt objektiivsetest asjaoludest (näiteks ei saa talvel tuvastada kaitstavaid taimi lume alt), ei pruugi 30 päeva olla piisav. Seega annab säte võimaluse nimetatud tähtaega pikendada. Eeltoodud on kooskõlas ka HMS § 16 lg-ga 2, mille kohaselt kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks. Nimetatud juhul võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusest. Arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise otsustamisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust, arvestades seejuures seaduse üldiseid eesmärki ja põhimõtteid kui ka konkreetse planeeringu eesmärki.

Sisuliselt samale seisukohale on asunud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-11¹⁸⁹, kus kohus tõdes, et kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja ta võib sattuda viivitusse, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist, ei tehta otsust.

§ 61 lõige 3. Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga, üleriigilise planeeringuga või riigi eriplaneeringuga, loetakse maakonnaplaneering kooskõlastatuks. Samasisuline regulatsioon sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 17 lg 4. Kooskõlastamine toimub vaid haldusorganite vahel ning on oma olemuselt siduv. KSH aruande eelnõu kooskõlastamisel hinnatakse aruandes toodud hinnangute aruandes toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust.

KSH aruande heakskiitmist senisel kujul ei toimu, vaid seda asendab eelkõige Keskkonnaministeeriumi/Keskkonnaamet kooskõlastus, millega koos esitatakse ka seiremeetmed, mis on planeeringu elluviijale järgimiseks kohustuslikud.

Kooskõlastust planeerimismenetluses on käsitletud ka Riigikohus lahendis 3-3-1-1-10¹⁹⁰, kus kohus märkis, et PlanS § 17 lg-st 4 tuleneb, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmise planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada. Samas oleksid mittesiduvad näiteks ettepanekud, mis tugineksid otstarbekuse kaalutlusele. Viidatud lahendis asus kohus ka seisukohale, et tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming ning oma toimelt sarnane kooskõlastuse andmisest keeldumisega. Samuti on Riigikohus lahendis 3-3-1-5-11 järeldanud, et kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, ei pruugi mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärasust¹⁹¹.

Eelnõu § 62. Maakonnaplaneeringu vastuvõtmine

§ 62 lõige 1. Pärast keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande tulemuste lisamist maakonnaplaneeringusse teeb maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja maakonnaplaneeringu vastuvõtmise otsuse.

Maakonnaplaneeringu vastuvõtmise otsuse regulatsioon sisaldub ka täna kehtivas PlanS –s (§ 18 lg 3). Eelnõu koostamise käigus kaaluti maakonnaplaneeringu puhul vastuvõtmise reguleerimata jätmist, kuna üldjuhul on tegemist haldusesisese toiminguga, mis üldjuhul eraldi vaidlustamisele ei kuulu, kuid mida on vaja selleks, et suunata planeering avalikustamisele. Lisaks tekitab segadust vastuvõtmise nimetus, sest juriidilises mõttes võetakse vastu nii vastuvõtmise otsus kui ka kõik muud otsused, kuid pärast arutelusid huvigruppidega ning arvestades väljakujunenud praktikat, otsustati vastav toiming eelnõus siiski sätestada.

§ 62 lõige 2. Vastuvõtmise otsusega kinnitab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja, et maakonnaplaneering vastab õigusaktidele ning et maakonnaplaneering on koostatud vastavuses maakonna ruumilise arengu eesmärkidega. Samuti kinnitab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja, et maakonnaplaneeringu koostamisel on võetud arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi.

¹⁸⁹ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

¹⁹⁰ RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

¹⁹¹ RKHK 3.12.2012, 3-3-1-47-12; RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

Planeeringu vastuvõtmise otsus on kaalutusotsus, mille langetamine eeldab huvide kaalumist. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-8-02¹⁹², et planeeringu vastuvõtmise otsus on haldusorgani otsus, millega planeeringu menetleja annab hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähtekohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis. Samuti tuvastatakse planeeringu vastuvõtmise otsusega selle kehtestamise eeldused, näiteks PlanS-i kohaselt nõutavate koostööstuste olemasolu. Planeeringu vastuvõtmise otsust saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada vaid juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mille puhul on juba planeerimismenetluse käigus alust arvata, et menetluse tulemusel kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.

Planeeringu vastuvõtmata jätmiste kohta on andnud hinnangu Riigikohus oma otsuses 3-3-1-56-08¹⁹³, kus kohus on märkinud, et mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja -tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast koostööstust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Kolleegium luges üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või selle suure tõenäosuse. Planeeringu vastuvõtmata jätmine ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.

Eelnõu § 63. Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek

§ 63 lõige 1. Pärast maakonnaplaneeringu vastuvõtmist korraldab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala maakonna keskses. Koos maakonnaplaneeringuga avalikustatakse ka planeeringu lisad (esitatud koostööstused ja arvamused, KSH aruanne jm). Seega tutvustatakse avalikkusele selles etapis planeeringut, kuhu on juba tehtud KSH aruandest tulenevad muudatused, samuti on selles etapis planeeringusse tehtud muudatused, mis tulenevad antud koostööstustest ja esitatud arvamustest. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel tekiks võimalus tutvuda planeeringu „valmis“ lahendusega ja avaldada selle kohta arvamust.

Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala maakonna keskses. Arvestades maakonnaplaneeringu olemust ja asjaolu, et maakonnaplaneeringuga ei kaasne otseseid õiguste kitsendusi isikutele, asuti eelnõud koostades seisukohale, et maakonnaplaneeringu puhul ei pruugi avaliku väljapaneku korraldamine teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes olla alati otstarbekas. Samas on eelnõus toodud miinimum nõuded ja kui maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul on see vajalik ja põhjendatud, tuleb avalik väljapanek korraldada lisaks maakonna keskusele ka mujal (näiteks planeeringuala KOV keskustes vm).

§ 63 lõige 2 näeb ette, et avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada maakonnaplaneeringu kohta arvamusi. Tegemist on samasisulise nõude sätestamisega, mis on toodud täna kehtiva PlanS § 20 lõikes 1.

§ 63 lõige 3. Avalikul väljapanekul esitatavast maakonnaplaneeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, maakonnaplaneeringu elluviimise tingimused ja muud maakonnaplaneeringut selgitavad asjaolud. Eeltoodu aitab tagada, et avalikule väljapanekule pandud planeering peab olema arusaadav ja üheselt mõistetav ka planeerimis-, õigus- või muid vastavaid eriteadmisi mitte omavale isikule.

§ 63 lõige 4. Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva, mis on sarnane praegu kehtivas PlanS § 19 punktis 3 sätestatuga, mille kohaselt kestab maakonnaplaneeringu avalik väljapanek neli nädalat. Samas ei ole välistatud avaliku väljapaneku läbiviimine ka pikema ajaperioodi vältel.

¹⁹² RKHK 18. 02.2002, 3-3-1-8-02.

¹⁹³ RKHK 16.12.2008 3-3-1-56-08.

§ 63 lõige 5. Maakonnaplaneeringu avalikust väljapanekust teatatakse koostöötajatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates märgitakse maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku aeg ja koht ning tuuakse välja planeeringuala asukoht ja suurus, tutvustatakse lühidalt maakonnaplaneeringu sisu, samuti maakonnaplaneeringu elluviimisega kaasnevaid mõjusid ning kirjeldatakse KSH aruande tulemuste lisamist ehk arvesse võtmist. Lisaks tuleb välja tuua maakonnaplaneeringu elluviimisega kaasnevad muudatused. Nimetatud juhul ei ole vajalik kõigi muudatuste üksikasjaline kirjeldamine, vaid maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomine. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel (eeskätt planeeringuala elanikel) tekiks ülevaade, mis maakonnaplaneeringu elluviimisega neid ümbritsevas elukeskkonnas võrreldes olemasoleva olukorraga muutub.

§ 63 lõiked 6 ja 7. Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku toimumise aeg ja koht teatatakse maakonnalehes või ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse vähemalt üks kord kuus ilmivas valla- või linnalehes hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust, samuti avaldatakse teada maakonnaplaneeringu avalikust väljapanekust planeeringuala maavalitsuse veebilehel. 14 päevane tähtaeg on piisav tagamaks, et avalikul väljapanekul osaleda soovivad isikud saaksid piisava ajavaruga teha vajalikke ettevalmistusi avalikul väljapanekul osalemiseks. Teates tuleb märkida sama informatsioon, mis tuleb saata ka koostöötajatele ja kaasatavatele.

Avalikust väljapanekust teatamine, samuti planeeringu algatamise ja kehtestamise otsusest teatamine, omab menetluses suurt tähtsust, mille puhul peab planeeringu koostamise korraldaja kaaluma ka seaduses ettenähtust intensiivsema teavitamise võimalusi.

Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03¹⁹⁴ leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Avaliku väljapaneku käigus on kõigil isikutel võimalik esitada planeeringu kohta arvamusi. „Avaliku väljapaneku korraldamine ja selle käigus ettepanekute tegemise ning planeeringu vaidlustamise võimaldamine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve, muutes planeerimismenetluse demokraatlikumaks ja aidates kaasa vigade kõrvaldamisele planeeringus“ tõdes Riigikohus otsuses nr 3-3-1-42-02¹⁹⁵.

Oluline on, et teade avaliku väljapaneku toimumisest jõuaks isikuteni, kellel on soov planeerimisprotsessis kaasa rääkida. Otsuses 3-3-1-21-11¹⁹⁶ märkis kohus, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenägevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sealhulgas avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muu hulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

§ 63 lõiked 8 ja 9. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga (PlanS § 18 lg 8) näeb eelnõu ette, et maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku ajal tagatakse maavalitsuse tööaja jooksul isikute juurdepääs kõigile maavalitsuse käsutuses olevatele maakonnaplaneeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Nimetatu aitab tagada, et asjast huvitatud isik saab teda huvitavate materjalidega lähemalt tutvuda ka ilma interneti vahenduseta ja vajadusel küsida täiendavaid küsimusi maavalitsuse vastavate töötajate käest.

Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku

¹⁹⁴ RKHK 7.5.2003, 3-3-1-31-03.

¹⁹⁵ RKHK 10.10.2002, 3-3-1-42-02.

¹⁹⁶ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja seisukoht arvamuse suhtes ei ole haldusakt, vaid osa arvamuse esitaja ja haldusorgani avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle, seisukohale võib arvamuse esitaja vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada arvamuse üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Esitatud arvamusi saab kaitsta ja põhjendada planeeringu avalikul arutelul.

Eelnõu § 64. Maakonnaplaneeringu avalik väljapaneku tulemuste avalik arutelu

§ 64 lõiked 1–3. Maakonnaplaneeringu avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Nimetatud tähtaja määramisel on lähtutud eeldusest, et planeeringu koostamise korraldaja jõuaks vastata planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamustele enne planeeringu avalikku arutelu. Eeltoodu aitab kaasa avalike arutelude sisulisemale läbiviimisele, kuna arvamusi esitanud isikud on eelnevalt informeeritud planeeringu koostamise korraldaja seisukohast enda esitatud arvamuse suhtes. Avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele enne arutelu vastamise vajalikkusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-87-08¹⁹⁷, kus kohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav (p 13). Seega on oluline, et avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikud saaksid planeeringu koostamise korraldaja seisukoha enda esitatud arvamuste kohta juba enne avaliku arutelu toimumist. Samas aitab avaliku arutelu läbiviimiseks tähtaja määramine tagada, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu vaheline aeg ei jääks liiga pikaks ega soodustaks planeerimismenetluse venima jäämist.

Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui maakonnaplaneeringu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud. Sellistel juhtudel võib pidada planeeringut kui avalikku kokkulepet saavutatuks, mistõttu ei ole avaliku arutelu korraldamine põhjendatud.

Maakonnaplaneeringu avalikust arutelust teatakse kõnesoleva seaduse §-s 54 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikutele ja asutustele hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse maakonnaplaneeringu avaliku arutelu aeg ja koht.

§ 64 lõige 4. Töögrupi hinnangul ei saa avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks olla nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei ole esitatud (samas ei saa ka uute teemade tõstatamist avalikul arutelul muidugi ka välistada), vaid eelkõige peaks avalik arutelu olema avalikul väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud arvamustel (mis hõlmavad ka ettepanekuid ja vastuväiteid) nn suurem kaal, kui avalikul arutelul esitatud arvamustel. Samas kohalduvad avalikule arutelule muudest seadustest tulenevad nõuded. Näiteks on isikul õigus esitada kirjalikke arvamusi lähtudes MSVS-s sätestatust ja planeeringu koostamise korraldajal kohustus neile ka 30 kalendripäeva jooksul vastata, samuti on HMS-st tulenevalt menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust. Lisaks planeeringu tutvustamisele ja valitud lahenduste põhjendamisele peab planeeringu koostamise korraldaja vastama avalikul arutelul maakonnaplaneeringut puudutavatele küsimustele. Oluline on, et isikutele oleks pärast avalikku arutelu selge, milline on lõplik planeeringu lahendus.

§ 64 lõige 5. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga säilib isikutel võimalus loobuda planeerimismenetluse käigus esitatud arvamustest, teatades sellest planeeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (paber kandjal, e-mail väljatrükitud kujul vms).

¹⁹⁷ RKHK 15. jaanuar 2009, 3-3-1-87-08.

Eelnõu § 65. Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 65 lõige 1. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus sätestatud, et kui maakonnaplaneeringu avalikul väljapanekul esitati maakonnaplaneeringu kohta kirjalikke arvamusi, avaldatakse informatsioon avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta maakonnalehes või ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuv asjaolus valla- või linnalehes. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, piisab informatsioon avaldamisest vaid planeeringuala maakonnalehes.

§ 65 lõige 2. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse maakonnaplaneeringus vajalikud muudatused. Arvamustega arvestamine peab olema igakülgset kaalutud ja arvamuste mitteametamine peab olema sisuliselt põhjendatud.

§ 65 lõige 3. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad maakonnaplaneeringu põhilahendusi või toovad kaasa vajaduse keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande muutmiseks, korratakse maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande kooskõlastamist valitsusasutusega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab ja korraldatakse uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, lähtudes kõnesolevas seaduses maakonnaplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande kooskõlastamisele ning avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamisele kehtestatud nõuetest.

Vajalik ei ole planeeringu kooskõlastamine kõigi asutustega, kellega planeering eelnevalt kooskõlastati, vaid ainult nendega, keda konkreetne muudatus puudutab. Seega näiteks juhul, kui esineb vajadus KSH aruande muutmiseks, tuleb planeering ja aruanne kindlasti kooskõlastada Keskkonnaametiga.

Kuna maakonnaplaneeringu põhilahenduse sisu sätestav regulatsioon puudub, on planeeringu koostamise korraldaja hinnata, kas korrata kooskõlastamise ja avalikustamise protseduuri või mitte. Hindamisel peab kindlasti arvestama hea halduse põhimõttega ja lubamatu on olukord, kus kehtestamisele läheks planeering, mis erineb oluliselt avalikustamisel olnud planeeringust.

Eelnõu § 66. Maakonnaplaneeringu heakskiitmine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt teostab maakonnaplaneeringu üle kehtestamise eelselt järelevalvet Siseministerium. Samuti on sätestatud nõuded, mida järelevalve läbiviimisel tuleb järgida (kehtiva PlanS § 23). Tulenevalt VVS-s sätestatust, on maavalitsused valitsusasutused Siseministeriumi valitsemisalas, kelle üle Siseministerium (regionaalminister) teostab teenistuslikku järelevalvet. Seega laieneb teenistuslik järelevalve ka maavanema poolt maakonnaplaneeringute koostamisele. Planeerimismenetluses eraldi järelevalve regulatsiooni kehtestamise vajadus tuleneb asjaolust, et planeerimisotsus erineb oluliselt muudest haldusõiguse raames tehtavatest otsustest (eelkõige äärmiselt suure kaalutusruumi tõttu), mistõttu tekib küsimus vaid teenistusliku järelevalve piisavusest. Heakskiidu andmise otsustamise puhul ei ole otseselt tegemist ei riikliku ega teenistusliku järelevalve läbiviimisega, mis on halduse sisemise kontrolli kaheks alaliigiks, vaid järelevalve teostamise menetlus sisaldab endas segamini teenistusliku ja riikliku järelevalve ning lepitusmenetluse elemente. Seega võib järelevalve mõiste kasutamine mõjuda eksitavalt, mistõttu on eelnõus järelevalve mõiste kasutamisest loobutud ning asendatud planeeringu heakskiitmisega. Samas olulisi sisulisi muudatusi võrreldes kehtiva regulatsiooniga ei kaasne.

Planeeringute üle järelevalve teostamist on käsitletud ka Riigikohus mitmes oma lahendis. Lahendites on kohus järelevalve läbiviimist hinnanud küll üldplaneeringute puhul, kuid samas on mõningates lahendites toodud hinnangud kohaldatavad ka maakonnaplaneeringule. Nii on Riigikohus oma otsuses nr 3-3-1-12-07¹⁹⁸ tõdenud, et heakskiit planeerimismenetluses ei kujuta endast iseseisvat haldusakti, vaid tegemist on menetlustoiminguga, mille põhjendamise kohustust seadus selgesõnaliselt ette ei näe. Siiski on

¹⁹⁸ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

kohtupraktikas asunud seisukohale, et menetlustoimingute põhjendamise nõue tuleneb haldusmenetluse üldpõhimõtetest. Motiveerimise nõue tagab kaebõiguse reaalse teostamise võimaluse.

Samuti on Riigikohus oma otsuses 3-3-1-62-08¹⁹⁹ märkinud, et menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on samas erandina õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. Enne haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest (vt nt 28. veebruari 2007. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-86-06²⁰⁰). Seega ei ole planeeringule antav heakskiit või sellest keeldumine üldreeglina eraldi vaidlustatav.

Maakonnaplaneering esitatakse heakskiitmiseks regionaalministrile. Koos maakonnaplaneeringuga esitatakse regionaalministrile arvamused, mida planeeringu koostamisel ei arvestatud ja planeeringu koostamise korraldaja põhjendatud seisukoht nende arvestamata jätmise kohta.

Kehtiv PlanS näeb ette, et järelevalve teostaja annab maakonnaplaneeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja planeeringu avalikul väljapanekul esitatud kirjalike vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb maavanemale ettepaneku maakonnaplaneeringu kehtestamiseks. Heakskiidu näol on tegemist toiminguga, mitte haldusaktiga ning see on kehtestajale siduva iseloomuga ehk ilma heakskiiduta ei tohi maavanem maakonnaplaneeringut kehtestada, kuid antud heakskiit ei kohusta maavanemat maakonnaplaneeringut ka kehtestama.

Kehtiva PlanS § 23 sätestab, et järelevalve teostaja maakonnaplaneeringu üle on regionaalminister, kes annab vastavalt nimetatud paragrahvi lõikele 6 planeeringule heakskiidu. Ka kehtiva PlanS § 24 lõige 2 sõnastusest võib välja lugeda, et heakskiidu annab regionaalminister.

Muudatusena on ettenähtud tähtaeg – 60 päeva - mille jooksul tuleb maakonnaplaneeringu heakskiitjal ehk regionaalministril kontrollida seaduses toodud nõuete täitmist ja otsustada, kas kiita maakonnaplaneering heaks või keelduda maakonnaplaneeringu heakskiitmisest. Heakskiidu andmise otsustamisele tähtaja kehtestamine aitab tagada järelevalve menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul ning aitab vältida menetluse põhjendamatult pikaks venimist. Põhjendatud juhul võib regionaalminister pikendada tähtaega kuni 30 päeva ehk 90 päevani.

PlanS näeb ette, et maakonnaplaneeringule heakskiidu andmise otsustamisel regionaalminister:

1) kontrollib planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse õigusaktidele vastavust – ehk hindab, kas maakonnaplaneering (ja KSH) on koostatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega, sh kas menetluse läbiviimisel on järgitud menetlust reguleerivaid nõudeid ning hindab ka MP üleriigilisele planeeringule vastavust. Sätte sõnastus näeb ette, et planeeringu heakskiitja kontrollib planeeringu ja KSH menetluse vastavust õigusaktidele ja seega ei ole KSH sisu (ehk hinnangute objektiivsuse ja piisavuse) kontrollimise kohustust sättes sõnastatud ja seega tuleb aruande sisu osas lähtuda Keskkonnaameti antud kooskõlastusest, küll aga tuleb kontrollida KSH läbiviimise menetluslikku vastavust õigusaktidele.

2) kuulab ära avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isiku, kelle arvamusi maakonnaplaneeringu koostamisel ei arvestatud ja maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja – seega saab isik, kelle arvamust ei arvestatud, enda arvamust täiendavalt põhjendada ning maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja tuua välja argumendid, millele tuginedes arvamust arvesse ei võetud. Ärakuulamine võib toimuda suulises või muus sobivas vormis.

¹⁹⁹ RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

²⁰⁰ RKHK 28.02.2007, 3-3-1-62-08.

Seega on regionaalministril menetluse läbiviimisel ka osaliselt lepitaja roll, kelle eesmärgiks peaks olema parima ühise tulemuse saavutamine.

Kui isik, kelle maakonnaplaneeringu avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei arvestatud ja maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja kokkulepet ei saavuta, esitab regionaalminister nendele oma kirjaliku arvamuse vastuväite kohta 14 päeva jooksul pärast osapoolte ärakuulamist. Seega juhul, kui pärast ärakuulamist vastuväite osas üksmeelele ei jõuta, esitab maakonnaplaneeringu koostamise korraldaja, tuginedes ärakuulamise tulemustele, vastuväite ja selle arvestamata jätmise kohta enda arvamuse. Arvamus peab olema nii faktiliselt kui õiguslikult motiveeritud. Samas ei saa planeeringu heakskiitmata jätmisel tugineda vaid vastuväidete kohta esitatud arvamusele, vaid selle puhul on pigem tegemist tungivalt soovitusliku nõuandega. Arvamuse esitamisel on piisav, kui regionaalminister edastab eelnimetatud arvamuse maavanemale ning saadab sellest koopia ka isikule, kelle vastuväidet ei arvestatud.

Maakonnaplaneeringu heaks kiitmata jätmisel esitab regionaalminister maakonnaplaneeringu koostamise korraldajale oma põhjendatud seisukoha heaks kiitmata jätmise põhjuste kohta viidates konkreetsele sättele, millega maakonnaplaneering vastuolus on. Samuti teeb regionaalminister ettepaneku maakonnaplaneeringu nõuetele vastavusse viimiseks. Regionaalminister võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku maakonnaplaneeringu osaliseks kehtestamiseks.

Planeeringu heakskiitmisest keeldumist on käsitletud Riigikohus lahendis 3-3-1-30-08²⁰¹ ja asunud seisukohale, et juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada. Juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada. Nimetatud põhimõte on kehtiv ka maakonnaplaneeringu heakskiitmisel regionaalministri poolt, ehk et ilma regionaalministri heakskiiduta puudub maavanemal õigus maakonnaplaneeringu kehtestamiseks.

Praktikas on esinenud juhtumeid, kus planeeringu heakskiitja kiidab planeeringu heaks osaliselt või annab planeeringule tingimusliku heakskiidu (ehk toob välja eeldused, mille täitmisel saab planeeringut kooskõlastatuks lugeda). Tingimuslikku kooskõlastamist on käsitletud Riigikohus otsuses 3-3-1-62-08²⁰² ning asunud seisukohale, et tingimusliku kooskõlastuse puhul seisneb erinevus kooskõlastusest keeldumisest üksnes selles, et vastav haldusorgan kirjeldab lisaks heakskiidu mitteandmisele ka alternatiivset planeeringut, millele ta oleks nõus andma kooskõlastuse. Kooskõlastamata jätmine on planeeringu koostamise korraldajale siduv kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Planeeringu tingimuslikku kooskõlastust kui menetlustoimingut on võimalik vaidlustada, kui saab eeldada kooskõlastuskirjas kirjeldatud tingimuse õigusvastasust, sest siis võib olla tegemist sellise menetlusveaga, mille tõttu menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Seega tuleks planeeringute tingimusliku kooskõlastamist praktikas vältida.

Märgime, et planeeringule antavat heakskiitu, mis sarnaneb oma olemuselt küll kooskõlastusega HMS mõttes, ei saa siiski sellega üheselt samastada, kuna heakskiitja rolliks on lisaks õiguspärasuse kontrollile ka lepitusmenetluse läbiviimine (heakskiidu andmise otsustamisel tuleb ära kuulata avalikul väljapanekul vastuväiteid esitanud isikud, kelle vastuväiteid arvesse ei võetud ning planeeringu koostamise korraldaja ning anda vastuväidete kohta oma seisukoht). Samuti ei saa planeeringu heakskiitmise puhul lugeda heakskiitu vaikimisi antuks (lähtudes HMS § 16 lg –st 2).

²⁰¹ RKHK 22.09.2008, 3-3-1-30-08.

²⁰² RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

Eelnõu § 67. Maakonnaplaneeringu kehtestamine

Regionaalministri poolt heaks kiidetud maakonnaplaneering kehtestab maavanem korraldusega. Nagu eelnevalt viidatud, puudub maavanemal õigus maakonnaplaneeringu kehtestamiseks, mis on regionaalministri poolt heaks kiitmata.

Riigikohtu poolt on haldusakti kehtestamisel peamise printsiibina välja toodud, et kehtestamisotsused peavad olema kaalutletud ja põhjendatud, sest nad võivad olla isikutele koormavad haldusaktid. Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Riigikohus on mitmes lahendis rõhutanud planeerimisotsuste omapära, nende ulatuslikku diskretsioonilisust.

Riigikohus on mitmetes oma lahendites käsitlenud üld- ja detailplaneeringute heakskiitmise ja kehtestamisega seonduvaid küsimusi, kuid printsiibis saab lahenditest lähtuda ka maakonnaplaneeringute suhtes hinnangu andmisel.

Planeeringu koostamise korraldaja peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus. Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel. Kaalutusotsustuse, sealhulgas planeeringu kehtestamisest keeldumise otsustuse põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, nagu näiteks heade kommete ja tavade vastasus, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu (3-3-1-13-02²⁰³, 3-3-1-37-04²⁰⁴).

Planeeringu kehtestamise korraldus peab olema igakülgset põhjendatud ning vähemalt põhjenduse põhimotiivid peavad olema toodud planeeringu kehtestamise korralduses. Riigikohtu halduskolleegium on oma praktikas asunud seisukohale, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (Riigikohtu halduskolleegiumi otsused kohtuasjades nr 3-3-1-13-11²⁰⁵, 3-3-1-54-03²⁰⁶).

Kolleegium on korduvalt rõhutanud põhjendamise olulisust planeeringute kehtestamisel, kuna tegemist on ulatusliku kaalutusruumiga otsustega. Haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid. Kui tehakse viide mõnele teisele dokumendile, peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (Riigikohtu halduskolleegiumi otsused kohtuasjades nr 3-3-1-87-08²⁰⁷, 3-3-1-39-07²⁰⁸ ja neis viidatud varasemad lahendid).

²⁰³ RKHK 19.03.2002, 3-3-1-13-02.

²⁰⁴ RKHK 18.10.2004, 3-3-1-37-04.

²⁰⁵ RKHK 18.05.2011, 3-3-1-13-11.

²⁰⁶ RKHK 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

²⁰⁷ RKHK 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

²⁰⁸ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

Lisaks tuleb planeeringu kehtestamise otsuse puhul arvestada ajavahemikku, mis jääb planeeringu kehtestamise ja planeerimismenetluse sisulise lõpetamise vahele. Riigikohus on otsuses 3-3-1-28-04²⁰⁹ tõdenud, et vahepeal möödunud aja tõttu võis olla tekkinud uusi huvitatud isikuid, kes ei osalenud algses planeerimismenetluses, kuid kes soovisid avaldada nüüd oma seisukohti ja vastuväiteid kavandatava planeeringu suhtes. Samuti võivad vahepeal olla muutunud ka teised asjaolud. Seetõttu on Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et selline planeeringu kehtestamine, kus lähtutakse endiselt kuus kuud varem toimunud planeerimismenetluse tulemustest, kusjuures siis jäi detailplaneering poolthääle puudumise tõttu kehtestamata, ei ole kooskõlas planeerimismenetlust reguleerivate normide eesmärkidega. Kui eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud pikk ajavahemik, tuleb planeeringu kehtestamiseks viia läbi uus planeerimismenetlus. Kõnesolevas haldusasjas ei ole tuvastatud, et uus planeerimismenetlus oleks läbi viidud. Viidatud lahendis oli käsitletud detailplaneeringu kehtestamist ning arvestades maakonnaplaneeringu oluliselt suuremat üldistusastet ei saa selle koostamisel alati lähtuda lahendis viidatud tähtajast (kuus kuud) ning eeldada, et selle möödumisel tuleb kindlasti viia läbi uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, kuid kindlasti tuleb lähtuda lahendis toodud põhimõtetest.

Maakonnaplaneeringu kehtestamise teade tuleb avaldada 30 päeva jooksul kehtestamisest maakonnalehes või ühes üleriigilise levikuga ajalehes ja planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes ja 14 päeva jooksul maakonnaplaneeringu kehtestamisest Ametlikes Teadaannetes ja maavalitsuse veebilehel. Juhul kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul kehtestamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse kehtestamise teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes.

Planeeringu kehtestamisest teavitamist on käsitlenud Riigikohus lahendis 3-3-1-36-12²¹⁰. Tegemist oli juhtumiga, kus isikud soovisid ennistada planeeringu kaebetähtaega. Riigikohus asus seisukohale, et HKMS § 71 lg-le 1 tuginedes tuleb möödalastud kaebetähtaeg ennistada. Planeerimismenetluse pikaajase kestusega – olukord, kus planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jääb kolm aastat ja viis kuud – kaasneb paratamatult planeeringust huvitatud isikute tähelepanu ja teabe hankimise aktiivsuse vähenemine. Asjas 3-3-1-47-05²¹¹ tehtud otsuses selgitas kolleegium, et planeeringu kehtestamisest teavitamise kohustuse täitmisel tuleb arvestada ka planeerimismenetluse pikaajalisust. Otsuses on märgitud, et kuigi ka isikul endal lasub kohustus aktiivselt teda puudutavat teavet hankida, ei ole mõistlik eeldada, et isik jälgib kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teateid. Seega ei pruugi seaduses ettenähtud teavitamiskanalite kasutamine tagada isiku tegelikku informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Seda eriti juhul, kui isik ei ela selle KOV ega maakonna territooriumil, kus paikneb planeeringuala. Seega tuleb planeeringu kehtestamisest teatamisel eriti hoolega hinnata, kas seaduses ettenähtud nõuded teavitamisele on sisuliselt piisavad (näiteks juhul, kui vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jääv aeg on pikk, tuleb kaaluda ka nende isikute personaalset teavitamist, kelle osas seadus seda ette ei näe).

Samamoodi on Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03²¹² leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast, peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Saab väita, et planeeringu kehtestamise otsus on üks selliseid kaalukaid otsuseid, millest informeerimisel tuleb igakordselt hinnata, kas seaduses ettenähtud teavitamiskohustus on piisav, et huvitatud isikutegrupp saaks otsusest teada ning vajadusel rakendada teavitamisel seaduses sätestatust intensiivsemaid teavitamismeetmeid.

²⁰⁹ RKHK 9.06.2004, 3-3-1-28-04.

²¹⁰ RKHK 20.09.2012, 3-3-1-36-12.

²¹¹ RKHK 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

²¹² RKHK 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

Eelnõu § 68. Maakonnaplaneeringu ülevaatamise kohustus

§ 68 lõige 1. Sarnaselt üleriigilise planeeringu ülevaatamise kohustusega on ka maakonnaplaneeringu ülevaatamise kohustus kehtivas PlanS-is seotud valimistega. Kehtiv PlanS näeb ette, et maakonnaplaneeringu vaatab üle maavanem nelja kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi ning esitab ülevaatamise tulemused ja ülevaate planeerimisalasest olukorrast maakonnas, sh teave kehtestatud üldplaneeringutest regionaalministrile. Ülevaatamise kohustuse sidumine valimistega ei pruugi aidata kaasa maakonnaplaneeringu stabiilsuse tagamisele ning muudab maakonnaplaneeringu liialt sõltuvaks valitsevast poliitilistest suundumusest, mistõttu on eelnõus tehtud ettepanek maakonnaplaneeringu ülevaatamise tähtaja muutmiseks ning ettenähtud, et maakonnaplaneeringu vaatab üle maavanem iga 10 aasta tagant arvates maakonnaplaneeringu kehtestamisest. Nimetatud tähtaja määramisel on lähtutud maakonnaplaneeringu olemusest ja üldistusastmest, mis annab aluse eeldada, et sellise ajaperioodi jooksul ei ole maakonnaplaneeringud veel „vananenud“. Alternatiivse valikuna kaaluti seni kehtinuga sarnase regulatsiooni jätkumist, mis näeb ette, et maakonnaplaneeringu vaatab üle maavanem ja esitab Siseministeeriumile kokkuvõtte ülevaatamise tulemustest kuue kuu jooksul pärast Riigikogu korralisi valimisi.

Märkida tuleb, et maakonnaplaneeringu ülevaatamise kohustus lisati PlanS-i 1.07.2009. a jõustunud PlanS-i muudatustega. Muudatusi sisaldava eelnõu seletuskirjast ei selgu, miks nähti maakonnaplaneeringu ülevaatamise tulemuste esitamise tähtajaks ette neli kuud mitte kuus kuud nagu oli sätestatud üleriigilise planeeringu puhul.

§ 68 lõige 2. Võrreldes seni kehtinud regulatsiooniga on ülevaatamise käigus väljaselgitatavatele küsimustele lisatud, et maakonnaplaneeringu ülevaatamisega selgitatakse välja planeeringu vastavus PlanS-i eesmärgile.

Samuti tuleb lisaks muudele asjaoludele, mis maakonnaplaneeringu ülevaatamisega tuleb välja selgitada, vaadata teistest õigusaktidest tulenevad muudatused ja vajadusel need planeeringusse kanda. Sellisteks õigusaktideks on näiteks otsused/määrused, millega on planeeringualal asuv maa-ala määratud hoiu- või kaitsealaks. Kaitse alla võtmise tulemusena muutuvad vastaval ala kinnisasja omanike õigused ja kohustused. Vaatamata sellele, et nimetatud alade kaitse alla võtmine ei toimu planeeringu alusel, vaid lähtudes looduskaitse kriteeriumidest, peaks ala kaitse alla võtmise menetlus toimuma avalikust kaasates ning vastav menetlus on lõppenud, mistõttu on tegemist juba kehtivast õigusaktist tulenevate muudatuste kandmisega planeeringusse. Nimetatud juhtu ei saa käsitleda maakonnaplaneeringu muutmisenä, vaid tegemist on tehnilise toiminguga, mille käigus kantakse vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse. Sellisel juhul teavitab maavalitsus isikuid, keda vastav muudatus puudutab (näiteks hoiu- või kaitsealaks tunnistatud maa-alal asuvate kinnisasjade omanikke). Teavitamisel saab lähtuda HMS –s sätestatud üldistest põhimõtetest, sh HMS § 31 lõike 1 p-s 1 toodust, mille kohaselt võib juhul, kui dokument on vaja kätte toimetada enam kui sajale isikule, avaldada dokumendi resolutiivosa üleriigilise levikuga ajalehes või seaduses sätestatud juhtudel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Arvestades, et planeeringute puhul on tegemist avalikustatud dokumentidega, aitab õigusaktidest tulenevate muudatuste planeeringusse kandmine tagada, et kättesaadav oleks planeeringute „terviktekst“, kus kajastuvad kõik antud ajahetkel kehtestatud muudatused.

Eelnõu § 69. Maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja muutmine

Praktikas on üles kerkinud mitmeid probleeme seoses planeeringute kehtetuks tunnistamisega. Sellest tulenevalt on eelnõus oluliselt täpsustatud planeeringute kehtetuks tunnistamisega seonduvat. Kuna HMS §-d 64-70 kohalduvad haldusakti muutmisele ja peatamisele, puudutab planeeringute kehtetuks tunnistamine ka planeeringu muutmisele sätestatavaid nõudeid. Kehtiva PlanS-i kohaselt toimub planeeringute sisuline muutmine osa- ja teemaplaneeringutega ning teatud juhtudel ka eriplaneeringutega, näiteks joonehitise planeeringuga. Kehtivast PlanS-st tulenevalt on problemaatiline,

kuidas käsitleda erinevaid hilisemalt tehtud täiendusi ja täpsustusi olemasolevale planeeringule – kas tegu on olemasoleva haldusakti muudatuse või uue haldusakti kehtestamisega.

Töögrupi arvates tuleb kehtiva õiguse alusel käsitleda eraldiseisvate haldusaktidena joonehitise, olulise ruumilise mõjuga (teatud juhtudel) ning riiklikult tähtsa ehitise planeeringuid. Teemaplaneeringud ning planeeringud, mis hõlmavad mingit osa maakonna territooriumist, vastavad pigem osahaldusakti tunnustele. Tuleb sisuliselt hinnata, kas hilisemalt koostatud olemasolevat maakonnaplaneeringut täiendavad ülaltoodud planeeringud on muutnud teatud osale maakonnaplaneeringust sätestatud tingimusi (sisult haldusakti muutmine) või on täiendav haldusakt antud paralleelse haldusaktina (sarnane reguleerimisese, kuid erinevad haldusaktid), mis käsitleb küll sama maa-ala, kuid on erineva konkreetsusastmega ja sätestavad täpsemaid/erinevaid tingimusi.

I. Pilving on oma doktoritöös²¹³ leidnud, et paralleelhaldusaktide andmist tuleks vältida võimalikult suures ulatuses, kuna nende reguleerimisesemete kattuvus ja selle omavaheline suhestumine tekitab pigem segadust. Segadus tekib reguleerimis- ja/või kontrollieseme kattuvustest. Reguleerimisesemena on käsitletav otsus (haldusakti resolutiivosas) ning kontrolliesemena menetluseks kindlaks tehtud asjaolud. Segaduse põhjus peitub selles, et ühte sama küsimust erineva detailsusastmega reguleerides tekib küsimus, mil määral muudetakse juba kehtivat haldusakti ning mida teha olukorras, kus kaks haldusakti on üksteisele vastukäivad. Kuna kehtiv olukord on erinevate samaaegselt kehtivate haldusaktide tõttu ääretult segane, otsustati muuta teema- ja osaplaneeringutele kehtivat regulatsiooni ning tuua kõik erinevad instrumendid planeeringu kehtetuks tunnistamise normide alla. Seda põhjusel, et planeeringu kehtetuks tunnistamise, sealhulgas muutmise, sätted võimaldavad kõige paremini saavutada seni kehtinud teema- ja osaplaneeringutega saavutada soovitud eesmärki.

Kehtetuks tunnistamise ja teema- ja osaplaneeringu norme on vajalik muuta ka seetõttu, et kehtiva PlanS alusel kaotab uue planeeringu kehtestamisel kehtivuse sama maa-ala kohta varem kehtestatud planeering. Kuna sama maa-ala kohta võib olla erineval ajajärgul tehtud planeeringuid, mille osas võivad olla pooleli kohtuvaidlused või olla tekkinud subjektiivsed õigused (nt teatud ehitise ehitamiseks), siis on õiguslikult väga keeruline kõikide planeeringute kehtetuks tunnistamine. Samuti on õiguslikult keeruline valida, millised planeeringud tuleks jätta kehtima ja kuidas viia läbi õiguspärane menetlus planeeringu osalise kehtima jäämise osas.

§ 69 lõige 1 sätestab, et maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks tuleb koostada uus sama planeeringuala hõlmav või teemat lahendav maakonnaplaneering, lähtudes kõnesolevas seaduses maakonnaplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Sätte eesmärk on reguleerida olukorda, et maakonnaplaneeringu terviklikul kehtetuks tunnistamisel ei jääks n.-õ. välget laiku. Kuna maakonnaplaneeringu olemasolu on väga oluline riigi regionaalsete huvide väljendamisel, siis tuleb riigil ka tagada, et maakonnaplaneeringud oleksid olemas.

§ 69 lõige 2 kehtestab, et maakonnaplaneeringut võib muuta koostades planeeringuala osa hõlmava planeeringu või teemaplaneeringu, lähtudes kõnesolevas seaduses maakonnaplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Maakonnaplaneeringut muutva planeeringu koostamisel tehakse koostööd ja kaasatakse valitsusasutused, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus käsitleb ja isikud, kelle õiguseid või huve võib muudatus puudutada. Säte puudutab olukorda, mida on kirjeldatud selle paragrahvi alguses. Kuna teema- ja osaplaneeringute kehtestamine paralleelselt olemasoleva maakonnaplaneeringuga tekitab õigusliku segaduse, tuleb maakonnaplaneeringu täiendamiseks või täpsustamiseks olemasolevat planeeringut muuta. See tähendab, et muudatuste tegemise aluseks tuleb võtta kehtiv haldusakt ja integreerida tehtavad täiendused või täpsustused olemasolevasse haldusakti, sõltuvalt muudatuste iseloomust, on muudatused vajalik kanda tervesse haldusakti (nt teema lisandumisel) või ainult haldusakti osasse (territooriumi osa puudutav täiendus).

Varasemalt kehtinud käsitlust teema- ja osaplaneeringu suhtes ei muudeta selles osas, et uue teemaga täpsustatakse või täiendatakse (muudetakse HMS-i mõttes) tervet haldusakti. See tähendab, et

²¹³ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu, 2006, lk 148 – 161.

olemasolevale planeeringule kantakse uus infokiht. Osa muutmine tähendab aga jätkuvalt maakonna territooriumi osa kohta muudatuste tegemist. Osa kehtetuks tunnistamisel, sealhulgas muutmisel, tuleb aga läbivalt lahendada asjakohased maakonnaplaneeringu ülesanded.

Säte kehtestab erinormi HMS mõttes selles osas, mis puudutab kehtetuks tunnistamisele kohaldatavat menetlust. Maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamisele rakendatakse maakonnaplaneeringu menetlust. Erisus maakonnaplaneeringu menetluse sätete rakendamises on tehtud maakonnaplaneeringu muutmise koostöö ja kaasamise normide osas. Kui olemasolevat haldusakti muudetakse, ei ole otstarbekas teha koostööd või kaasata kõiki varem menetluses osalenud isikuid. Oluline on, et menetlusosalised oleksid need isikud, kellel võib olla vastuväiteid just ainult muudatuste osas. näiteks maakonnaplaneeringu osa muutmisel on mõistlik kaasata ainult vastava maa-ala isikud, kelle õigusi või huve menetletav muudatus võib puudutada.

§ 69 lõige 3 sätestab, et selle paragrahvi lõikes 2 nimetatud planeeringuala osa hõlmava planeeringuga või teemaplaneeringuga maakonnaplaneeringu muutmisel peab olema tagatud üldplaneeringu terviklahenduse elluviidavus pärast üldplaneeringu muutmist. Sätte eesmärk on, et maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamisel, see tähendab olemasolevasse planeeringusse uute kihtide kandmisel, oleks tagatud olemasoleva haldusakti toimivus. Kui kehtetuks tunnistatakse osa olemasolevast planeeringust, siis peab uuesti kehtestatav osa haakuma ülejäänud haldusaktiga. Haldusakti kehtetuks tunnistamisega, sealhulgas muutmisega, ei tohi olla takistatud haldusakti täidetavus.

Eelnõu § 70. Üldplaneering ja selle koostamise korraldaja

§ 70 lõiked 1 ja 2 sätestavad, et üldplaneeringu eesmärk on kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määramine. Täna kehtiva PlanS kohaselt on ÜP üheks ülesandeks valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine. Tegemist on pigem planeeringu eesmärgiga, mida tuleb täita läbi erinevate ülesannete lahendamise.

Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus toodud, et üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi kohta, samuti võib üldplaneeringu koostada valla või linna territooriumi osa kohta ehk osaplaneeringuna. Samuti võib üldplaneeringu koostada avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise asukoha tingimuste määramiseks. Nimetatud norm annab võimaluse üldplaneeringu koostamisel kavandada avalikku veekogusse selliseid ehitisi, mis on püsivalt kaldaga ühendatud või mis on kaldaga funktsionaalselt seotud (näiteks lainemurdjad jms).

§ 70 lõige 3 näeb ette, et üldplaneeringu võib koostada teemaplaneeringuna kehtivas üldplaneeringus toodud ülesannete täiendamiseks ja täpsustamiseks. Ka seni kehtinud PlanS näeb ette, et üldplaneeringu võib koostada teemaplaneeringuna kehtiva planeeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Nii teemaplaneeringu kui osaplaneeringu koostamisel on sisuliselt tegemist üldplaneeringu muutmisega. Vt ka § 69 juures selgitatud.

§ 70 lõige 4. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on nähtud ette, et üldplaneeringu koostamisel on kohustuslik KSH läbiviimine. Erisusena on toodud, et üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamisel tuleb anda eelhindang ja kaaluda keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimist lähtudes keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 33 lõikes 4-5 toodud kriteeriumidest ja § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutuste seisukohtadest. Nimetatu põhjuseks on asjaolu, et olenevalt lahendatavatest ülesannetest, ei pruugi kõigi teemaplaneeringute koostamisel KSH läbiviimine siiski vajalik olla. Vajaduse hindamisel tuleb lähtuda KeHJS toodud kriteeriumidest, ehk hinnata, kas teemaplaneeringuga kavandatud tegevusega võib kaasneda oluline keskkonnamõju või mitte. Kohaliku omavalitsuse territooriumi osa kohta planeeringu koostamisel on KSH koostamine alati nõutav.

§ 70 lõige 5 näeb ette, et üldplaneering on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ning projekteerimistingimuste andmise alus. Seega juhul, kui on nõutav detailplaneeringu koostamine, tuleb detailplaneeringu koostamisel lähtuda üldplaneeringus ettenähtust. Samuti tuleb üldplaneeringust lähtuda kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel ja projekteerimistingimuste

andmisel ehitusloa kohustuslike hoonete või avaliku huviga rajatiste ehitamiseks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral. Märkima peab, et eelnõu kohaselt koostatakse detailplaneering eelkõige üldplaneeringu elluviimiseks.

Ka seni kehtinud PlanS § 8 lg 7 nägi ette, et kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid. Seega jääb samasisuline regulatsioon kehtima ka edaspidi.

§ 70 lõige 6. Kui planeeringualal asub muinsuskaitseala või selle kaitsevöönd, tuleb üldplaneering koostada, arvestades Muinsuskaitseametiga kooskõlastatud üldplaneeringu muinsuskaitse eritingimusi. Muinsuskaitse eritingimuste sisu ja andjat määrab norm, mis seni sisaldus PlanS § 8 lõikes 10, viiakse üle muinsuskaitseadusesse kui vastava valdkonna sisu reguleerivasse seadusesse.

§ 70 lõike 7 kohaselt kui planeeringualal asub suurõnnetuse ohuga ettevõtte, tuleb üldplaneering koostada, arvestades kemikaalseaduse § 14 lõikes 3 alusel antud Päästeameti hinnangut.

Kemikaalseadus näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus esitab Päästeametile kooskõlastamiseks üldplaneeringu ja detailplaneeringu ning ehitusprojekti heakskiitmiseks uue suurõnnetuse ohuga ettevõtte asukoha valikul, olemasoleva suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevuse laiendamisel või tootmise suurendamisel.

Päästeamet esitab eelnimetatud juhtude hindamisel sättes loetletud asjaolud ja soovitused, mida planeeringu koostamise korraldaja peab planeeringu koostamisel arvesse võtma.

§ 70 lõige 8 näeb ette, et üldplaneeringu koostamise käigus vaadatakse üle varem kehtestatud detailplaneeringud, et tagada nende vastavus kehtestatavale üldplaneeringule ning vajaduse korral algatatakse nende muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus.

Nimetatud regulatsiooni eesmärgiks on vältida olukordi, kus pärast üldplaneeringu kehtestamist selgub, et varem kehtestatud ning seni kehtivad detailplaneeringud on üldplaneeringuga vastuolus. Seega tuleks juba üldplaneeringu koostamisel pöörata tähelepanu planeeringualal kehtivate detailplaneeringute vastavusele üldplaneeringuga ja vajadusel astuda vajalikke samme vastuolude likvideerimiseks ehk olenevalt vajadusest algatada detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise või samale planeeringualale uue detailplaneeringu koostamise menetlus. Samas tuleb rõhutada, et lõige ei anna eraldi alust DP-de kehtetuks tunnistamiseks, vaid kehtetuks tunnistamisel tuleb lähtuda siiski § 133 sätestatust. Samas saab üldplaneeringu koostamisel hinnata vajadust näiteks selliste detailplaneeringute kehtetuks tunnistamiseks, mille kehtestamisest on möödunud üle viie aasta ja mida ei ole asutud ka ellu viima ehk elluviimiseks pole tehtud mingeid tegevusi. Samas ei ole tegemist imperatiivse sättega ning vajaduse hindamisel ja kehtetuks tunnistamise üle otsustamisel tuleb kohalikul omavalitsusel lähtuda § 133 sätestatust.

§ 70 lõige 9 näeb ette, et üldplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus.

Sätte sisu on sama, mis kehtivas PlanS-s, mille § 10 lg 4 sätestab, et üldplaneeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus. KOKS § 2 lg 1 näeb ette, et kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Seega on täpsem ja juriidiliselt korrektsem kasutada mõiste „kohalik omavalitsus“ asemel üldise mõistena mõistet „kohaliku omavalitsuse üksus“, mille all on silmas peetud kas valda või linna. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et tulenevalt KOKS § 22 lg-st 2 seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. KOK-s ei määratle üheselt üldplaneeringu koostamise korraldajat, kuid praktikas on üldplaneeringu koostamise korraldajateks valla- või linnavalitsused või nende moodustatud ametiasutused.

Eelnõu § 71. Üldplaneeringu ülesanded

§ 71 lõige 1. Erinevalt seni kehtinud PlanS-s sätestatud on üldplaneeringu ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna. Nimetatud muudatuse põhjuseks on asjaolu, et praktikas võivad üldplaneeringud oma sisult väga erinevad olla, mistõttu pole kõigi ülesannete ühene määratlemine võimalik – kõiki ülesandeid ei ole vajalik ja sageli ka mitte võimalik lahendada, samas võib ilmned selliste ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus ette ei näe. Samas on oluline rõhutada, et loetelus nimetatud ülesanded peavad seonduma seaduses nimetatud ülesannetega, ehk tegemist peab olema nn täiendavat lahendamist nõudva ülesande lahendamisega ilma milleta ei ole põhiülesannet võimalik korrektselt lahendada. Otsustamiseks, milliseid ülesandeid üldplaneeringus lahendada, tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ruumilisi vajadusi ning konkreetse üldplaneeringu eesmärki.

Olemuselt tulenevad üldplaneeringu ülesanded maakonnaplaneeringus käsitletud ülesannetest, minnes nende suhtes täpsemaks. Arvestades, et üldplaneering võib olla konkreetse ehitise rajamise aluseks, võib üldplaneering olla konkreetsete kitsenduste seadmise aluseks. Juhul kui ehitamiseks on vajalik ka detailplaneeringu koostamine, määratakse üldplaneeringus ära ülesannetes loetletud ehitiste üldised asukohad, kuid nende täpne kavandamine toimub detailplaneeringu alusel.

Üldplaneeringuga on võimalik määrata avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ehitise ja kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise asukoha tingimused; n asukohale esitatavad piirangud või eelistused, vms.

Mitmed üldplaneeringu ülesanded tulenevad täna kehtivast LKS-st. Nii näiteks tuleneb korduva üleujutusega ala piiri määramise kohustus LKS § 35 lg-st 3¹, mille kohaselt määratakse mererannal korduva üleujutusega ala piiri üldplaneeringuga. Kui korduva üleujutusega ala piiri ei ole määratud, loetakse korduvalt üleujutatud ala piiriks ühe meetri kõrgune samakõrgusjoon.

Samuti tulenevad LKS-st mereranna ja kohaliku omavalitsuse territooriumil asuva veekogu ääres supelranna ala määramise kohustus ning kallasrajale avaliku juurdepääsu tagamine ning ranna ja kalda ehituskeeluvööndi suurendamine ja vähendamine ning võimalus kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil loodusobjektide kaitse alla võtmiseks. Reguleerimise ühese arusaadavuse tagamiseks on võimalusel koondatud kõik teistes seadustes sisalduvad üldplaneeringu ülesanded PlanS-i.

Eelnõus ülesandena toodud liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine sisaldub ülesandena ka kehtivas PlanS § 8 lg-s 8. Praktikas määratakse selle ülesande all näiteks liiklusohutuse tagamiseks vajalike eritasandiliste ristmike rajamise vajadus, nõude tänavatrasside ja konstruktsioonide valikule, tänavavõrkude rekonstrueerimise vajadus jms. Märkima peab, et selle ülesande täitmisel peab kohalik omavalitsus järgima kõiki liikluskorraldusele õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Praktikas on paljud kohalikud omavalitsused korraldanud arhitektuurikonkurse ning määranud nende läbiviimise kohustuse ehitismääruses. Põhjendatuks saab pidada, et näiteks avalikkusele suunatud ehitiste puhul on arhitektuurikonkursi läbiviimise kohustus vajalik ning aitab tagada parima lahenduse saavutamist. Samas on arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse puhul tegemist nõudega, mille rakendamisega võivad kaasneda kohustused ja piirangud kinnisomandile, mistõttu peaks alad ja juhtud, mille esinemisel tuleb detailplaneeringu koostamisel kaaluda arhitektuurikonkursi läbiviimist, olema toodud juba üldplaneeringus. Samas konkreetse nõude kehtestamine määratakse ära konkreetse detailplaneeringuga igal üksikjuhtumil.

Üldplaneeringu puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse peamise üldist ruumilist arengut suunava dokumendiga ja seega saab sarnaselt praegu kehtiva regulatsiooniga kohalik omavalitsus määrata täiendavad alad ja juhud, mille puhul on kohustuslik detailplaneeringu koostamine. Peamine on, et isikul oleks üheselt arusaadav, millal ning millistel põhjustel on detailplaneeringu koostamine kohustuslik ja millal mitte.

Olulise ülesandena on toodud planeeringuala üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sh projekteerimistingimuste aluseks olevate tingimuste, maakasutuse juhtotstarbe, hoonestuse kõrguspiirangu ja haljastusnõuete määramine. Seega on üldplaneeringus võimalik määrata näiteks erineva kasutusega alasid (väikeelamute alad, korruselamute alad, tööstusalad jms), määrata hoonestusele kõrguspiiranguid ning seada haljastusnõudeid (kõrghaljastuse osakaal jms, seda eeskätt aladel, kus detailplaneeringu koostamine pole nõutav). Samuti on oluline, et üldplaneeringu alusel oleks vajadusel võimalik anda välja projekteerimistingimusi.

Sarnaselt seni kehtiva regulatsiooniga on endiselt üldplaneeringu ülesandeks maakasutuse juhtotstarbe määramine, kusjuures maakasutuse juhtotstarbe definitsioon on toodud lõikes 4, mille kohaselt on maakasutuse juhtotstarbe üldplaneeringuga määratav maa-ala asutamise valdav (üle 51%) otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad.

PlanS-s seni kasutatud „miljööväärtuslik hoonestusala“ asemel on eelnõus kasutatud terminit „miljööväärtuslik ala“, sest miljööväärtus ei pea seisnema ainult hoonetes. Seega on edaspidi üldplaneeringu üheks ülesandeks miljööväärtuslike alade ja nende kasutamise- ja ehitustingimuste määramine, mis annab võimaluse määrata miljööväärtuslike alasid, mis vääriavad säilitamist tänu oma tänavavõrgustikule, ehitustraditsioonidele, kinnitute struktuurile vm säilitamist väärivale.

Riigikohtu Halduskolleegium on oma lahendis 3-3-1-41-06²¹⁴ leidnud, et isikute põhiõigusi riivavaid avalik-õiguslikke kitsendusi saab kohalik omavalitsus miljööväärtuslike piirkondade kaitseks kehtestada üksnes seaduses ettenähtud juhtudel ja korras, eelkõige planeerimismenetluses, mistõttu on üldplaneeringus vastavate tingimuste määramine põhjendatud ja sobilik.

Üldplaneeringuga võib seada asula või ehitiste kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele piiranguid. Nimetatud säte on üle toodud metsaseaduse §-st 23¹ ning puuduvad sisulised põhjendused sätte muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

Lähtudes täna kehtivast sotsiaalministri 04.03.2002 määrusest nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“ on ühe ülesandena lisatud müra normtasemete kategooriate määramine. Eelnimetatud määruse § 3 kohaselt jaotatakse hoonestatud või hoonestamata alad:

- I kategooria looduslikud puhkealad ja rahvuspargid, puhke- ja tervishoiuasutuste puhkealad;
- II kategooria laste- ja õppeasutused, tervishoiu- ja hoolekandeadasutused, elamualad, puhkealad ja pargid linnades ning asulates;
- III kategooria segaala (elamud ja ühiskasutusega hooned, kaubandus-, teenindus- ja tootmisettevõtted);
- IV kategooria tööstusala.

Üldplaneeringu ülesandena on ette nähtud maareformiseaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine. Tiheasustuse määratlusest sõltuvad maareformi seaduses kehtestatud õigused (maale), samuti alates 2013 aastast ka maamaksu soodustused (vt maamaksuseaduse § 11). Kehtiva maareformiseaduse § 7 lg 4 näeb ette, et selle paragrahvi sätteid kohaldatakse tiheasustusega aladel. Tiheasustusega alad on nimetatud seaduse tähenduses maa-alad, mis on tiheasustusega aladeks määratud kehtestatud planeeringuga. Kui üldplaneering puudub või maakonnaplaneeringu alusel ei ole võimalik tiheasustusega ala määrata, loetakse tiheasustusega aladeks maa-alad, mille kohta on koostatud linnade ja alevite generaalplaani, detailplaneerimise projektid, ettevõtete gruppide generaalplaani skeemid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projektid ning muud planeerimisprojektid, mida ei ole kehtetuks tunnistatud. Nende planeeringute puudumise korral määrab tiheasustusega alad kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul maavanem. Arvestades, et maareform on jõudnud lõppetappi ning sellest oleneb maa erastamise ulatus ja võõrandatud maa eest makstava kompensatsiooni summa, ei ole põhjendatud „tiheasustusega ala“ mõiste PlanS-st väljajätmine.

²¹⁴ RKHK. 3.12.2007, 3-3-1-41-06.

§ 71 lõige 2 näeb ette, et lahendatavate ülesannete otsustamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist. Seega tuleb iga üldplaneeringu koostamisel arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilisi vajadusi ning hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse üldplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada.

§ 71 lõige 3 sätestab, et üldplaneeringuga võib teha ettepaneku maakonnaplaneeringu muutmiseks. Eeltoodud regulatsioon on analoogne täna kehtiva PlanS § 8 lõikes 4 tooduga. Seega juhul, kui maavanem maakonnaplaneeringu muudatusega nõustub, kantakse vastav muudatus maakonnaplaneeringusse 30 päeva jooksul üldplaneeringu kehtestamisest arvates.

§ 71 lõige 4 sätestab maakasutuse juhtotstarbe mõiste nähes ette, et maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve (eeldatavalt üle 51%), mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Mõiste on sisuliselt sama seni kehtinud PlanS-s sisalduva maakasutuse juhtotstarbe mõistega kehtiva PlanS § 8 lõikes 3¹.

§ 71 lõige 5 näeb ette, et regionaalminister võib määrusega kehtestada nõuded üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete täpsustamiseks. Määrusega on võimalik sätestada, kuidas ja millises täpsusastmes üldplaneeringuga lahendatavaid ülesandeid käsitleda tuleb.

Eelnõu § 72. Koostöö ja kaasamine üldplaneeringu koostamisel

Vaata peatüki „koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ kohta toodud selgitusi.

Koostöö

Üldplaneering koostatakse koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi üldplaneering käsitleb ja planeeringualaga külgnevate kohaliku omavalitsuse üksustega.

Kaasamine

Üldplaneeringu koostamisse kaasatakse maavanem ja isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada, isiku, kes on avaldanud soovi olla üldplaneeringu koostamisse kaasatud, samuti asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või planeeringuala ruumiliste arengusuundumuste vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu, milleks on Eesti Keskkonnaorganisatsioonide Koda. Kuna kaasamine seisneb eeskätt olulistest menetlusetappidest teavitamises, siis ei ole kuigi tõenäoline, et isikute teavitamine, kes on eelnevalt selleks soovi avaldanud ja oma kontaktandmed teatanud, saab olla planeeringu koostamise korraldajale sedavõrd koormav, et õigustada sellises olukorras kaasamisest keeldumist. Nimetatule on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus eelnõu kohta esitatud arvamuses, mistõttu on selliste isikute kaasamine eelnõu kohaselt kohustuslik. Samas ei anna kaasamine õigust kõigis menetlustoimingutes osalemiseks, vaid isikul on eeskätt õigus saada infot ja olla teavitatud menetluse olulisematest etappidest.

HKMS-i kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (lähtudes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti võib üldplaneeringu koostamisse kaasata kõik muud isikud (nii füüsilised kui juriidilised) kelle huve võib üldplaneering puudutada. (Riigikohus on lahendis 3-3-1-56-02²¹⁵ märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem

²¹⁵ RKHK 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.

Info planeeringu algatamisest ja seega võimalusest selle koostamises osaleda, peaks jõudma isikuteni läbi ajalehtede või Ametlike Teadaannete, samuti saab isik vastava info leida ka planeeringu algataja ja koostaja veebilehelt. Nimetatud info saamisel tekib isikul võimalus planeeringu koostamise korraldajale teada anda, et ta soovib planeeringu koostamises osaleda.

Koostöötégija ja kaasatav teatab üldplaneeringu koostamise korraldajale temale seaduses ettenähtud teadete edastamise viisi ja selleks vajalikud kontaktandmed. Juhul kui isik teadete edastamise viisi ei esita, edastab üldplaneeringu koostamise korraldaja kõnesolevas seaduses nimetatud teated posti teel füüsilisele isikule rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil ja juriidilisele isikule vastavasse registrisse (äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register vms) kantud aadressil.

Eelnõu § 73. Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine

§ 73 lõige 1. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus toodud, et üldplaneeringu algatab kohalik omavalitsus, kuid lisatud on ka omavalitsusorgan, kes üldplaneeringu algatab. Lähtudes KOKS § 22 lg 1 p-st 32 kuulub üldplaneeringu algatamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Samuti on PlanS-i lisatud, et kohaliku omavalitsuse volikogu algatab üldplaneeringu otsusega, kuna KOKS § 7 lg 2 kohaselt on volikogul õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-8-02²¹⁶ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt. Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni, milleks on planeeringu kehtestamise otsus, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05²¹⁷, märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08²¹⁸ leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik, millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine on igaühe õigus. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Üldplaneeringu algatamise taotluse esitamise õigust seaduses eraldi sätestatud ei ole. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt haldusmenetluse seadusest ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega, vaid olemuselt mittevajaliku dubleeriva ja kohati eksitada võiva regulatsiooni väljajätmisega seadusest.

§ 73 lõige 2. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06²¹⁹ leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, samas on Riigikohtuotsuses 3-3-1-79-09²²⁰

²¹⁶ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

²¹⁷ RKHK 13.10.2005, 3-3-1-44-05

²¹⁸ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

²¹⁹ RKHK 03.12.2007, 3-3-1-41-06.

märgitud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud. Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Nimetatud tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.

Eeltoodust lähtuvalt ja planeeringu algataja kaalutusruumi piiritlemiseks on seaduses sätestatud, et üldplaneeringut ja KSH-d ei algatata, kui algatamine on ilmselgelt vastuolus maakonnaplaneeringuga, algatamisel on ilmne, et algatatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik ehk juba algatamisel on selge, et planeeringut ei ole objektiivsetel asjaoludel võimalik realiseerida, või selleks on muul ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus. Algatamisest keeldumise alused on rakendatavad eelkõige juhtude, kui planeeringu algatajale esitatakse algatamise taotlus lähtudes HMS-st või MSVS-st lähtudes. Kuna planeeringu algatamisest keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema igakülgset kaalutud ja põhjendatud. Algatamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhendada muuhulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest, s.t tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistasus.

Planeeringu algatamisest keeldumise põhjuseid on käsitlenud Riigikohus ka lahendis 3-3-1-62-02²²¹, milles kohus märkis, et kohalikul omavalitsusel tuleb enne detailplaneeringu algatamise üle otsustamist juhul, kui on selge, et kohalikul omavalitsusel pole detailplaneeringu realiseerimiseks raha, tagada, et langetatav otsus on huvitatud isiku jaoks proportsionaalne ja vastab võrdse kohtlemise põhimõttele. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda, kas detailplaneeringu realiseerimiseks puuduv raha on võrdsustatav ülekaaluka avaliku huviga, mis tingib keelduva otsuse langetamisega. Seega võib üldplaneeringu olemasolul uue üldplaneeringu algatamise taotluse rahuldamata jätmise aluseks olla näiteks planeeringu realiseerimiseks vajalike vahendite puudumine.

§ 73 lõige 3. Menetlustähtaegade ühtlustamiseks on sätestatud nõue, et planeeringu koostamise korraldaja teeb planeeringu ja KSH algatamise või algatamisest keeldumise otsuse 30 päeva jooksul planeeringu algatamise ettepaneku esitamisest. Nagu eelpool märgitud, siis vaatamata üldplaneeringu algatamise taotluse esitamise võimaluse uues PlanS-s puudumisele, on isikutel õigus esitada taotlusi märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel. Nimetatud tähtaega võib mõjuval põhjusel pikendada 90 päevani. Mõjuvaks põhjuseks võib olla näiteks planeeringuala suurus, uuringute läbiviimise vajadus või kaasatavate ja koostöötegijate suur hulk, planeeringuala eripära, vms. Eeltoodust tulenevalt tuleb enne taotluse suhtes otsuse langetamist välja selgitada mitmed asjas tähtsust omavad asjaolud ehk haldusorganil on vajalik rakendada HMS-st tulenevat uurimispõhimõtet, mille rakendamine 30 päeva jooksul ei pruugi alati võimalik olla. Sellisel juhul tuleks taotluse esitajat algatamise otsustamise tähtaja pikendamisest ka teavitada.

Kehtiv PlanS ei kehtesta tähtaega, mille jooksul peab kohalik omavalitsus algatatud planeeringu kehtestama. Samuti puudub tähtaeg planeerimismenetluse erinevate etappide (koostamine, vastuvõtmine, kehtestamine) läbiviimiseks. Kuna PlanS § 1 lg 6 järgi kohaldatakse planeerimisseaduses ettenähtud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, siis PlanS § 1 lg 6 ja HMS § 5 lg 2 koosmõjus tuleb planeerimismenetluse käigus teostatavad menetlustoimingud läbi viia võimalikult kiirelt.

§ 73 lõige 4. Eelnõus on sätestatud üldplaneeringu algatamise otsuses väljatoodav teave. Planeeritava ala asukoha ja suuruse väljatoomine on vajalik eelkõige üldplaneeringu osa kohta koostatavate planeeringute, samuti teemaplaneeringute puhulehk planeeringud, millega ei ole hõlmatud kogu kohaliku omavalitsuse territoorium.

²²⁰ RKHK 27.01.2010, 3-3-1-79-09.

²²¹ RKHK 06.11.2002, 3-3-1-62-02.

§ 73 lõied 5 ja 6. Üldplaneeringu ja KSH algatamisest tuleb teavitada 30 päeva jooksul algatamisest vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul algatamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Nimetatud erisuse sätestamine tuleneb asjaolust, et praktikas on seni kehtinud valla- või linnalehtedes 30 päeva jooksul avaldamise kohustuse täitmine osutunud keerukaks, kuna paljude valla- või linnalehed ilmuvad rohkem kui 30 päeva tagant ehk nimetatud lehed ei ilmu vähemalt üks kord kuus või puudub valla- või linnaleht üldse. Samas on valla- või linnaleht kohaliku elanikkonnale oluliseks informatsiooni saamise allikaks ning arvestada tuleb, et elanikkond peab olema kaasatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis.

Linnalehtedes planeeringu avaldamise kohustust on käsitlenud Riigikohus otsuses 3-3-1-69-12²²². Otsuses, kus käsitleti küll detailplaneeringu kehtestamise teate avaldamise kohustust, asus kohus seisukohale, et kehtiva PlanS § 25 lg 4 esimesest lausest nähtub kohaliku omavalitsuse kohustus avaldada detailplaneeringu kehtestamise teade vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamisest päevast arvates. Seda kohustust saab tähtaega rikkumata täita vaid sellise vallalehe abil, mis ilmub vähemalt üks kord kuus. Antud kaasuses ei olnud vallaleht avaldamiskohana nõuetekohane, kuna see ei ilmunud vähemalt üks kord kuus. Küll aga otsustas Riigikohus antud asjas isiku kaebuse esitamise tähtaja ennistada, kuna isik võis ekslikult arvata, et kaebetähtaeg hakkas kulgema teate vallalehes avaldamise hetkest.

Samuti tuleb üldplaneeringu ja KSH algatamise teade avaldada Ametlikes Teadaannetes ja üldplaneeringu koostamise korraldaja ehk valla- või linnavalitsuse või nende ametiasutuse veebilehel 14 päeva jooksul algatamisest. Üldplaneeringu ja KSH algatamise teade peab sisaldama algatamise otsuses toodud teavet, mis annab isikutele informatsiooni otsustamiseks, kas nad soovivad edaspidi menetluses osaleda või mitte.

§ 73 lõige 7. Lisaks eeltoodule tuleb algatamisest kirjalikult teavitada isikuid ja asutusi, kellega tehakse üldplaneeringu koostamisel koostööd ja isikuid, keda tuleb planeeringu koostamisse kaasata. Kuna kaasatavate ring ei pruugi menetluse algatamisel alati veel üheselt määratav olla, siis teavitab planeeringu koostamise korraldaja neid menetlusse kaasamisest viivitamatult kaasamise vajaduse ilmumise. Samas kaasatavaid, kes on menetluse alguses teada, tuleb algatamisest teavitada sarnaselt koostöötegitajega ehk 30 päeva jooksul planeeringu algatamisest arvates.

Rõhutama peab ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-12-08²²³ märgitud, milles kohus rõhutas vajadust isikuid seaduses sätestatust intensiivsemalt teavitada, kui on ette näha, et üksnes PlanS-is ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Seega ei ole seaduses ettenähtust intensiivsem teavitamine nõutav, kui sellega kaasnevad kulud oleksid ebamõistlikud ning ilmselgelt ebaproportsionaalsed kohaliku omavalitsuse üksuse muude kuludega.

§ 73 lõige 8 näeb ette, et kui üldplaneeringu algatamisel on teada või planeeringu koostamise käigus selgub, et üldplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teatab planeeringu koostamise korraldaja üldplaneeringu algatamisest kinnisasja omanikule 7 päeva jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemisest või sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse ilmumise päevast arvates.

Seni kehtinud PlanS sisaldab sellist nõuet vaid detailplaneeringu koostamise puhul, kuid arvestades, et KASVS § 3 lg 4 sätestab, et sundvõõrandamine toimub detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel kehtestatud üldplaneeringu alusel, on vastava nõude lisamine PlanS-i põhjendatud.

²²² RKHK 28.12.2012, 3-3-1-69-12

²²³ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08

Eelnõu § 74. Üldplaneeringu koostamise ja KSH hindamise lõpetamine

Eelnõu kohaselt võib üldplaneeringu koostamise ja KSH lõpetada eelkõige juhul, kui:

- 1) koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus, või
- 2) planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus.

Vastava menetluse lõpetamise aluseid sätestava regulatsiooni toomine PlanS-i on vajalik seetõttu, et HMS § 43 sätestatud haldusakti andmise menetluse lõppemise alused ei pruugi planeerimismenetluses piisavad olla. Nimelt näeb HMS § 43 lg 1 ette kinnise loeteluna ette haldusakti andmise menetluse lõppemise alused, milleks on:

- 1) haldusakti teatavakstegemine;
- 2) taotleja poolt taotluse tagasivõtmine;
- 3) haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmine;
- 4) haldusakti adressaadi surm või lõppemine, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga.

Samas ei ole välistatud üldplaneeringu koostamise lõpetamine ka muudel juhtudel, kui sättes nimetatud. Eesmärgi olulise muutumise all ei ole peetud silmas eesmärgi täpsustamist ehk olukorda, kus eesmärk olemuselt samaks jääb. Olulisuse hindamine on eelkõige üldplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus. Samas ei saa toetada olukordi, kus algselt seatud eesmärk muutub menetluse käigus täielikult (nt algselt puhkealade planeerimise eesmärgil algatatud planeeringuga kavandatakse lõpuks elamuala või vastupidi).

Samas ei kohusta säte üldplaneeringu koostamise korraldajat ka sellistel juhtudel menetlust lõpetama, vaid annab selleks võimaluse. Menetluse lõpetamiseks tuleb anda haldusakt, mille andmisel tuleb lähtuda kõigist haldusaktile kohalduvatest nõuetest arvestades, et tegemist on isikule koormava haldusaktiga.

§ 75. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine üldplaneeringu koostamisel

§ 75 lõige 1 Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus ette nähtud, et üldplaneeringu koostamise korraldaja võib kehtestada üldplaneeringu koostamise ajaks planeeringualal või selle osal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu, kui koostatava planeeringuga kavatsetakse muuta planeeringuala kohta varem kehtestatud ehitusõigust.

Samasisuline säte on toodud seni kehtinud Plans §-s 15. Planeerimis- ja ehituskeeld on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, mis annab erandliku võimaluse piirata omandiõigust tulenevalt avalikest huvidest tagades nende realiseerumise võimaluse ning hoiab ära põhjendamatute kulutuste tekke, mis tekiksid siis, kui planeeringualal asutakse ellu viima juba kehtivat planeeringut. Eeltoodut on tõdenud Tartu Halduskohus asjas 3-06-1853/15²²⁴ tehtud otsuses.

Kohalik omavalitsus peab planeeringu algatamisel otsustama, kas planeeritava ala või selle osa kohta on vajalik seada ajutine planeerimis- ja ehituskeeld. Samas võib planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise vajadus ilmned ka planeeringu koostamise käigus. Planeeringu koostamise protsess võib teatud juhtudel olla väga pikaajaline ning selleks, et saavutada planeeringuga kavandatu elluviimine, võib olla vajalik peatada teatud perioodiks omanike õigused maa-ala vabaks kasutamiseks. Samas peab planeerimis- ja ehituskeeld olema väga hästi põhjendatud ja kaalutletud erand, milles peavad planeerimis- ja ehituskeeluga hõlmatud isikud saama enda huvisid kaitsta. Seega ei piisa vaid puudutatud isikute teavitamisest, vaid neile peab andma võimaluse arvamuse avaldamiseks.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust. Põhiseaduse § 32 lõige 2 sätestab: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste

²²⁴ TrtHK 12.02.2007, 3-06-1853/15.

huvide vastaselt.“ Omandikitsendused on kõik need omandipõhiõiguse riived, mis ei ole omandi võõrandamised omaniku nõusolekuta ehk siis valitseva käsituse järgi sundvõõrandamised.²²⁵

§ 75 lõige 2. Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt on ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal keelatud välja anda ehituslube ehitamiseks maa-alal, mille kohta keeld on kehtestatud. Arvestades eelnõu koostamise ajal huvigruppidega läbiviidud konsultatsioone ning praktikas ilmnenu probleeme, lisati eelnõusse, et planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal on keelatud lisaks ehitusloa andmisele, kehtestada planeeringualal üld- või detailplaneeringut, anda projekteerimistingimusi, samuti on keelatud muuta katastriüksuse senist sihtotstarvet. Eeltoodu aitab efektiivsemalt vältida ebavajalike kulutuste tekkimist, mis kaasneb sellega, kui asutakse planeeringualal varem kehtestatud planeeringut ellu viima ja realiseerima ehitusõigust.

§ 75 lõige 3. Praktikas ilmnenu vajaduse põhjal on lisatud, et ajutise planeerimis- ja ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhul võib planeerimis- ja ehituskeeldu pikendada kuni nelja aastani. Samas võib planeerimis- ja ehituskeelu lõppemise tähtaja siduda näiteks üldplaneeringu kehtestamisega, kuid eeldusel, et üldplaneering kehtestatakse enne kahe aasta möödumist keelu kehtestamisest. Tallinna Ringkonnakohus on asjas 3-07-2266/26²²⁶ tõdenud, et õigusvastane oleks ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine lihtsalt kaheks aastaks, sest sellisel juhul poleks planeerimis- ja ehituskeelu kestus proportsionaalne selle seadmise eesmärgiga – otsus üldplaneeringu kohta võidakse teha ka enne kahe aasta täitumist ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisest arvates. Seega ei ole põhjendatud planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine kauemaks kui planeeringu koostamise ajaks.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb keelu pikendamisel igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata keelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust.

Võrdlusriikidest võib esile tuua Soome, kus kehtib võimalus planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamiseks kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhtudel võib planeerimis- ja ehituskeeldu pikendada kahe aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui kaheksaks aastaks.²²⁷ Arvestades planeerimis- ja ehituskeelu intensiivset riivet isiku omandiõigusele, peab planeerimis- ja ehituskeelu pikendamine olema sisuliselt põhjendatud ehk sellele rakendub nn kõrgendatud põhjendamiskohustuse nõue. Sellisteks juhtudeks võib olla näiteks olulise avaliku huvi olemasolu planeerimis- ja ehituskeelu pikendamiseks vms.

§ 75 lõige 4. Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld ei laiene ehitamisele, milleks on antud ehitusluba või millest on teatatud enne planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist ning ehitiste ehitamisele, milleks ei ole ehitamise teatise esitamine või ehitusluba nõutav (ehitusloa kohustuslike ehitiste loetelu vt. EhS lisa 1).

§ 75 lõige 5. Üldplaneeringu koostamise korraldaja teatab kinnisasja omanikule, kelle kinnisasja suhtes ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kohaldatakse ja vajadusel isikutele, keda ajutine planeerimis- ja ehituskeeld puudutada võib, ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tähtkirjaga hiljemalt 14 päeva enne ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist. HMS § 40 lg 1 näeb ette, et haldusorgan peab enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kuna keelu kehtestamise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, mis piirab oluliselt isiku õigusi, on selle menetlemisel eriti oluline roll isiku ärakuulamisel ja vastuväidete esitamise võimaluse andmisel. Seega aitab teavitamine kaitsta isikule enda huvisid juba läbiviidava menetluse käigus.

§ 75 lõige 6. Planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise õigus on üldplaneeringu koostamise korraldajal, kelleks on valla- või linnavalitsus.

²²⁵ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õiguspõhine. Juridica 2005.

²²⁶ Tallinna RK 19.03.2009 3-07-2266/26.

²²⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki § 53. Internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

KOKS § 7 lg 2 kohaselt on valitsusel õigus anda üksikaktidena korraldusi ja seega kehtestab üldplaneeringu koostamise korraldaja planeerimis- ja ehituskeelu korraldusega. Korraldus peab olema põhjendatud ning selles peavad olema välja toodud kõik faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis tingisid korralduse andmise. Haldusakti motiveerimise kohustus on Riigikohus käsitlenud mitmetes lahendites. Haldusakti motiveerimine on haldusakti õiguspärasuse oluline eeldus (Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-07²²⁸). Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse (Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-00²²⁹). Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Läbi haldusakti õigusliku ja faktilise aluse saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti. Vastasel korral võib haldusakti õigusliku ja faktilise aluse otsimine kanduda üle kohtumenetlusse. Sellisel juhul ei kontrollita enam haldusorgani tegevust, vaid otsitakse põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks (Riigikohtu otsus haldusasjas 3-3-1-49-08²³⁰). Seega peab ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestav korraldus olema väga põhjalikult motiveeritud, et välistada selle hilisem tühistamine kohtumenetluses. Planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestavast korraldusest peab ilmne ka ala, millele keeld on kehtestatud (kinnisasja täpsusega). Keeldu kehtestamisest teavitatakse tähtkirjaga ajutise planeerimis- ja ehituskeeldu aluse kinnisasja omanikku, maakatastri pidajat ning vajadusel isikuid, keda võib keeld puudutada, 7 päeva jooksul keeldu kehtestamise päevast arvates. Maakatastri pidajale andmete saatmine on oluline tagamaks, et maakatastri pidaja oleks teadlik planeerimis- ja ehituskeeldu ala asukohast ja suurusest, kuna vastasel juhul puudub alus sellel maaalal katastriüksuse sihtotstarbe muutmiseks keeldumiseks. Maakatastri pidajale edastatavad andmed peavad olema edastatud masinloetaval kujul ehk elektroonilises formaadis.

Eelnõu § 77. Üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus

Pärast üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamist koostab üldplaneeringu koostamise korraldaja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse.

Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses tuuakse välja keskkonnamõju hindamise ulatus ja eeldatav ajakava ning üldplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasneda võiv keskkonnamõju, sealhulgas mõju inimese tervisele, piiriülese keskkonnamõju esinemise võimalikkus ja võimalik mõju Natura 2000 võrgustiku alale ja muu planeeringu koostamise korraldajale teadaolev asjassepuutuv teave. Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus on aluseks keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande koostamisele.

Vaata täpsemalt § 18 juures ja peatükis „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ selgitatud.

Eelnõu § 77. Üldplaneeringu lähteseisukohtade ja KSH väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekute küsimine

Üldplaneeringu koostamise korraldaja esitab üldplaneeringu lähteseisukohad ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse ettepanekute küsimiseks kaasatavatele ja koostöötegijatele ja määrab tähtaja ettepanekute esitamiseks, mis ei tohi olla lühem kui 30 päeva.

Koostöötegijad ja kaastavad esitavad üldplaneeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta oma pädevusvaldkonnast lähtudes ettepanekud, samuti hinnangu keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse asjakohasuse ja piisavuse kohta. Kui eelnimetatud isikud või asutused ei ole oma ettepanekuid määratud tähtajaks esitanud

²²⁸ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

²²⁹ RKHK 22.05.2000, 3-3-1-14-00.

loetakse, et ta ei soovi üldplaneeringu lähteseisukohtade ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuse kohta ettepanekuid esitada.

Lisaks lähteseisukohtades nimetatud koostöötegijatele ja kaasatavatele on maavanemal õigus määrata täiendavalt isikuid ja asutusi, kellega tuleb planeeringu koostamisel koostööd teha või keda tuleb planeeringu koostamisse kaasata.

Üldplaneeringu koostamise korraldaja vaatab esitatud ettepanekud läbi ning teeb nende alusel üldplaneeringu lähteseisukohtades ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsuses vajalikud muudatused.

Üldplaneeringu lähteseisukohad ja keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus koos esitatud ettepanekutega avalikustatakse üldplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel.

Vaata täpsemalt § 19 juures ja peatükis „Planeerimisemenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühitamine“ selgitatud.

Eelnõu § 78. Üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avalik väljapanek

§ 78 lõige 1. Koostöötegijate ja kaasatavate poolt esitatud ettepanekute alusel täiendatud KSH väljatöötamise kavatsusest lähtudes koostab planeeringu koostamise korraldaja KSH aruande. Paralleelselt töötatakse edasi üldplaneeringuga. KSH aruande koostamise ja sisuliste nõuete osas tuleb lähtuda vastavat valdkonda reguleerivast KeHJS -st. Seejärel korraldab üldplaneeringu koostamise korraldaja üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek tuleb korraldada vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse ehk valla või linna keskses ja valla suuremates asulates.

Seni kehtinud PlanS § 18 lg 2 punkt 1 nägi ette, et üldplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas.

Eelnõu koostajate hinnangul piisab, kui seaduses sätestada, et avaliku väljapaneku korraldamine on nõutav vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskses ja valla suuremate asulate keskses. Seega tuleb avalik väljapanek korraldada valdade ja linnade keskses. Arvestades, et suuremate valdade puhul ei pruugi vaid valla keskses avaliku väljapaneku korraldamine piisav olla, ega taga, et kõik soovijad saaksid avalikul väljapanekul osaleda. Suuremate asulate määratlemine on KOV hinnata, kuid soovituslikult võiksid sellisteks asulateks olla asulad, kus elab üle 500 inimese. Samas vajadusel tuleks avalik väljapanek korraldada lisaks ka planeeringuala muudes paikades.

Avaliku väljapaneku korraldamise õiguspärasust ja asukohtade valikut on Riigikohus analüüsinud oma lahendis 3-3-1-21-11²³¹. Nimetatud lahendis viitas kohus ka lahendile haldusasjas nr 3-3-1-16-08²³² ja rõhutas, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenäevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sealhulgas avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muu hulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

Kolleegiumi hinnangul ei tulene kohaliku omavalitsusele üldplaneeringu väljapaneku kohtade valikul otsustusruumi võimaldavast kehtiva PlanS § 18 lg 2 p-st 1, et teatud asjaoludel ei võiks õiguspärane olla ka üldplaneeringu avaliku väljapaneku korraldamine üksnes valla keskses. Viidatud otsuses haldusasjas

²³¹ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

²³² RKHK 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

nr 3-3-1-16-08²³³ möönis kolleegium kehtiva PlanS § 18 lg 2 p 2 kohaldamisega seonduvalt, et võib esineda olukordi, kus praktilistel kaalutlustel on raskendatud või ebamõistlik formaalselt järgida nõuet korraldada detailplaneeringu avalik väljapanek planeeringujärgses asulas. Sellisel juhul võib haldusorgan otsida mõistlikke alternatiive, pidades siiski silmas kohustust teha kõik endast olenev, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata.

Kehtiva PlanS § 18 lg 2 p 1 formaalne järgimine ning üldplaneeringu väljapaneku korraldamine erinevates asulates asuvates avalikult kasutatavates hoonetes ei pruugi alati tagada üldplaneeringuga tegelikku tutvumist ja planeerimismenetluses osalemist. Näiteks juhul, kui planeeringumaterjal koos lisadega on väga mahukas ning sellest arusaamine keerukas, on just valla keskuses asjatundlike ametnike juuresolekul võimalik saada põhjalikke selgitusi. Kehtiva PlanS § 18 lg 8 kohaselt peab planeeringu avaliku väljapaneku kestel kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses, kuid sellest sättest ei tulene kohustust tagada täiendavate selgituste andmine kõikides väljapanekukohtades. Ei saa välistada, et asustuse struktuuri, infrastruktuuri omapära, väljapaneku asukohta või avalikus kasutuses oleva hoone lahtiolekuaegade tõttu on avalikkuse juurdepääs planeeringu väljapanekule paremini tagatud vallakeskuses, kui näiteks elukohale lähimas või muus asulas. Ka ei pruugi planeeringu avalikuks väljapanekuks sobida näiteks julgeoleku-, tervishoiu- või heakorranõuete tõttu igasugune avalikus kasutuses olev hoone.

Seega on oluline, et üldplaneeringu koostamise korraldaja teeks kõik endast olenev, et planeeringuala ja lähiümbruse elanikud tõhusal ning isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusse kaasata. Vaatamata sellele, et kohustuslik on korraldada avalik väljapanek vähemalt valla- või linna keskuses, tuleb igal üksikjuhtumil hinnata ka avaliku väljapaneku korraldamise vajadust muudes asukohtades.

Kuna eelnõus on kavandatud planeeringu koostamise ja KSH koostamise ühitamine, on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine aruande valmimisel vajalik, kuna KSH aruande puhul on avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine nõutav. Nimetatud kohustus on kehtestatud direktiiviga 2001/42/EÜ, millest tuleneb kohustus KSH aruande avaliku väljapaneku ja arutelu korraldamiseks ning samast direktiivist tuleneb kohustus koos aruandega avalikustada ka kava või programm, mille strateegilist mõju hinnatakse nõutav. Samas aitab planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamine selles etapis (enne planeeringu kooskõlastamist koostöötegitajatega) tagada Torremolinose hartas toodud põhimõtte järgimist, mille kohaselt peab elanikkond olema kaasatud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis.

§ 78 lõiked 2–6. Avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamusi. Tegemist on samasisulise võimaluse ületoomisega kehtiva PlanS § 20 lõikest 1.

Üldplaneeringu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva ning selle toimumisest teavitatakse koostöötegitajaid ja kaasatavaid viisil, millises nad soovi avaldanud (e-postiga, posti teel, vms), hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Nimetatud tähtaega saab pidada piisavaks, et tagada huvitatud isikute avalikul väljapanekul osalemise võimalus. Kui teavitamise viisi üldplaneeringu koostamise korraldajale teatatud ei ole, teavitab üldplaneeringu koostamise korraldaja koostöötegitajaid ja kaasatavaid kirjalikult. Nimetatud teates antakse teada avaliku arutelu toimumise aeg ja koht ning tuuakse välja lõikes 6 toodud teave.

Passiivseid kaasatuid ehk laiemat avalikkust teavitatakse avalikust väljapanekust ja arutelust vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuvast valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille kohaliku omavalitsuse üksus on määranud valla- või linna ametlike teadete avaldamise kohaks vähemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust.

²³³ RKHK 05.12.2008, 3-3-1-16-08.

Kui teatamine ei ole valla- või linnalehe ilmutamissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimaik, avaldatakse teade nimetatud lehes esimesel võimalusel enne avaliku väljapaneku algust.

Valdavalt ilmuvad valla- või linnalehed üks kord kuus, kuid samas ei pruugi see erinevate asjaolude tõttu alati nii olla (näiteks suvepuhkuste perioodil). Valla- või linnalehes teadete avaldamisega seonduvat on Riigikohus käsitlenud lahendis 3-3-1-36-12²³⁴, kus kolleegium nõustus ringkonnakohtuga selles, et ebamõistlik oleks eeldada ja nõuda, et detailplaneeringust huvitatud isikud peaksid planeeringu kehtestamise teadet otsima mitmest planeerimisestuse nõuetele vastavast ajalehest ja ka veebilehelt. Kolleegiumi arvates on mõistlik ja planeerimisestusega kooskõlas eeldada, et planeeringu kehtestamise teadet otsitakse kas veebilehelt, vallalehest, maakonnalehest või päevalehest tingimusel, et valitud avaldamiskoht on nõuetekohane. Kohus rõhutas, et nõuetekohane on vaid selline valla- või linnaleht, mis ilmub vähemalt üks kord kuus. Käsitletud juhtumi puhul ei ilmunud leht juuli kuus, mistõttu ei saanud lehte pidada nõuetekohaseks teadete avaldamise kohaks. Samas on valla- või linnaleht kohalikele elanikele oluliseks info hankimise allikaks, mistõttu saab avaliku väljapaneku teate seal avaldamist isegi vähem kui 14 päeva enne avaliku väljapaneku toimumist, pidada põhjendatuks. Samuti avaldatakse teade avaliku väljapaneku toimumise kohta valla- või linnavalitsuse veebilehel.

Teates tuleb avaldada planeeringuala asukoht ja anda lühiülevaade üldplaneeringu sisu ja sellega kaasnevate mõjude kohta, tuues välja kavandatavad muudatused võrreldes olemasoleva olukorraga. Eeltoodu ei eelda kõikide muudatuste üksikasjalikku käsitlemist, vaid üldplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomist.

§ 78 lõige 7. Sarnaselt seni kehtinud PlanS § 18 lg 8 regulatsiooniga on eelnõus toodud, et üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku ajal tagatakse valla- või linnavalitsuse töötaja jooksul isikute juurdepääs kõigile valla- või linnavalitsuse käsutuses olevatele üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et asjast huvitatud isikud saaksid vajadusel tutvuda materjalidega lähemalt ning küsida täiendavat informatsiooni valla- või linnavalitsuse vastavatelt töötajatelt.

§ 78 lõige 8. Kõigil isikutel on avaliku väljapaneku jooksul õigus esitada üldplaneeringute ja KSH aruande eelnõu kohta arvamusi. Eelnõus väljendab üldmõistet termin „arvamus“, mis hõlmab endas ka ettepanekuid ja vastuväiteid.

Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-54-03²³⁵ kohaselt ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Ettepanekute tegemise mõte seisneb eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Isikutel on õigus teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-21-11²³⁶ rõhutanud, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamisse. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele, vaid väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. Eeltoodut arvestades peab koostamise korraldaja sisuliselt põhjendama avalikul väljapanekul esitatud arvamustega mitteamestamist.

Sarnaselt seni kehtinud PlanS-s sätestatuga teatab üldplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuse suhtes 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Koos seisukoha teatamisega teatab koostamise korraldaja kirjalikke arvamusi esitanud isikutele üldplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha.

²³⁴ RKHK 20.09.2012, 3-3-1-36-12.

²³⁵ RKHK 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

²³⁶ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

Eelnõu § 79. Üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu

§ 79 lõiked 1–3. Üldplaneeringu ja KSH aruande avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Sarnaselt maakonnaplaneeringuga on ka üldplaneeringu puhul tähtaja määramisel lähtutud eeldusest, et planeeringu koostamise korraldaja jõuaks vastata planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamustele enne planeeringu avalikku arutelu. Eeltoodu aitab kaasa avalike arutelude sisulisemale läbiviimisele, kuna arvamusi esitanud isikud on eelnevalt informeeritud planeeringu koostamise korraldaja seisukohast enda esitatud arvamuse suhtes. Avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele enne arutelu vastamise vajalikkusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-87-08²³⁷, kus kohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav.

Samas aitab avaliku arutelu läbiviimiseks tähtaja määramine tagada, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu vaheline aeg ei jääks liiga pikaks ega soodustaks planeerimismenetluse põhjendamatult pikaks venimist. Avaliku arutelu toimumise aeg ja koht teatatakse koos avaliku väljapaneku aja ja koha teatamisega ehk avaliku arutelu teade tuleb koos avaliku väljapaneku teatega edastada koostöötegitajatele ja kaasatavatele, samuti tuleb avaliku arutelu teade avaldada koos avaliku väljapaneku teatega vastavas ajalehes. Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud. Sellistel juhtudel võib pidada planeeringut kui avalikku kokkulepet saavutatuks, mistõttu ei ole avaliku arutelu korraldamine põhjendatud.

§ 79 lõige 4 näeb ette, et avalikul arutelul tutvustab üldplaneeringu koostamise korraldaja avaliku väljapaneku kestel esitatud kirjalikke arvamusi ning oma seisukohti nende suhtes, põhjendab üldplaneeringu koostamisel valitud lahendusi ning vastab muudele üldplaneeringut ja KSH aruannet käsitlevatele küsimustele.

Töögrupi hinnangul ei saa avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks olla nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei ole esitatud, samas ei saa ka uute teemade tõstatamist avalikul arutelul muidugi ka välistada. Eelkõige peaks avalik arutelu olema avalikul väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud arvamustel suurem kaal, kui avalikul arutelul esitatud arvamustel. Samas kohalduvad avalikule arutelule muudest seadustest tulenevad nõuded, näiteks on isikul õigus esitada kirjalikke arvamusi lähtudes MSVS-st ja planeeringu koostamise korraldajal kohustus neile ka 30 kalendripäeva jooksul vastata. Samuti on HMS-st tulenevalt menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust. Samuti näeb eelnõu ette planeeringu koostamise korraldaja kohustuse vastata avalikul arutelul üldplaneeringut ja KSH aruannet puudutavatele küsimustele, mis tagab avalikul väljapanekul tõstatamata küsimustele tähelepanu pööramise üldplaneeringu koostamise korraldaja poolt.

§ 79 lõige 5. Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamust avaldanud isik võib loobuda oma arvamusest, teatades sellest üldplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (paber kandjal, e-mail väljatrükitud kujul vms).

Eelnõu § 80. Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 80 lõige 1 Sarnaselt kehtivas PlanS-s sätestatuga tuleb juhul, kui üldplaneeringu ja KSH aruande eelnõu kohta esitati avalikul väljapanekul kirjalikke arvamusi, üldplaneeringu koostamise korraldajal esitada informatsioon avaliku arutelu ja avaliku väljapaneku tulemuste kohta vastavas ajalehes, milleks

²³⁷ RKHK 15. 01.2009, 3-3-1-87-08.

on planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse vähemalt üks kord kuus ilmuv asjaolu valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla- või linna ametlike teadaannete avaldamise kohaks, 30 päeva jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, avaldatakse informatsioon 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Kuna tulemuste terviklik avaldamine ei pruugi olla vajalik ega otstarbekas, peaks avaldatav info sisaldama kokkuvõtet avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu olulisematest aspektidest, mille hindamine on üldplaneeringu koostamise korraldaja pädevuses. Samasisuline informatsiooni avaldamise nõue sisaldub ka täna kehtiva PlanS § 21 lg-s 3.

§ 80 lõige 2. Seejärel teeb planeeringu koostamise korraldaja üldplaneeringus ja KSH aruande eelnõus vajalikud muudatused. Muudatuste tegemisel kasutab planeeringu koostamise korraldaja kaalutusõigust, mille rakendamisel tuleb pidades silmas seaduse üldiseid eesmärgi ja põhimõtteid, samuti planeeringu eesmärki ning muid asjaolusid. Muudatuste arvestamist tuleb kirjeldada, samuti tuleb arvamuste arvestamata jätmist põhjendada.

§ 80 lõige 3. Juhul kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad üldplaneeringu põhilahendusi korraldatakse uus avalik väljapanek ja avaliku arutelu lähtudes seaduses ettenähtud nõuetest. Üldplaneeringu põhilahenduse muudatuse määratlemine on planeeringu koostamise korraldaja hinnata.

Eelnõu § 81. Üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu esitamise kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

§ 81 lõige 1. Nagu ka eelnevalt koostööd ja kaasamist selgitavas osas märgitud, esitatakse planeering kooskõlastamiseks kootöötajatele ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamusi.

Planeeringute koostamise praktikas on kohati lähtutud põhimõttest, et kooskõlastus ei ole planeeringu kehtestajale siduv, vaid pigem on tegemist mittesiduva nõuandega. Eeltoodut toetab PlanS-i 1.07.2009 jõustunud muudatusi ettevalmistanud eelnõu seletuskiri. Seega on mittesiduv nõuanne (senise planeerimismenetluses käsitatud kui kooskõlastust) käsitatav arvamuseks HMS-i mõttes.

Viimaks planeerimismenetlust vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga on seaduse koostamisel käsitatud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusega, sealhulgas liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlust alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus.

Kooskõlastamise kohta vaata täpsemalt kooskõlastamise kohta esitatud selgitusi mõistete kohta käivas paragrahvis.

§ 81 lõige 2. Juhul kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud, ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse üldplaneering ja KSH aruande eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kohta arvamust avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimelt võib eriseadustes sisaldada norme, millest lähtuvalt puudub planeeringu koostamise korraldajal õigus ka nimetatud tähtaja möödumisel planeeringut kooskõlastatuks lugeda; näiteks LKS-st tulenev nõue, et kaitsealal ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud planeeringut kehtestada, samuti ei ole lubatud vähendada ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Nimetatud nõude eiramisel võidakse minna vastuollu ka Euroopa Liidu loodus- või linnudirektiiviga, mis võib kaasa tuua vaidlusi Euroopa Kohtus.

Kooskõlastuse ja arvamuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et tulenevalt planeeringu liigist ja keerukusest, samuti tulenevalt objektiivsetest asjaoludest (näiteks ei saa talvel tuvastada kaitstavaid taimi lume alt), ei puugi 30 päevane tähtaeg olla piisav. Seetõttu annab säte võimaluse tähtaega pikendada. Eeltoodu on kooskõlas ka HMS § 16 lg-ga 2, mille kohaselt kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks. Kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtajaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega. Arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise otsustamisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust, arvestades seejuures seaduse üldiseid eesmärke ja põhimõtteid, kui ka konkreetse planeeringu eesmärki.

Sisuliselt samale seisukohale on asunud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-11, kus kohus tõdes, et kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja ta võib sattuda viivitusse, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist, ei tehta otsust.²³⁸

§ 81 lõige 3. Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga, loetakse üldplaneering kooskõlastatuks. Samasisuline regulatsioon sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 17 lg-s 4. Kooskõlastamine toimub vaid haldusorganite vahel ning on oma olemuselt siduv.

Kooskõlastust planeerimismenetluses on käsitletud ka Riigikohus lahendis 3-3-1-1-10, kus kohus märkis, et PlanS § 17 lg-st 4 tuleneb, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmine planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada. Samas oleksid mittesiduvad näiteks ettepanekud, mis tugineksid otstarbekuse kaalutlusele. Viidatud lahendis asus kohus ka seisukohale, et tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming ning oma toimelt sarnane kooskõlastuse andmisest keeldumisega. Samuti on Riigikohus lahendis 3-3-1-5-11 järeldanud, et kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, ei pruugi mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärasust.²³⁹ Keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastamisel hinnatakse aruande õigusaktidele vastavust ning aruandes toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust.

Eelnõu § 82. Üldplaneeringu vastuvõtmine

§ 82 lõige 1. Pärast keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande tulemuste lisamist üldplaneeringusse teeb kohaliku omavalitsuse volikogu üldplaneeringu vastuvõtmise otsuse.

Üldplaneeringu vastuvõtmise otsuse regulatsioon sisaldub kehtiva PlanS § 18 lõikes 1. Eelnõu koostamise käigus kaaluti üldplaneeringu puhul vastuvõtmise reguleerimata jätmist, kuna tegemist on haldusesisese toiminguga, mis üldjuhul eraldi vaidlustamisele ei kuulu, kuid mida on vaja selleks, et suunata planeering avalikustamisele. Lisaks tekitab segadust vastuvõtmise nimetus, sest juriidilises mõttes võetakse vastu nii vastuvõtmise otsus kui ka kõik muud otsused, kuid pärast arutelusid huvigruppidega ning arvestades väljakujunenud praktikat, otsustati vastav toiming eelnõus siiski sätestada.

§ 82 lõige 2. Üldplaneeringu vastuvõtmisega kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu, et üldplaneering vastab õigusaktidele ning et üldplaneering on koostatud vastavuses valla või linna ruumilise arengu

²³⁸ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

²³⁹ RKHK 3.12.2012, 3-3-1-47-12; RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

eesmärkidega. Samuti kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu, et üldplaneeringu koostamisel on võetud arvesse keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusi.

Planeeringu vastuvõtmise otsus on kaalutusotsus, mille langetamine eeldab huvide kaalumist. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-8-02²⁴⁰, et planeeringu vastuvõtmise otsus on haldusorgani otsus, millega planeeringu menetleja annab hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähtekohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis. Samuti tuvastatakse planeeringu vastuvõtmise otsusega selle kehtestamise eeldused, näiteks PlanS-i kohaselt nõutavate kooskõlastuste olemasolu. Planeeringu vastuvõtmise otsust saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada vaid juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mille puhul on juba planeerimismenetluse käigus alust arvata, et menetluse tulemusel kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.

Planeeringu vastuvõtmata jätmise kohta on andnud hinnangu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-56-08²⁴¹, kus kohus on märkinud, et mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja -tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Kolleegium luges üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või selle suure tõenäosuse. Planeeringu vastuvõtmata jätmise ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.

Eelnõu § 83. Üldplaneeringu avalik väljapanek

§ 83 lõige 1. Pärast KSH tulemuste lisamist vastuvõetud üldplaneeringusse korraldab üldplaneeringu koostamise korraldaja üldplaneeringu avaliku väljapaneku. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksuse keskusel ja valla suuremate asulate keskustes ehk valla või linna keskusel ja suuremate asulate keskustes. Arvestades, et suuremate valdade puhul ei pruugi vaid valla keskusel avaliku väljapaneku korraldamine piisav olla, ega taga, et kõik soovijad saaksid avalikul väljapanekul osaleda. Suuremate asulate määratlemine on KOV hinnata, kuid soovituslikult võiksid sellisteks asulateks olla asulad, kus elab üle 500 inimese. Samas vajadusel tuleks avalik väljapanek korraldada lisaks ka planeeringuala muudes paikades. Seega tutvustatakse avalikkusele selles etapis planeeringut, kuhu on juba lisatud KSH aruandest tulenevad muudatused, samuti on selles etapis planeeringusse tehtud muudatused, mis tulenevad antud kooskõlastustest ja esitatud arvamustest. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel tekiks võimalus tutvuda nn planeeringu nn „valmis“ lahendusega ja avaldada selle kohta arvamust.

§ 83 lõige 2. Avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada üldplaneeringu kohta arvamusi. Tegemist on samasisulise õiguse ületoomisega kehtiva PlanS § 20 lõikest 1.

§ 83 lõige 3. Avalikul väljapanekul esitatavast üldplaneeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, üldplaneeringu elluviimise tingimused ja muud üldplaneeringut selgitavad asjaolud. Eeltoodu aitab tagada, et avalikule väljapanekule pandud planeering peab olema arusaadav ja üheselt mõistetav ka planeerimis-, õigus- või muid vastavaid eriteadmisi mitte omavale isikule. Koos üldplaneeringuga avalikustatakse üldplaneeringu kohta kõnesoleva seaduse planeeringu kohta antud kooskõlastused ja arvamused.

§ 83 lõige 4. Üldplaneeringu avalik väljapanek kestab vähemalt 30 päeva, mis on sarnane praegu kehtivas PlanS § 19 punktis 2 sätestatuga, mille kohaselt kestab üldplaneeringu avalik väljapanek neli nädalat. Samas ei ole välistatud avaliku väljapaneku läbiviimine ka pikema ajaperioodi vältel.

§ 83 lõige 5. Üldplaneeringu avalikust väljapanekust teatatakse koostöötegijatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates märgitakse üldplaneeringu avaliku

²⁴⁰ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

²⁴¹ RKHK 16.12.2008, 3-3-1-56-08.

väljapaneku aeg ja koht ning tuakse välja planeeringuala asukoht ja suurus, tutvustatakse lühidalt üldplaneeringu sisu, samuti üldplaneeringu elluviimisega kaasnevat mõjusid ning kirjeldatakse KSH aruande tulemuste lisamist ehk arvesse võtmist. Lisaks tuleb välja tuua üldplaneeringu elluviimisega kaasnevad muudatused. Nimetatud juhul ei ole vajalik kõigi muudatuste üksikasjaline kirjeldamine, vaid üldplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomine. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel, eeskätt planeeringuala elanikel, tekiks ülevaade, mis üldplaneeringu elluviimisega neid ümbritsevas elukeskkonnas võrreldes olemasoleva olukorraga muutub.

§ 83 lõiked 6 ja 7. Üldplaneeringu avaliku väljapaneku toimumise aeg ja koht teatatakse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks, hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või teatamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimalik, avaldatakse teade hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust planeeringuala maakonnalehes. Teade üldplaneeringu avalikust väljapanekust ja avalikust arutelust avaldatakse üldplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel.

14 päevane tähtaeg on piisav tagamaks, et avalikul väljapanekul osaleda soovivad isikud saaksid piisava ajavaruga teha vajalikke ettevalmistusi avalikul väljapanekul osalemiseks. Teates tuleb märkida sama informatsioon, mis tuleb saata ka koostöötajatele ja kaasatavatele.

Avalikust väljapanekust teatamine, samuti planeeringu algatamise ja kehtestamise otsusest teatamine, omab menetluses suurt tähtsust, mille puhul peab planeeringu koostamise korraldaja kaaluma ka seaduses ettenähtust intensiivsema teavitamise võimalusi. Riigikohtu halduskolleegium on määruses nr 3-3-1-31-03²⁴² leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Avaliku väljapaneku käigus on kõigil isikutel võimalik esitada planeeringu kohta arvamusi. „Avaliku väljapaneku korraldamine ja selle käigus ettepanekute tegemise ning planeeringu vaidlustamise võimaldamine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve, muutes planeerimismenetluse demokraatlikumaks ja aidates kaasa vigade kõrvaldamisele planeeringus“ tõdes Riigikohus otsuses nr 3-3-1-42-02²⁴³.

Oluline on, et teade avaliku väljapaneku toimumisest jõuaks isikuteni, kellel on soov planeerimisprotsessis kaasa rääkida. Otsuses 3-3-1-21-11²⁴⁴ märkis kohus, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenägevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sealhulgas avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muu hulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

§ 83 lõige 8. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga näeb eelnõu ette, et üldplaneeringu avaliku väljapaneku ajal tagatakse valla- või linnavalitsuse töötaja jooksul isikute juurdepääs kõigile valla- või linnavalitsuse käsutuses olevatele üldplaneeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et asjast huvitatud isikud saaksid neid huvitavate materjalidega ilma interneti vahenduseta tutvuda ning vajadusel esitada täiendavaid küsimusi valla- või linnavalitsuse vastavatele töötajatele.

²⁴² RKHK 05.07.2003, 3-3-1-31-03

²⁴³ RKHK 10.10.2002, 3-3-1-42-02.

²⁴⁴ RKHK 19.05.2011, 3-3-1-21-11.

83 lõige 9. Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab üldplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast üldplaneeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Üldplaneeringu koostamise korraldaja seisukoht arvamuse suhtes ei ole haldusakt, vaid osa arvamuse esitaja ja haldusorgani avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle, seisukohale võib arvamuse esitaja vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada arvamuse üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Esitatud arvamusi saab kaitsta ja põhjendada planeeringu avalikul arutelul.

Eelnõu § 84. Üldplaneeringu avalik väljapaneku tulemuste arutelu

§ 84 lõiked 1–3. Üldplaneeringu ja KSH aruande avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Nimetatud tähtaja määramisel on lähtutud eeldusest, et planeeringu koostamise korraldaja jõuaks vastata planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamustele enne planeeringu avalikku arutelu. Eeltoodu aitab kaasa avalike arutelude sisulisemale läbiviimisele, kuna arvamusi esitanud isikud on eelnevalt informeeritud planeeringu koostamise korraldaja seisukohast enda esitatud arvamuse suhtes. Avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele enne arutelu vastamise vajalikkusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-87-08²⁴⁵, kus kohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas.

Avaliku arutelu toimumise koht on sama avaliku väljapaneku toimumise kohaga.

Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulisel vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav. Seega on oluline, et avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikud saaksid planeeringu koostamise korraldaja seisukoha enda esitatud arvamuste kohta juba enne avaliku arutelu toimumist. Samas aitab avaliku arutelu läbiviimiseks tähtaja määramine tagada, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu vaheline aeg ei jääks liiga pikaks ega soodustaks planeerimismenetluse venima jäämist. Avaliku arutelu korraldamine ei ole nõutav, kui üldplaneeringu kohta ei esitatud avaliku väljapaneku kestel kirjalikke arvamusi või kui kõik kirjalikult esitatud arvamused on arvesse võetud. Sellistel juhtudel võib pidada planeeringut kui avalikku kokkulepet saavutatuks, mistõttu ei ole avaliku arutelu korraldamine põhjendatud.

§ 84 lõige 4. Töögrupi hinnangul ei saa avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks olla nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei ole esitatud. Samas ei saa ka uute teemade tõstatamist avalikul arutelul muidugi ka välistada. Eelkõige peaks avalik arutelu olema avalikul väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud arvamustel (mis hõlmavad ka ettepanekuid ja vastuväiteid) suurem kaal, kui avalikul arutelul esitatud arvamustel. Samas kohalduvad avalikule arutelule muudest seadustest tulenevad nõuded. Näiteks on isikul õigus esitada kirjalikke arvamusi lähtudes MSVS-s sätestatust ja planeeringu koostamise korraldajal kohustus neile ka 30 kalendripäeva jooksul vastata. Samuti on HMS-st tulenevalt menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust. Lisaks planeeringu tutvustamisele ja valitud lahenduste põhjendamisele peab planeeringu koostamise korraldaja vastama avalikul arutelul üldplaneeringut puudutavatele küsimustele. Oluline on, et isikutele oleks pärast avalikku arutelu selge, milline on lõplik planeeringu lahendus.

§ 84 lõige 5. sätestab, et avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamusi esitanud isik võib loobuda oma arvamustest, teatades sellest üldplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kehtiva PlanS § 21 lg 6 sätestab, et avaliku väljapaneku käigus kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isik võib loobuda oma ettepanekutest või vastuväidetest, teatades sellest kirjalikult

²⁴⁵ RKHK 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

planeeringu koostamist korraldavale kohalikule omavalitsusele või maavanemale. Seega on tegemist samasisulise sätte ületoomisega eelnõusse, lisatud on vorm, millises loobumise teade esitada tuleb.

Eelnõu § 85. Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 85 lõige 1. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus sätestatud, et kui üldplaneeringu avalikul väljapanekul esitati üldplaneeringu kohta kirjalikke arvamusi, avaldatakse informatsioon avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohalik omavalitsus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks, 30 päeva jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või informatsiooni avaldamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, avaldatakse informatsioon 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Kuna tulemuste terviklik avaldamine ei pruugi olla vajalik ega otstarbekas, peaks avaldatav info sisaldama kokkuvõtet avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu olulisematest aspektidest, mille hindamine on üldplaneeringu koostamise korraldaja pädevuses. Samasisuline informatsiooni avaldamise nõue sisaldub ka täna kehtiva PlanS § 21 lg-s 3.

§ 85 lõige 2. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse üldplaneeringus vajalikud muudatused. Esitatud arvamused peavad olema igakülgsetel kaalutud ja arvamuste mitteametamine peab olema sisuliselt põhjendatud. Arvamuste esitajale, kelle arvamust planeeringu koostamisel arvesse ei võetud, tuleb sisuliselt vastata ja põhjendada, miks esitatud arvamusega ei arvestatud. Muudatuste tegemisel peab üldplaneeringu koostamise korraldaja arvestama PlanS-s sisalduvaid põhimõtteid ning seaduse eesmärki, samuti konkreetse planeeringuga seatud eesmärki.

§ 85 lõige 3. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad üldplaneeringu põhilahendusi või toovad kaasa vajaduse keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande muutmiseks, korratakse üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande kooskõlastamist valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab ja korratakse uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, lähtudes kõnesolevas seaduses üldplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamisele kehtestatud nõuetest. Seega ei ole vajalik planeerimise kooskõlastamine kõigiga, kellega planeering eelnevalt kooskõlastati, vaid ainult nende valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab. Põhilahenduse muudatuse hindamisel peab kindlasti arvestama ka hea halduse põhimõttega ja lubamatu on olukord, kus kehtestamisele läheks planeering, mis erineb oluliselt avalikustamisest olnud planeeringust. Seega näiteks juhul, kui esineb vajadus KSH aruande muutmiseks, tuleb planeering ja aruanne kindlasti kooskõlastada Keskkonnaametiga.

Eelnõu § 86. Üldplaneeringu heakskiitmine

Kehtiva regulatsiooni kohaselt teostab üldplaneeringu üle kehtestamise eel järelevalvet maavanem. Samuti on sätestatud nõuded, mida järelevalve läbiviimisel tuleb järgida.

Maavanema järelevalve juba kehtestatud üksikaktide, sealhulgas planeeringu kehtestamise otsuste üle, on reguleeritud VVS-s, mille § 85 lg 1 sätestab, et maavanemal on õigus teostada järelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Sama paragrahvi lõiked 3 ja 4 näevad ette, et kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Kui maavanem leiab, et kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastased tagajärjed rikuvad avalikku huvi, võib ta kolme aasta jooksul haldusakti andmisest arvates teha kirjaliku ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed. Eelnimetatud ettepaneku võib esitada ka koos ettepanekuga tühistada haldusakt, mis tagajärjed tekitab. Kui kohalik omavalitsusüksus ei ole 30 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti

tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib maavanem esitada protesti HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras.

VVS-i alusel maavanema poolt läbiviidav järelevalve on oma olemuselt riiklik järelevalve kohaliku omavalitsusüksuse üksikakti õiguspärasuse üle, mis teenib avaliku huvi kaitset. Kohtupraktikas on märgitud, et menetluse eesmärk on eeskätt tagada avalikku huvi, et kohalik omavalitsus järgiks seaduslikkuse printsiipi ja toimiks õiguspäraselt. Nimetatud eesmärgi täitmises saab kaudselt osaleda igaüks, sest VVS ei sätesta, kes võib taotleda maavanema järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikakti õiguspärasuse üle.²⁴⁶

Maavanema poolt heakskiidu andmise otsustamise puhul ei ole otseselt tegemist ei riikliku ega teenistusliku järelevalve läbiviimisega, mis on halduse sisemise kontrolli kaheks alaliigiks, vaid järelevalve teostamise menetlus sisaldab endas nii riikliku järelevalve kui ka lepitusmenetluse elemente. Seega võib järelevalve mõiste kasutamine mõjuda eksitavalt, mistõttu on eelnõus järelevalve mõiste kasutamisest loobutud ning asendatud planeeringu heakskiitmise menetlusega. Eelnõu ettevalmistamise käigus kaaluti ka maavanema poolt kohaliku omavalitsuse poolt koostatavatele planeeringutele heakskiidu andmise nõude kaotamist (seda eeskätt põhjusel, et välistada haldusakti eel- ja järelkontrolli läbiviimist sama isiku poolt), kuid arvestades väljakujunenud praktikat ja vajadust tagada kehtestatud planeeringute kvaliteet, samuti arvestades huvigruppide seisukohti, otsustati senisega sarnane regulatsioon siiski säilitada.

Maavanema poolt planeeringute üle järelevalve teostamist on käsitletud ka Riigikohus mitmes oma lahendis. Nii on Riigikohus oma otsuses nr 3-3-1-12-07²⁴⁷ tõdenud, et heakskiit planeerimismenetluses ei kujuta endast iseseisvat haldusakti, vaid tegemist on menetlustoiminguga, mille põhjendamise kohustust seadus selgesõnaliselt ette ei näe. Siiski on kohtupraktikas asutud seisukohale, et menetlustoimingute põhjendamise nõue tuleneb haldusmenetluse üldpõhimõtetest. Motiveerimise nõue tagab kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Samuti on Riigikohus oma otsuses 3-3-1-62-08²⁴⁸ märkinud, et menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on samas erandina õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. Enne haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest (vt 3-3-1-86-06²⁴⁹). Seega ei ole planeeringule antav heakskiit või sellest keeldumine üldreeglina eraldi vaidlustatav.

Eelnõu kohaselt esitatakse üldplaneering heakskiitmiseks maavanemale. Koos üldplaneeringuga esitatakse maavanemale avalikul väljapanekul kirjalikult esitatud arvamused, mida planeeringu koostamisel ei arvestatud, ja üldplaneeringu koostamise korraldaja põhjendatud seisukoht arvamuste arvestamata jätmise kohta.

Kehtiv PlanS näeb ette, et järelevalve teostaja annab planeeringule oma heakskiidu pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja planeeringu avalikul väljapanekul esitatud kirjalike vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist ning teeb ettepaneku planeeringu kehtestamiseks. Heakskiidu näol on tegemist toiminguga, mitte haldusaktiga ning see on kehtestajale siduva iseloomuga (ehk ilma heakskiiduta ei tohi üldplaneeringut kehtestada, kuid antud heakskiit ei kohusta üldplaneeringut ka kehtestama). Kehtiva PlanS § 23 märgib, et järelevalve teostaja üldplaneeringu üle on maavanem, kes annab vastavalt nimetatud paragrahvi lõikele 6 planeeringule heakskiidu.

Muudatusena on ette nähtud tähtaeg – 60 päeva –, mille jooksul tuleb üldplaneeringu heakskiitjal ehk maavanemal kontrollida seaduses toodud nõuete täitmist ja otsustada, kas kiita üldplaneering heaks või

²⁴⁶ L. Kanger, Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Internetis: [http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analysys%20-%20MaavanemaJV%20\(L_Kanger\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analysys%20-%20MaavanemaJV%20(L_Kanger).pdf).

²⁴⁷ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

²⁴⁸ RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

²⁴⁹ RKHK 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

keelduda üldplaneeringu heakskiitmisest. Järelevalve läbiviimisele tähtsaja kehtestamine aitab tagada järelevalve menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul ning aitab vältida menetluse põhjendamatult pikaks venimist. Samas näeb eelnõu ette, et põhjendatud juhul võib maavanem tähtaega pikendada 90 päevani. Nimetatud vajadus võib tekkida näiteks uurimisprintsipi rakendamisel, samuti muudel juhtudel, kui otsuse langetamine mingitel objektiivsetel asjaoludel võimalikuks ei osutu.

Eelnõu näeb ette, et üldplaneeringule heakskiidu andmise otsustamisel maavanem:

- 1) kontrollib planeeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse õigusaktidele vastavust – ehk hindab, kas üldplaneeringu ja KSH on koostatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega, sh kas menetluse läbiviimisel on järgitud menetlust reguleerivaid nõudeid, samuti hindab üldplaneeringu vastavust kehtivale maakonnaplaneeringule;
- 2) kuulab ära avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isiku, kelle vastuväiteid üldplaneeringu koostamisel ei arvestatud, ja üldplaneeringu koostamise korraldaja – seega isik, kelle arvamust ei arvestatud, saab enda arvamust täiendavalt põhjendada ning üldplaneeringu koostamise korraldaja saab tuua välja argumendid, millele tuginedes arvamust arvesse ei võetud. Ärakuulamine võib toimuda suulisel või muus sobivas vormis;
- 3) maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava üldplaneeringu puhul annab nõusoleku maakonnaplaneeringu muutmiseks või keeldub nõusoleku andmisest.

Seega hõlmab maavanema poolt üldplaneeringu üle enne kehtestamist teostatava järelevalve endas nii planeeringu õigusaktidele ja kõrgema liigi planeeringule vastavuse kui ka menetluse õiguspärasuse kontrollimist. Nimetatud asjaolud saavad olla aluseks planeeringu heakskiitmata jätmisel. Samas on maavanemal menetluse läbiviimisel ka osaliselt lepitaja roll, kelle eesmärgiks peaks olema parima ühise tulemuse saavutamine. Märgime, et regulatsioon näeb ette, et planeeringu heakskiitja kontrollib planeeringu ja KSH menetluse vastavust õigusaktidele ja seega ei ole KSH sisu (ehk hinnangute objektiivsuse ja piisavuse) kontrollimise kohustust sättes sõnastatud ja seega tuleb aruande sisu osas tuleb lähtuda Keskkonnaameti antud kooskõlastusest, küll aga tuleb kontrollida KSH läbiviimise menetluslikku vastavust õigusaktidele.

Kui isik, kelle üldplaneeringu avalikul väljapanekul esitatud arvamust ei arvestatud, ja üldplaneeringu koostamise korraldaja kokkulepet ei saavuta, esitab maavanem nendele oma kirjaliku arvamuse vastuväite kohta 30 päeva jooksul pärast osapoolte ärakuulamist. Seega juhul, kui pärast ärakuulamist vastuväite osas üksmeelele ei jõuta, esitab üldplaneeringu koostamise korraldaja, tuginedes ärakuulamise tulemustele, vastuväite ja selle arvestamata jätmise kohta oma arvamuse. Arvamus peab olema nii faktiliselt kui õiguslikult motiveeritud, samas ei saa vaid arvamusele tuginedes jätta planeeringut heakskiitmata, vaid tegemist on seisukohaga, mis on planeeringu koostamise korraldajale tungivalt soovituslik Arvamusedastamisel on piisav, kui maavanem edastab arvamuse üldplaneeringu koostamise korraldajale ja saadab sellest koopia ka isikule, kelle vastuväidet ei arvestatud.

Üldplaneeringu heaks kiitmata jätmisel esitab maavanem üldplaneeringu koostamise korraldajale oma põhjendatud seisukoha heaks kiitmata jätmise põhjuste kohta, viidates konkreetsele sättele, millega üldplaneeringu vastuolus on. Samuti teeb maavanem ettepaneku üldplaneeringu nõuetele vastavusse viimiseks. Maavanem võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku üldplaneeringu osaliseks kehtestamiseks.

Heakskiidu andmise asjus üldplaneeringu koostamise korraldaja ja järelevalvet teostava maavanema vahel tekkinud eriarvamuse lahendamise otsustab regionaalminister 30 päeva jooksul eriarvamuse lahendamise taotluse saamisest arvates. Eriarvamuse lahendamiseks võib regionaalminister küsida selgitusi või arvamusi ka teistelt asjassepuutuvatelt isikutelt ehk rakendada tuleb HMS-st tulenevat uurimispõhimõtet. Kui planeeringusse tehakse eriarvamuse lahendamise tulemusena muudatusi või täiendusi, mis muudavad planeeringu põhilahendust, tuleb planeering enne kehtestamist saata arvamuse avaldamiseks isikutele ja asutustele, keda muudatus puudutab.

Planeeringu heakskiitmisest keeldumist on käsitlenud Riigikohus lahendis 3-3-1-30-08²⁵⁰ ja asunud seisukohale, et juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada. Juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada.

Praktikas on esinenud juhtumeid, kus planeeringu heakskiitja kiidab planeeringu heaks osaliselt või annab planeeringule tingimusliku heakskiidu ehk toob välja eeldused, mille täitmisel saab planeeringut kooskõlastatuks lugeda. Sellist tingimuslikku kooskõlastamist on käsitlenud Riigikohus otsuses 3-3-1-62-08²⁵¹ ning asunud seisukohale, et tingimusliku kooskõlastuse puhul seisneb erinevus kooskõlastusest keeldumisest üksnes selles, et vastav haldusorgan kirjeldab lisaks heakskiidu mitteandmisele ka alternatiivset planeeringut, millele ta oleks nõus andma kooskõlastuse. Kooskõlastamata jätmine on planeeringu koostamise korraldajale siduv, kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Planeeringu tingimuslikku kooskõlastust kui menetlustoimingut on võimalik vaidlustada, kui saab eeldada kooskõlastuskirjas kirjeldatud tingimuse õigusvastasust, sest siis võib olla tegemist sellise menetlusveaga, mille tõttu menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Seega tuleks planeeringute tingimusliku kooskõlastamist praktikas vältida.

Märgime, et 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. Samuti ei saa lugeda heakskiitu vaikimisi antuks, lähtudes HMS § 16 lg-st 2.

Eelnõu § 87. Üldplaneeringu kehtestamine

Maavanema poolt heaks kiidetud üldplaneeringu kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega. Nagu eelnevalt märgitud, puudub üldplaneeringu kehtestajal ehk volikogul õigus üldplaneeringut ilma maavanema heakskiiduta kehtestada. Volikogu pädevus üldplaneeringu kehtestamiseks tuleneb KOKS § 22 lg 1 p-st 31, mille kohaselt kuulub volikogu pädevusse lisaks üldplaneeringu kehtestamisele ka üldplaneeringu algatamine ja muutmine.

Kehtiv PlanS ei sätesta planeeringu kehtestamisele nõudeid, seega kohalduvad neile HMS-s sätestatud nõuded, samuti peab lähtuma Riigikohtu lahenditest. Riigikohtu poolt on peamise printsiibina välja toodud, et kehtestamisotsused peavad olema kaalutletud ja põhjendatud, sest nad võivad olla isikutele koormavad haldusaktid. Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Riigikohus on mitmes lahendis rõhutanud planeerimisotsuste omapära, nende ulatuslikku diskretsioonilisust.

Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid

²⁵⁰ RKHK 22.09.2008, 3-3-1-30-08.

²⁵¹ RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08.

planeeringu koostamise käigus. Laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel. Kaalutusotsustuse, sealhulgas planeeringu kehtestamisest keeldumise otsustuse põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele nagu näiteks heade kommete ja tavade vastasus, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista akti sisu (3-3-1-13-02²⁵², 3-3-1-37-04²⁵³).

Planeeringu kehtestamise korraldus peab olema igakülgset põhjendatud ning vähemalt põhjenduse põhimotiivid peavad olema toodud planeeringu kehtestamise korralduses. Riigikohtu halduskolleeegium on oma praktikas asunud seisukohale, et diskretsioonotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsioonotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (Riigikohtu halduskolleeegiumi otsused kohtuasjades nr 3-3-1-13-11²⁵⁴, 3-3-1-54-03²⁵⁵). Kolleeegium on korduvalt rõhutanud põhjendamise olulisust planeeringute kehtestamisel, kuna tegemist on ulatusliku kaalutusruumiga otsustega. Haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid. Kui tehakse viide mõnele teisele dokumendile, peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (vaata Riigikohtu halduskolleeegiumi otsuseid kohtuasjades nr 3-3-1-87-08²⁵⁶, 3-3-1-39-07²⁵⁷ ja neis viidatud varasemad lahendid).

Lisaks tuleb planeeringu kehtestamise otsuse puhul arvestada ajavahemikku, mis jääb planeeringu kehtestamise ja planeerimismenetluse sisulise lõpetamise vahele. Riigikohus on otsuses 3-3-1-28-04²⁵⁸ tõdenud, et vahepeal möödunud aja tõttu võis olla tekkinud uusi huvitatud isikuid, kes ei osalenud algses planeerimismenetluses, kuid kes soovisid avaldada nüüd oma seisukohti ja vastuväiteid kavandatava planeeringu suhtes. Samuti võivad vahepeal olla muutunud ka teised asjaolud. Seetõttu on Riigikohtu halduskolleeegium seisukohal, et selline planeeringu kehtestamine, kus lähtutakse endiselt kuus kuud varem toimunud planeerimismenetluse tulemustest, kusjuures siis jäi detailplaneering poolthäälte puudumise tõttu kehtestamata, ei ole kooskõlas planeerimismenetlust reguleerivate normide eesmärkidega. Kui eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud pikk ajavahemik, tuleb planeeringu kehtestamiseks viia läbi uus planeerimismenetlus. Käesolevas haldusasjas ei ole tuvastatud, et uus planeerimismenetlus oleks läbi viidud. Lahendis käsitleti detailplaneeringut, kuid lahendi põhimõtted on rakendatavad ka üldplaneeringu puhul.

Üldplaneeringu kehtestamise teade tuleb avaldada 30 päeva jooksul kehtestamisest vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Juhul kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul kehtestamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse kehtestamise teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes. Teade üldplaneeringu kehtestamisest avaldatakse 14 päeva jooksul üldplaneeringu kehtestamisest Ametlikes Teadaannetes ja üldplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel.

²⁵² RKHK 19.03.2002, 3-3-1-13-02.

²⁵³ RKHK 18.10.2004, 3-3-1-37-04.

²⁵⁴ RKHK 18.05.2011, 3-3-1-13-11.

²⁵⁵ RKHK 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

²⁵⁶ RKHK 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

²⁵⁷ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

²⁵⁸ RKHK 9.06.2004, 3-3-1-28-04.

Planeeringu kehtestamisest teavitamist on käsitletud Riigikohus lahendis 3-3-1-36-12²⁵⁹. Tegemist oli juhtumiga, kus isikud soovisid ennistada planeeringu kaebetähtaega. Riigikohus asus seisukohale, et HKMS § 71 lg-le 1 tuginedes tuleb möödalanud kaebetähtaeg ennistada. Planeerimismenetluse pikaajalise kestusega - olukord, kus planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jääb kolm aastat ja viis kuud - kaasneb paratamatult planeeringust huvitatud isikute tähelepanu ja teabe hankimise aktiivsuse vähenemine. Asjas 3-3-1-47-05²⁶⁰ tehtud otsuses selgitas kolleegium, et planeeringu kehtestamisest teavitamise kohustuse täitmisel tuleb arvestada ka planeerimismenetluse pikaajalisust. Otsuses on märgitud, et kuigi ka isikul endal lasub kohustus aktiivselt teda puudutavat teavet hankida, ei ole mõistlik eeldada, et isik jälgib kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teateid. Seega ei pruugi seaduses ettenähtud teavitamiskanalite kasutamine tagada isiku tegelikku informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Seda eriti juhul, kui isik ei ela selle KOV ega maakonna territooriumil, kus paikneb planeeringuala. Seega tuleb planeeringu kehtestamisest teatamisel eriti hoolega hinnata, kas seaduses ettenähtud nõuded teavitamisele on sisuliselt piisavad (nt juhul, kui vastuvõtmise ja kehtestamise vahele jääv aeg on pikk, tuleb kaaluda ka nende isikute personaalset teavitamist, kelle osas seadus seda ette ei näe).

Sarnaselt on Riigikohtu halduskolleegium määruses nr 3-3-1-31-03²⁶¹ leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Saab väita, et planeeringu kehtestamise otsus on üks selliseid kaalukaid otsuseid, millest informeerimisel tuleb igakordselt hinnata, kas seaduses ettenähtud teavitamiskohustus on piisav, et huvitatud isikutegrupp saaks otsusest teada ning vajadusel rakendada teavitamisel seaduses sätestatust intensiivsemaid teavitamisemeetmeid.

Eelnõu § 88. Üldplaneeringu ülevaatamise kohustus

§ 88 lõige 1. Sarnaselt üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu ülevaatamise kohustusega on ka üldplaneeringu ülevaatamise kohustus seni kehtinud PlanS-s seotud valimistega. Kehtiv PlanS § 29 lg 3 näeb ette, et kehtestatud üldplaneeringud vaatab üle kohalik omavalitsus ja esitab ülevaatamise tulemused maavanemale hiljemalt kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi. Ülevaatamise kohustuse sidumine valimistega ei pruugi aidata kaasa üldplaneeringu stabiilsuse tagamisele ning muudab üldplaneeringu ülevaatamise tähtaja muutmiseks ning ettenähtud, et eelnõus tehtud ettepanek üldplaneeringu ülevaatamise tähtaja muutmiseks ning ettenähtud, et üldplaneeringu vaatab üle kohalik omavalitsuse volikogu iga 5 aasta tagant arvates üldplaneeringu kehtestamisest. Kohaliku omavalitsuse volikogu esitab maavanemale kokkuvõtte üldplaneeringu ülevaatamise tulemusest kuue kuu jooksul üldplaneeringu ülevaatamisest arvates. Alternatiivse valikuna on eelnõus pakutud seni kehtinuga sarnase regulatsiooni jätkumist, mis näeb ette, et üldplaneeringu vaatab üle kohalik omavalitsus ja esitab maavanemale kokkuvõtte ülevaatamise tulemustest kuue kuu jooksul pärast kohalike omavalitsuste volikogude korralisi valimisi.

§ 88 lõige 2. Võrreldes seni kehtinud regulatsiooniga on ülevaatamise käigus väljaselgitatavatele küsimustele lisatud, et üldplaneeringu ülevaatamisega selgitatakse välja, kas üldplaneering vastab eelnõu eesmärgile.

Samuti tuleb lisaks muudele asjaoludele, mis üldplaneeringu ülevaatamisega tuleb välja selgitada, teistest õigusaktidest tulenevad muudatused ja vajaduse korral need planeeringusse kanda. Sellisteks õigusaktideks on näiteks otsused/määrused, millega on planeeringualal asuv maa-ala määratud hoiu- või kaitsealaks. Kaitse alla võtmise tulemusena muutuvad vastaval ala kinnisasja omanike õigused ja

²⁵⁹ RKHK 20.09.2012, 3-3-1-36-12.

²⁶⁰ RKHK 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

²⁶¹ RKHK 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

kohustused. Vaatamata sellele, et nimetatud alade kaitse alla võtmine ei toimu planeeringu alusel, vaid lähtudes looduskaitsealadest kriteeriumidest, peaks ala kaitse alla võtmise menetlus toimuma avalikust kaasates ning vastav menetlus on lõppenud, mistõttu on tegemist juba kehtivast õigusaktist tulenevate muudatuste kandmisega planeeringusse. Nimetatud juhtu ei saa käsitleda üldplaneeringu muutmisena, vaid tegemist on tehnilise toiminguga, mille käigus kantakse vastavad muudatused üldplaneeringusse. Sellisel juhul teavitab kohalik omavalitsus isikuid, keda vastav muudatus puudutab (näiteks hoiu- või katsealaks tunnistatud maa-alal asuvate kinnisasjade omanikke). Teavitamisel saab lähtuda HMS-s sätestatud üldistest põhimõtetest, sh HMS § 31 lõike 1 p-s 1 toodust, mille kohaselt võib juhul, kui dokument on vaja kätte toimetada enam kui sajale isikule, avaldada dokumendi resolutiivosa üleriigilise levikuga ajalehes või seaduses sätestatud juhtudel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Arvestades, et planeeringute puhul on tegemist avalikustatud dokumentidega, aitab teistest õigusaktidest tulenevate muudatuste planeeringusse lisamine tagada, et kättesaadav oleks nn planeeringute terviktekst, kus kajastuvad ka kõik kehtestatud muudatused.

Eelnõu § 89. Üldplaneeringu kehtetuks tunnistamine ja muutmine

Kehtiv PlanS üldplaneeringu ega ka teiste planeeringuliikide (v.a detailplaneering) kehtetuks tunnistamiseks eraldi regulatsiooni ette ei näe.

Kehtiva PlanS § 26 kohaselt võib kehtestatud detailplaneeringu või selle osa tunnistada kehtetuks, kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. Paragrahvis on reguleeritud ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisest teavitamine (detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistamisest ja selle põhjustest teatab kohalik omavalitsus vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtetuks tunnistamise päevast arvates. Samuti saadab kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse ärakirja maavanemale ja riigi maakatastri pidajale ühe kuu jooksul planeeringu kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise päevast arvates).

PlanS ei reguleeri detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlust, kuid valdavalt on praktikas detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistamiseks algatatud uus detailplaneering, mille menetlemisel lähtutakse detailplaneeringu koostamise menetlemisele ettenähtud nõuetest. Ka praktikas on kohalikud omavalitsused valdavalt algatanud uue detailplaneeringu menetluse selleks, et kehtiv detailplaneering kas osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistada.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlust on käsitlenud Tallinna Halduskohus oma otsuses 3-09-247, kus kohus leidis, et kuna planeerimisseaduses ei ole detailplaneeringu muutmiseks ette nähtud mingit erikorda, tuleb detailplaneeringu muutmiseks algatada uus detailplaneering ning järgida selle menetlemisel detailplaneeringu menetlemiseks ettenähtud korda. Riigikohtu otsused planeeringu kehtetuks tunnistamise/muutmise menetlust sisuliselt ei käsitlenud.

Ilmse ebatäpsuse parandamine haldusaktis

Lisaks haldusakti kehtetuks tunnistamise/muutmise regulatsioonile näeb HMS § 59 ette regulatsiooni ilmse ebatäpsuse parandamise ehk haldusakti sisu mittemuutva paranduse tegemise võimaluse haldusaktis. Viidatud sätte kohaselt parandab haldusorgan seadusega haldusakti muutmiseks ettenähtud menetluskorda järgimata haldusaktis kirjavea ja muu ilmse ebatäpsuse, mis ei mõjuta haldusakti sisu. Haldusorgan teeb haldusakti parandamise teatavaks haldusakti adressaadile. Haldusmenetluse käsiraamatu kohaselt võib lisaks kirjaveale mõista ilmse ebatäpsusena ka näiteks arvutusviga või muud ilmselget näpuviga. Ebaoluliseks veaks võib olla ka ebatäpse terminoloogia kasutamine ning sätet saab kasutada ka juhtudel, kui muutuvad mingid haldusaktis otsust õiguslikku tähendust mitteomavad andmed, mille parandamine ei mõjuta haldusakti sisu. „Ilmne ebatäpsus“ viitab piltlikult sellele, et mõistlikult käituv inimene, kellele haldusakt on suunatud või kelle õigusi haldusakt puudutab, võib kohe pärast haldusaktiga tutvumist kahtluseta järeldada, et haldusorgan on oma tahte väljendamisel teinud vea. Oluline on, et haldusakt oma vigasel kujul ei vasta haldusorgani tegelikule tahtele ning see peaks olema arusaadav ka haldusakti adressaadile. Haldusaktis ilmse ebatäpsuse parandamine teostatakse toiminguna.

Haldusakti kõrvaltingimus

HMS § 53 lg 1 p 4 kohaselt on haldusakti kõrvaltingimuseks ka haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt võib haldusaktile kehtestada kõrvaltingimuse muu hulgas juhul, kui haldusakti andmine otsustatakse kaalutusõiguse alusel.

HMS-i käsiraamatus toodud selgituste kohaselt loob punkt võimaluse haldusakti muutmisevõimaluse reserveerimiseks ning sel juhul ei saa isikul tekkida õiguspärast ootust haldusakti kehtestatud kujul kehtima jäämiseks. Kõrvaltingimuste üldine eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamisel.

Seega tuleb täna planeeringute kehtetuks tunnistamisel/muutmisel lähtuda kõigist HMS §-des 64–70 sätestatud nõuetest ning mh arvestama isiku usaldust haldusakti (planeeringu) kehtima jäämiseks ning juhul, kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt siiski isiku kahjuks kehtetuks, tuleb isikule hüvitada varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib (HMS§ 67 lg 3). Samas võib PlanS § 24 lg-st 6 eeldada, et seaduslooja eesmärgiks oli olukorra loomine, kus kõigi planeeringuliikide muutmiseks/kehtetuks tunnistamiseks tuleb koostada uus samaliigiline planeering. Nimelt näeb PlanS § 24 lg 6 ette, et planeeringu kehtestamisega muutub kehtetuks samale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeering või vastav osa suuremale maa-alale varem kehtestatud sama liigi planeeringust. Erisusena on toodud, et teemaplaneering täiendab ja täpsustab varem kehtestatud maakonnaplaneeringut või üldplaneeringut.

Kaudselt on PlanS-s reguleeritud planeeringute muutmine, kuid seda ainult „alt ülese“ ehk detailsema planeeringuga saab teha ettepaneku üldisema planeeringu muutmiseks. Näiteks sätestab PlanS § 24 lg 4, et kui kehtestatud üldplaneering sisaldab kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatustega nõustunud, kannab maavanem vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse. Samasisuline regulatsioon sisaldub sama paragrahvi lõikes 5, mille kohaselt kui kehtestatud detailplaneering sisaldab kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatusega nõustunud, kannab kohalik omavalitsus pärast detailplaneeringu kehtestamist muudatuse üldplaneeringusse. Nimetatud juhtude rakendamiseks mingeid menetlusnõudeid ettenähtud ei ole, kuna eelduseks on, et kaasamine, teavitamine jm planeerimise üldiseid põhimõtteid on rakendatud juba detailsema planeeringu koostamisel ja seega on avalikkus saanud planeeringu koostamise menetluses osaleda.

Samas võib tekkida olukordi, kus pärast planeeringu kehtestamist on kehtestatud uued õigusaktid või on muudetud planeeringu kehtestamisel aluseks olnud õigusakte, mistõttu on planeering vastuolus kehtiva õigusliku regulatsiooniga (nt pärast planeeringu kehtestamist on looduskaitseadusega muudetud ranna ja kalda piiranguvööndi laiust, määrusega on moodustatud kaitseala, kehtestatud on uus nn üldisem planeering, vms), olles samal ajal õiguspärane (HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele).

Nimetatud juhtudel on tegemist õiguslikult keeruka olukorraga, mille lahendamiseks saab küll kasutada õiguseaktide vastuolude lahendamise üldiseid põhimõtteid (nt hierarhias samal tasemel paiknevate õigusaktide vastuolu lahendamiseks *lex specialis derogat legi generali* – eriseadus muudab üldseaduse ja *lex posterior derogat legi priori* – hilisem seadus muudab varasema) ning tõlgendusmeetodeid, kuid eeltoodud ei saa pidada õigusselgust tagavaks ega otstarbekaks lahenduseks.

Sel juhul võib tekkida küsimus, kellel lasub kohustus hüvitada isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib. Riigivastutuse seaduse § 14 lg 1 näeb ette, et isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu eriliselt kannatanud isikute rühma. Seega ei loo riigivastutuse seadus alust kahju nõude esitamiseks juhul, kui

isikule on tekkinud kahju õiguspärase seaduse või muu üldakti alusel. Samas sätestab lg 2, et lg 1 ei välista vastutust õigustloova akti alusel antud haldusakti või sooritatud toiminguga tekitatud kahju eest.

Eelnõu näeb ette, et üldplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks tuleb koostada uus sama planeeringuala hõlmav või sama teemat lahendav üldplaneering, lähtudes kõnesolevas seaduses üldplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Seega juhul, kui soovitakse üldplaneeringut kehtetuks tunnistada, tuleb selleks koostada uus üldplaneering.

Juhul kui soovitakse üldplaneeringut muuta, tuleb koostada muudetaval planeeringualal osa- või teemaplaneering, lähtudes kõnesolevas seaduses üldplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Üldplaneeringut muutva planeeringu koostamisel tehakse koostööd ja kaasatakse valitsusasutused, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus käsitleb ja isikud, kelle õiguseid või huve võib muudatus puudutada ning planeeritava maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused. Seega tuleb igakülgset hinnata, kelle õiguseid või huve muudatus puudutab ja kaasata sellised isikud planeeringu koostamisse.

Samas peab eeltoodud juhul osa- või teemaplaneeringuga üldplaneeringu muutmisel olema tagatud üldplaneeringu terviklahenduse elluviidavus pärast üldplaneeringu muutmist.

Uue üldplaneeringu kehtestamisega muutub kehtetuks sama planeeringuala kohta või sama teema lahendamiseks varem kehtestatud üldplaneering.

Vt täpsemalt § 69 juures maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamise ja muutmise kohta toodud selgitusi.

Eelnõu § 90. Üldplaneeringu vaidlustamine

Eelnõu kohaselt on isikul õigus üldplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud vabadusi. Avaliku huviga vastuolus olevaks saab lugeda ka haldusakti, mis ei ole õiguspärane ehk ei ole kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Seega jääb üldplaneeringu vaidlustamise regulatsioon sisuliselt samaks täna üldplaneeringu vaidlustamiseks ettenähtud regulatsiooniga.

Seni kehtinud PlanS § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Lähtudes eeltoodust võimaldab säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise korral kui ka avalikes huvides lähtudes ehk populaarkaebusena. Riigikohtu halduskolleegium on populaarkaebusega seonduvat käsitlenud lahendis 3-3-1-29-10²⁶² ja märkind, et planeerimisseaduse § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega võimaldab viidatud säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides ehk populaarkaebusena. Kui kaebuse esitamise eeldus on kaebaja õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eeldus on avalike huvide riive. Samas ei ole populaarkaebuse eesmärk kolmandate isikute erahuvide kaitse. Isik võib oma kaebuse esitada kahel erineval alusel, st nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka populaarkaebusena. Kolleegiumi hinnangul peavad need erinevad alused ja kaebuse osad olema aga piiritletud ja eristatavad. Kohtul lasub sellise kaebuse menetlemisel kohustus selgelt eristada, millises osas on kaebus esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks ja millises osas soovitakse kaitsta avalikku huvi seaduse või muu õigusakti vastuolu tõttu.

²⁶² RKHK 24.05.2010, 3-3-1-29-10.

Kuna üldplaneering võib olla teatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks, millega võivad kaasned kitsendused isikutele, mistõttu on üldplaneeringu puhul põhjendatud populaarkaebust võimaldava regulatsiooni jätkumine ka tulevikus.

Kohaliku omavalitsuse eriplaneering (§-d 91–116)

Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamine on nõutav olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamiseks.

Olulise ruumilise mõjuga ehitise mõiste on sisuliselt sama, mis kehtiva PlanS § 29² lõikes 1 toodud olulise ruumilise mõjuga objekti määratlus ehk olulise ruumilise mõjuga on ehitise, millest tingitult transpordivõud, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

Olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirja kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega, kuna nimekirja lisamine seadusesse ei ole otstarbekas ning eeldaks ehitiste nimekirja lisamisel või nimekirjast väljajätmisel igakordselt seaduse muutmist. Korralduses loetletud ehitiste määratlemisel on lähtunud Hendrikson & Ko poolt Siseministeeriumi tellimusel koostatud analüüsist „Olulise ruumilise mõjuga objektide planeerimine“ ja sellest toodud ettepanekutest.

Olulise ruumilise mõjuga ehitiste rajamiseks ei piisa üldisest planeerimismenetluse regulatsioonis, vaid mille rajamiseks on vajalik viia läbi erimenetlus. Tegemist on ehitistega, millel on küll oluline ruumiline mõju, kuid mille rajamisel ei puugi olla suurt riiklikku või rahvusvahelist mõju. Tulenevalt nende olulisest ruumilisest mõjust on otstarbekas rakendada nende rajamiseks eriregulatsiooni (sarnaselt kehtiva PlanS-ga). Seega on tegemist ehitistega, mille rajamiseks ei sobi üld- ja detailplaneering, kuna üldplaneering annab eelkõige maakasutuse suunad ja üldised funktsiooni ning detailplaneering vaatleb vaid suhteliselt väikest maa-ala, kus erinevate asukohtade kaalumise võib osutada mõttetuks. Samas ei ole tegemist ehitistega, mille ehitamiseks on vajalik riigi eriplaneeringu koostamine ehk tegemist ei ole ehitisega, mille asukoha valikul ning toimimisel on suur riiklik või rahvusvaheline huvi ja mille mõju ulatub mitmesse maakonda ja mille rajamine peaks toimuma riigi eriplaneeringuga.

Kuna tegemist on konkreetse ehitise kavandamiseks koostatava planeeringuga, tuleb kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel järgida üldplaneeringus toodud üldiseid tingimusi. Kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga lahendatakse, sarnaselt riigi eriplaneeringuga, ka detailplaneeringuga lahendatavad ülesanded ning seega on kohaliku omavalitsuse eriplaneering ehitusloa andmise aluseks, samuti on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisel KSH läbiviimine kohustuslik.

Praktikas on tekkinud küsimusi eraõiguslikule isikule kuuluvale maale erinevate, sealhulgas olulise ruumilise mõjuga ehitiste kavandamisel. Asjas 3-3-1-87-08²⁶³ nõustus Riigikohus alama astme kohtutega ja tõdes, et juhul, kui detailplaneeringuga reguleeritakse eraõiguslikule isikule kuuluva maa kasutamist, ei ole keskkonnamõju strateegilisel hindamisel ja planeerimisdiskretsiooni teostamisel kohustuslik kaaluda alternatiivseid asukohti kavandatava tegevuse läbiviimiseks väljaspool planeeritavat ala. Samas lahendis märkis kohus, et ka eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja peab maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.

Menetluslikult sarnaneb kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamine riigi eriplaneeringu koostamisega, mistõttu ei ole menetlust seletuskirjas üle korratud (vt riigi eriplaneeringu koostamise kohta toodud selgitusi). Menetlusliku erisusena on ettenähtud, et kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu puhul on kohustuslik ka planeeringu kehtestamiseelne heakskiitmine maavanema poolt, ilma milleta ei ole kohalikul omavalitsusel õigust planeeringut kehtestada (vaat üldplaneeringu heakskiitmise kohta toodud selgitusi).

²⁶³ RKHK, 15.01.2009, 3-3-1-87-08.

Sarnaselt üldplaneeringuga on kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamise algatamine, vastuvõtmine ja kehtestamine kohaliku omavalitsuse volikogu pädevusse. Tagamaks erinevate huvide tasakaalustatud arvestamist, sealhulgas avalike huvide tõhusat kaitset, ei näe uus PlanS ette võimalust ehitise rajamisest huvitatud isikuga halduslepingu sõlmimiseks planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks.

Eelnõu § 117. Detailplaneering ja selle koostamise korraldaja

§ 117 lõige 1. Sarnaselt seni kehtinud regulatsioonis sisalduva põhimõttega koostatakse detailplaneering kohaliku omavalitsuse üksuse ehk valla või linna territooriumi osa kohta. Lisaks saab detailplaneeringu koostada avalikus veekogus juhul, kui planeeritakse avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ehitist või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitist.

Sellised ehitised on EhS §-s 127 lõikes 3 loetletud:

- 1) veesõidukite teenindamiseks vajalik sadamarajatis, sealhulgas kai, kaitsemuul ja lainemurdja;
- 2) sadamaga funktsionaalselt seotud veeliiklusrajatis;
- 3) käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud ehitise teenindamiseks vajalik tehnovõrk ja -rajatis;
- 4) kaldal asuva ehitise teenindamiseks vajalik avalikus veekogus asuva, välja arvatud riigipiiri ületavale või maakondadevahelisele tehnovõrk või -rajatis;
- 5) supelrannas asuv kaldaga püsivalt ühendamata spordi- või puhkerajatis.

Loetelus esitatud ehitised on üldiselt rajatised, mis ei ole PlanS mõttes detailplaneeringu koostamise kohustusega ehitised. Juhul, kui loetelus esinev ehitist on oma olemuselt detailplaneeringu kohustusega – näiteks on tegu hoonega või on kohalik omavalitsus määratlenud selliste ehitiste detailplaneeringu koostamise kohustuslikkuse üldplaneeringus-, siis tuleb koostada detailplaneering. Muudel juhtudel on selle ehitise ehitamiseks nõutavad ainult projekteerimistingimused ja sellele järgnevalt ehitusteatis või – luba. Sama põhimõtte kehtib ka avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste kohta – ehk lähtuda tuleb PlanS §-st 118 lõikest 1, kus on sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustuslikud juhud.

§ 117 lõige 2. Detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus.

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 ja muud kasutust. Eeltoodu peaks aitama kaasa ka ühe krundi detailplaneeringute koostamise vältimisele, sest vaadeldes vaid ühte krunti korraga, ei ole terviklahenduse loomine maa-alale tervikuna võimalik. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus.

Seni kehtinud PlanS-i § 9 lg 1 sätestab, et detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Mõistet „lähiaastad“ seaduses sisustatud ei ole. Kiiresti arenevas Tallinnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsete tingimuste tõttu ei ole võimalik detailplaneering ellu viia. Tallinna Ringkonnakohus on „Viru Poja“ juhtumit käsitlevas otsuses²⁶⁴ märkinud: „Põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehitamiseks langetati juba detailplaneering kehtestamisega. Seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, st ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata. Kruntide ehitusõiguse kindlaks määramine detailplaneeringus kaotaks oma mõtte, kui kohalik omavalitsus saaks keelduda ehitusloa andmisest motiivil, et

²⁶⁴ Tln Rngk 3-06-1210.

detailplaneeringu kehtestamisel tehti viga. Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärase ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. Seega ei kao „lähiaastate“ möödudes detailplaneeringu mõju iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asunud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel.“

§ 117 lõige 3. Juhul kui alale on kehtestatud detailplaneering, peab ehitusprojekti koostamisel sellest lähtuma. Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel näiteks väljaspool linnu, alevaid ja alevikke, koostatakse ehitusloa kohustuslike ehitiste ehitusprojekt lähtudes projekteerimistingimustest. Projekteerimistingimused on vajalikud ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks detailplaneeringu kohustuseta aladel. Detailplaneeringu kohustuse korral ehitusprojekti koostamisel detailplaneeringust lähtumise nõue sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 9 lg-s 9, mille kohaselt detailplaneeringu koostamise kohustuse korral koostatakse ehitusprojekt kehtestatud detailplaneeringu alusel ehitusseaduses sätestatud korras.

§ 117 lõiked 4–6. Detailplaneeringu koostamisel, kui planeering on aluseks keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 6 lõike 1 kohasele tegevusele, on kohustuslik keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine. Muudel juhtudel detailplaneeringu koostamisel tuleb anda eelhinnang ja kaaluda keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimist lähtudes keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 33 lõigetes 4 ja 5 toodud kriteeriumidest ja § 33 lõike 6 kohaste asjaomaste asutuste seisukohtadest.

Seega tuleb hinnata, kas detailplaneeringuga kavandatud tegevusega võib kaasneda oluline keskkonnamõju või mitte ning viia läbi eelhindamine lähtudes KeHJS-s sätestatust.

Sarnaselt kehtiva PlanS-ga on eelnõus toodud, et kui planeeritaval maa-alal asub muinsuskaitseala, kinnismälestis või nende kaitsevöönd, tuleb detailplaneering koostada, arvestades Muinsuskaitseametiga kooskõlastatud detailplaneeringu muinsuskaitse eritingimusi.

Juhul kui detailplaneeringu koostamisel on KSH läbiviimine kohustuslik, lähtutakse detailplaneeringu koostamisel § 117 sätestatust. Seega vaatamata sellele, et menetlemisele kohalduvad üldplaneeringule ettenähtud nõudes, toimub kaasatavate ja koostöötegitajate määramine lähtudes § 120 „Koostöö ja kaasamine detailplaneeringu koostamisel“ sätestatust ehk vaatamata sellele, et menetlusele kohaldatakse üldplaneeringule ettenähtud nõudeid, toimub koostöö ja kaasamine lähtudes detailplaneeringu koostamisel koostöö ja kaasamisele ettenähtud nõuetest.

§ 117 lõige 7. Sarnaselt seni kehtinud regulatsiooniga näeb eelnõu ette, et detailplaneeringu koostamise korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus. Sätte sisu on sama, mis kehtivas PlanS-s, mille § 10 lg 5 sätestab, et detailplaneeringu koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 lg 1 näeb ette, et kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Seega on täpsem ja juriidiliselt korrektsem kasutada „kohaliku omavalitsuse“ asemel üldise mõistena mõistet „kohaliku omavalitsuse üksus“, mille all on silmas peetud kas valda või linna. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et tulenevalt KOKS § 22 lg-st 2 otsustab kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. KOK-s ei määratle üheselt detailplaneeringu koostamise korraldajat, kuid praktikas on detailplaneeringu koostamise korraldajateks valla- või linnavalitsused või nende moodustatud ametiasutused.

Eelnõu § 118. Detailplaneeringu koostamise kohustus

§ 118 lõigete 1 ja 2 kohaselt on detailplaneeringu koostamine nõutav linnades, alevites ja alevikes ehitusloakohustusliku:

- 1) hoone püstitamiseks
- 2) hoone laiendamiseks üle 33% selle esialgselt kavandatud mahust;
- 3) olulise avaliku huviga rajatise, eelkõige staadioni, golfiväljak, laululava, motoringraja või muu olulise avaliku huviga rajatise püstitamiseks.

Rõhutama peab, et detailplaneeringu koostamise kohustus punktides 1 ja 3 nimetatud ehitiste püstitamiseks on vaid juhul, kui ehitise püstitamiseks on nõutav ka ehitusluba (vt EHS lisa 1).

Esialgselt kavandatud maht tähendab mõõtmeid, mis on lubatud varasemalt projekteerimistingimustega. Seega ei ole seaduse mõttega kooskõlas olukord, kus isik laiendab hoonet mitu korda alla 33% ning lõpptulemusena on esialgne hoone või olulise avaliku huviga rajatis suurenenud näiteks 50%. Kui protsentuaalne muudatus võrreldes esialgselt lubatuga suureneb mitmekordse laiendamisega seondult üle 33%, tuleb koostada detailplaneering. See on vajalik, sest ulatusliku laiendamisega võivad saada kahjustada piirnevate kinnisasjade omanike õigused või huvid, samuti võivad suuruse tõttu muutuda nõuded tuleohutusele vms. Hoone mahuna tuleb mõista hoone maapealset füüsilist mahtu arvatuna hoone välispiirete välispinnast, mitte arvestades sekundaarseid dekoratiivelemente, tehnoseadmeid ja muud seesugust. Hoone maapealse osa mahu arvutamisel lähtutakse tegelikust maapinnast või katendist hoone ümber, võtmata arvesse võimalikke lokaalseid süvendeid.

Üle 33% laiendamiseks on detailplaneeringu koostamine nõutav juhtudel, kui esineb detailplaneeringu kohustuslik ala ja juht, kuid detailplaneering puudu. Samas juhul, kui detailplaneering on olemas, kuid sellega määratud krundi ehitusõigus on ammendunud, tuleb nii uue hoone ehitamiseks kui ka olemasoleva hoone laiendamiseks koostada uus detailplaneering.

Kui detailplaneering on olemas ja laiendamine jääb detailplaneeringus määratud krundi ehitusõiguse raamesse, ei ole hoone laiendamiseks ka üle 33% detailplaneeringu koostamine nõutav.

Seni kehtiv PlanS § 3 lg 2 sätestab detailplaneeringu kohustusega ka „selgelt piiritletavad kompaktsed asustusega alad“, mis on täna üheselt defineerimata. Seega ei aita üheselt määratlemata alale detailplaneeringu koostamise kohustuse kui otseselt isiku õigusi piirava nõude kehtestamine kaasa õiguselguse tagamisele ning nõude ühesele mõistmisele. Seega on selline kohustus eelnõust välja jäetud. Samas on eelnõu kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik üldplaneeringuga määrata täiendavaid alasid ja juhte, mille esinemisel on detailplaneeringu koostamine nõutav.

Samuti on detailplaneeringu koostamine kohustuslik olulise avaliku huviga rajatiste püstitamiseks. Olulise avaliku huviga rajatis on ehitise, millest tulenev mõju ulatub mitmele kinnisasjale, mille ehitamise osas on suur avalik huvi või millest võib tõusetuda kõrgendatud oht. Samuti saab olulist avalikku huvi eeldada suure külastajate hulgaga ehitiste puhul. Avalikku huvi saab eeldada, kui tegu on näiteks kohaliku arengu seisukohast olulise rajatise, nagu laululava, spordistaadion vms rajatise. Nimetatud rajatistest tulenevatest mõjutustest on vajalik avalikkust teavitada ning neid vastavasse menetlusse kaasata. Seetõttu on detailplaneeringu koostamine sobilik protsess, kus saab juba varases staadiumis kaardistada erinevate osapoolt huvid ning nägemused nimetatud rajatise osas. Märkida tuleb, et kõikidel sätestatud juhtudel hõlmab püstitamine ja laiendamine nii ehitamist kui ka laiendamist maa alla.

Seni kehtiva PlanS § 3 lg 2 p 3 näeb ette detailplaneeringu koostamise kohustuse ka maa-ala kruntideks jaotamise korral. Samas on maa-ala kruntideks jaotamise korral tegemist pigem detailplaneeringu ülesandega; st maa-ala kruntideks jaotamine detailplaneeringuga toimub vaid eeldusel, et esinevad muud nõuded, mille puhul on detailplaneeringu koostamine kohustuslik. Arvestades, et maa-ala kruntideks jaotamise puhul on tegemist eelkõige maakorraldusliku toiminguga, ei ole ainult sellel otstarbel detailplaneeringu koostamine otstarbekas, kuna tegemist on aeganõudva ja ressursimahuka menetlusega. Eeltoodust lähtuvalt on nimetatud kohustus seadusest välja jäetud ning kruntideks jaotamine toimub vaid eeldusel, et esinevad muud nõuded, mille puhul on detailplaneeringu koostamine kohustuslik. Ainult planeeringuala kruntideks jaotamiseks detailplaneeringut koostama ei pea. Samuti ei

ole vajalik koostada detailplaneeringut vaid kinnisasjade liitmiseks ja jagamiseks, kuna eeltoodud juhul on tegemist maakorraldusliku, mitte ruumilise planeerimise valdkonda kuuluva küsimusega.

Lisaks saab kohalik omavalitsus määrata üldplaneeringuga täiendavalt alasid ja juhte, mille esinemisel on detailplaneering koostamine nõutav. Eeltoodu on sarnane seni kehtiva PlanS § 8 lg 3 punktis 4 sätestatuga, mille kohaselt on üldplaneeringu üheks ülesandeks detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid. Tegemist on täiendava alusega (lisaks lõikes 1 nimetatud detailplaneering koostamise nõudele) detailplaneeringu koostamise kohustuse kehtestamiseks, mistõttu kuulub norm sellesse paragrahvi.

§ 118 lõige 3 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse volikogu võib suure avaliku huvi olemasolul algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, mida kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 ei ole ette nähtud. Säte on sisult sarnane seni kehtinud PlanS § 9 lg-s 11 sätestatuga, mille kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu põhjendatud vajaduse korral algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, millel seadusest tulenevalt detailplaneeringu koostamise kohustus puudub. Küll on eelnõuga kitsendatud „põhjendatud vajaduse“ mõistet ning sätestatud, et sellistel juhtudel peab esinema suur avalik huvi, millest lähtuvalt on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus detailplaneering algatada. Seega on tegemist väga harva erandiga, mille rakendamiseks peab olema tuvastatud suure avaliku huvi olemasolu.

§ 118 lõige 4 näeb ette, et detailplaneeringu koostamine ei ole nõutav ehitusseaduses sätestatud ajutise ehitise püstitamiseks.

§ 118 lõige 5 sätestab juhud, millal on ehitise püstitamine ja laiendamine lubatud ilma selleks detailplaneeringut koostamata. Tegemist on erinormiga ehk erisusega üldisest detailplaneeringu koostamise kohustusest, mida saab rakendada sättes toodud kõigi nõuete täitmisel.

Ka seni kehtinud PlanS § 9 lg 10 sätestab erisused, millal võib jätta detailplaneeringu koostamise nõude kohaldamata, samuti on ettenähtud detailplaneering lihtsustatud kord (kehtiva PlanS § 22). Samas ei oma detailplaneeringu lihtsustatud korras koostamine sageli sisulist väärtust, kuid toob kaasa nii ajalise kui ka muu ressursi tarbetu kulutamise ning otstarbekam oleks tulevikus sellistel juhtudel määrata ehitusõigus projekteerimistingimuste alusel, mille koostamisse kaastakse ka naaberkinnisasjade omanikud.

Oluline on, et detailplaneeringu koostamisega kohustuse puhul sellest loobumisel tuleb arvestada, et ehitise oma mõõtmetelt, kujult, mahult ja otstarbalt sobituks juba olemasolevasse keskkonda, arvestades piirkonna hoonestuslaadi. Samuti tuleb järgida üldplaneeringus toodud tingimusi, eeskätt planeeringuala üldiseid kasutamise- ja ehitustingimusi, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevaid tingimusi ehk juhul, kui sellised tingimused üldplaneeringus määratud ei ole, ei ole sätte kohaldamine lubatud.

§ 118 lõige 6 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus määratleb detailplaneeringu koostamise nõudest loobumise korral projekteerimistingimustega EhS § 26 lõikes 4 toodud tingimused, milleks on ehitise:

- 1) kasutamise otstarve;
- 2) suurim lubatud arv maa-alal;
- 3) asukoht;
- 4) lubatud suurim ehitusalune pindala,
- 5) kõrgus ja sügavus;
- 6) arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud nõuded;
- 7) maa- või veealal asuvate ehitiste teenindamiseks vajalike ehitiste võimalik asukoht või
- 8) ehitustehniliste uuringute tegemise vajadus.

Lähtudes EhS-s sätestatust, esitatakse projekteerimistingimused naaberkinnisasjade omanikele arvamuse avaldamiseks, samuti tuleb projekteerimistingimuste andmisel kaaluda avatud menetluse läbiviimist. Seega on tagatud, et naaberkinnisasjade omanikud saavad oma õigusi kaitsta projekteerimistingimuste andmise menetluses.

Sättes toodud võimaluse andmine aitab hoida kokku ressursi, mis praegu kulub detailplaneeringu lihtsustatud korras menetlemisele, mis tehakse kinnisasjade omanike kokkuleppel ja mille suhtes puudub avalikkuse kõrgendatud huvi.

Eelnõu § 119. Detailplaneeringu ülesanded

§ 119 lõige 1. Detailplaneeringu koostamisel tuleb arvestada üldplaneeringus toodud tingimustega ja seal käsitletud ülesannetega. Samas on kõigi planeeringuliikide ülesannete puhul lähtutud üldisest seisukohast, et planeeringuliigi ülesanded tulenevad nn kõrgema taseme planeeringust, minnes nende suhtes täpsemaks.

Detailplaneeringu üldine olemus on toodud juhendis „Soovitused detailplaneeringu koostamiseks“²⁶⁵, milles toodu kohaselt on detailplaneeringu ülesanne hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks. Detailplaneeringu ülesanne on näha traditsioonilisi struktuure, toimimislaade ning keskkonnategureid, leida mingi kindla omapäraga paikkonna muutmise ja säilitamise vaheline tasakaal, mille puhul planeeritud areng on ühiskonnale, üksikisikule ja keskkonnale optimaalseim. Maa-alade kasutustingimuste kehtestamine võib peale füüsilise ruumi kujundamise mõjutada ka kinnisvara hinda, asustustihedust ja struktuuri ning avaldada mõju kohalikele eelarvele, avalike teenuste ja avalike alade kasutamise intensiivsusele ja sotsiaalsele miljöole.

Erinevalt seni kehtinud PlanS–s sätestatud on detailplaneeringu ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna. Nimetatud muudatuse põhjuseks on asjaolu, et praktikas võivad detailplaneeringud (kui ka muud planeeringuliigid) oma sisult väga erinevad olla, mistõttu pole kõigi ülesannete ühene määratlemine võimalik – kõiki ülesandeid ei ole vajalik ja sageli ka mitte võimalik lahendada, samas võib ilmned selliste ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus ette ei näe. Samas on oluline rõhutada, et loetelus nimetatud ülesanded peavad seonduma seaduses nimetatud ülesannetega, ehk tegemist peab olema nn täiendavat lahendamist nõudva ülesande lahendamisega ilma milleta ei ole nn põhiülesannet võimalik korrektselt lahendada. Otsustamiseks, milliseid ülesandeid detailplaneeringus lahendada, tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ruumilisi vajadusi ning konkreetse detailplaneeringu eesmärki.

Ühe ülesandena on toodud, et põhjendatud juhul saab detailplaneeringuga seada ehitistele tingimusi, mille ehitamiseks pole detailplaneeringu koostamine nõutav Sätte eesmärgiks on, et detailplaneeringu koostamise korraldaja hindaks iga detailplaneeringu koostamisel, kas ehitisi, mille ehitamiseks ei ole ehitusluba nõutav (nt väikeehitised), võib rajada ka väljapoole hoonestusala. Sätte rakendamine sõltub konkreetsest maa-alast ja võib kõne alla tulla näiteks juhul, kui detailplaneeringu ala hõlmab osaliselt ka rohevõrgustikku, millele hoonete rajamist välistavad maakonnaplaneeringuga määratud rohevõrgustiku üldised kasutustingimused. Seega on säte vajalik teatud asjaolude esinemisel planeeringu eesmärgipärasuse säilimise tagamiseks.

Mõningate detailplaneeringu ülesannete puhul on tegemist ülesannetega, mida saab lahendada ka üldplaneeringuga (avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ehitisi ja kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise planeerimine, kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil loodusobjekti kaitse alla võtmine, miljööväärtusega alade määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine). Nimetatud sätestamisel on lähtutud otstarbekuse põhimõttest. Näiteks on põhjendamatu algatada eraldi ressursimahukas detailplaneeringu koostamine miljööväärtusega ala loomiseks, kui samal ajal on koostamisel valla- või linna üldplaneering ja ka vastupidi. Rõhutama peab, et detailplaneeringuga määratakse asukoht ja ehituslikud tingimused ka nendele ehitistele, mis on vajalikud detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste kasutamiseks. Eesmärgiks on, et detailplaneeringu kohustuslike ehitiste rajamisel vaadeldaks ala tervikuna ja lahendataks ära ka nimetatud ehitiste kasutamiseks vajalike tehnovõrkude- ja rajatiste, avalikule teele juurdepääsuteede asukohaga seonduvad, jm küsimused.

²⁶⁵ Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Internetis: https://www.siseministeerium.ee/public/soov_detailplan.pdf

Detailplaneeringuga saab kavandada avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendatud ehitisi või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitisi. Sellisteks ehitisteks võivad olla näiteks lainemurdjad ehk muulid, kaldal asuvate ehitistega (nt sadamad) seotud ehitised vms.

Detailplaneeringu ühe ülesandena on toodud ehitise arhitektuuriliste, ehituslike ja kujunduslike tingimuste määramine. Arhitektuurne või arhitektuuriline tingimus puudutab konkreetselt arhitektuuri - ehitise välimust, kunstilist lahendust, mis kajastub eelkõige ehitise detailides. Need võivad tuleneda ehituslikust ja tehnilisest lahendusest, kuid võivad ka olla lihtsalt "ilu pärast". Tegu on väljapaistvate ehitise terviklahenduse osadega, mis eristavad just seda ehitist teistest ehitistest (nt eenduv sokkel, klaasist seinad, ruudustatud aknad, postidel varikatus, reljeefne karniis, viiluväljaga katus vms).

Ehituslik tingimus käsitleb konkreetse ehitise spetsiifikat. Näiteks, kuidas ja millest on ehitis tehtud. Eelkõige võib ehituslik tingimus olla seotud ehituslike konstruktsiooniga – kuidas ehitis püsti püsib ja kuidas seda on ohutu kasutada. Ehituslik võib olla ka nõue, et hoonet on võimalik valmisdetailidest kokku panna.

Kujunduslik nõue on see, mis on kõige kergemini muudetav või lisatav, see pole reeglina seotud ehitise konstruktsiooniga, pigem kergesti lisatavad-eemaldatavad detailid – näiteks värvivalik, katematerjalid, ilu- ja muud detailid. Kujunduse alla käib näiteks aiakujundus. Reeglina käsitletakse hoonete puhul arhitektuuri ja kõige muu puhul, mis sinna juurde kuulub, kujundust (piirdeaed, värav jne).

Arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine ei ole iga detailplaneeringu puhul nõutav, kuid planeeringu koostamise korraldajal on soovikorral seda võimalik siiski teha.

Detailplaneeringu üheks ülesandeks on sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine. Nimetatud tuleneb KASVS –s § 3 lg-s 4 sätetest, mille kohaselt sundvõõrandamine kõnesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–7 ja 9–15 nimetatud juhtudel lubatud planeerimiseseaduse mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel kehtestatud üldplaneeringu alusel. Seega märgitakse detailplaneeringus sundvõõrandamise vajadus, kuid sundvõõrandamine viiakse läbi lähtudes KASVS –s sätetest.

Detailplaneeringuga saab määrata servituutide seadmise ja olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramise vajaduse. Samas tuleb arvestada, et servituudi seadmine ise toimub siiski asjaõigusseaduses sätestatud korras ning eratee avalikuks kasutamiseks määramine teeseaduses sätestatud korras. Ka Riigikohus on oma otsuses²⁶⁶ asunud seisukohale, et: „Detailplaneering on avalik-õiguslik kokkulepe ja see ei asenda poolte asja- või võlaõiguslikku kokkulepet eratee kasutamiseks, samuti ei ole detailplaneering seadusjärgne kinnisasja kitsendus. Seega tuleks kaaluda sellise regulatsiooni kehtestamist, mille kohaselt detailplaneeringu alusel seatud kitsenduste puhul oleks võimalik lihtsustatud korras asjaõiguslike kokkuleppeid sõlmida. Vastasel korral tekib olukord, kus vaatamata detailplaneeringu kehtestamisele ning jõustunud halduskohtu otsuse olemasolule detailplaneeringu seaduslikkuse kohta, kerkib tsiviilkohtus uuesti üles vaidlus kitsenduste vajalikkuse üle.“. Samas on kokkulepe oma olemuselt vabatahtlik ning asjaõiguslike kitsenduste seadmine on reguleeritud asjaõigusseaduses, mistõttu ei ole lihtsustatud korras kokkuleppe sõlmimise reguleerimine võimalik.

Servituutide seadmisega seonduvat on Riigikohus käsitlenud lahendis 3-3-1-78-12²⁶⁷, kus kohus tõdes, et kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostajana ei anna lõplikku hinnangut, kas teeservituudi seadmine planeeringuala kinnistutele on asjaõigusseaduse järgi võimalik ja põhjendatud. Seda saab otsustada üksnes kohus hagita menetluses. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on kaaluda erinevate planeerimismenetluses osalejate huvisid, kas ja milliste kinnistute kaudu on juurdepääsu võimaldamine mõistlik ja otstarbekas ning riivab kõigi osalejate huvisid kõige vähem. Sealhulgas peab kohalik omavalitsus hindama, kas ühe isiku huvi ehitustegevuseks, millega kaasneb juurdepääsutee tihedam

²⁶⁶ RKTk 3-2-1-5-06 p 22.

²⁶⁷ RKHK, 19.05.2013, 3-3-1-78-12.

kasutus ehitamise ajal ja pärast ehitiste valmimist, kaalub üles teise isiku huvi senise olukorra säilimiseks. Võimalikeks kaalutluskriteeriumideks on sellisel juhul asjaolud, kas tegemist on elamu- või äripiirkonnaga, milline on planeeritava juurdepääsu liikluskoormus, lähedus elamutele ja vastavus avalike teede nõuetele. Kohalik omavalitsus võib juurdepääsu küsimuse lahendamisel lähtuda servituudi seadmisega sellistest kriteeriumidest olukorras, kus juurdepääsu soovival isikul on olemas teine juurdepääs avalikult kasutatavale teele või teise juurdepääsu kasutamine oleks odavam või muid isikud vähem koormav.

Samas otsuses märkis kohus, et kuna PlanS § 9 lg 2 p 13 seab detailplaneeringu ülesandeks mh ka servituutide vajaduse määramise, ei oleks vaidlusalune planeeringulahendus olnud õiguspärane, kui juurdepääsu küsimus oleks jäetud planeeringu kehtestamise kaalumisel käsitlemata.

Regulatsiooni ühese arusaadavuse tagamiseks on enamus teistes seadustes sisalduvaid DP ülesandes PlanS-i. Näiteks on mitmed ülesandes toodu eelnõusse LKS-st; kallasrajale avaliku juurdepääsu tagamine (LKS § 36 lg 2), üldplaneeringu puudumisel ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamine (LKS § 49) ning võimalus kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil loodusobjektide kaitse alla võtmiseks (LKS § 10).

§ 119 lõiked 2 ja 3 näevad ette, et lõike 1 punktides 1-5 nimetatud ülesannete lahendamine on detailplaneeringu koostamisel kohustuslik. Tegemist on nn detailplaneeringu olemuslike ülesannetega. Ülejäänud ülesannete puhul tuleb iga detailplaneeringu koostamisel arvestada KOV üksuse ruumilisi vajadusi ning hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse detailplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada

§ 119 lõige 4 käsitleb krundi ehitusõigust.

Krundi ehitusõigusega määratakse:

- 1) krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed;
- 2) hoonete või olulise avaliku huviga rajatise suurim lubatud arv või nende puudumine maa-alal;
- 3) hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste suurim lubatud ehitise alune pind;
- 4) hoonete või olulise avaliku huviga rajatiste lubatud maksimaalne kõrgus;
- 5) hoonete või olulise avaliku huviga rajatise suurim lubatud sügavus.

Krundile ehitusõiguse andmine on krundi kasutamise tingimuste kindlaksmääramise kõrval detailplaneeringu peamine ülesanne. Ehitusõigusega seatakse paika kavandatava hoonestuse kõige olulisemad parameetrid²⁶⁸. Tegemist on siduvate nõuetega, mida tuleb järgida ehitise projekteerimisel. Märkima peab, et eelnõu koostajate eesmärk on olnud detailplaneeringus sätestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste sisu ühtlustamine, kuna ka projekteerimistingimuste eesmärgiks on ehitise projekteerimiseks siduvate nõuete andmine, mistõttu peaks detailplaneeringuga määratav ehitusõigus ja projekteerimistingimused olema oma sisult võrreldavad. Krundi ehitusõiguse sisu kattub suures osas seni kehtinud PlanS § 9 lg 4 sätestatud krundi ehitusõigusega, lisatud on, et ehitusõigusega määratakse lisaks hoonetele tingimusi ka olulise avaliku huviga rajatise ehitamiseks (kuna ka nende puhul kehtib linnades ja alevites DP koostamise kohustus). Samuti on hoone ja olulise avaliku huviga rajatise maksimaalse kõrguse määramisele lisatud ka nende suurima lubatud sügavuse määramise nõue. Kuna arvestades, et maa alla ehitamine omab ruumilist mõju ning lähtudes PlanS §-s 2 sätestatust, mille kohaselt hõlmab planeerimine ka maapõue ehk maa-alla planeerimist, on põhjendatud, et ehitusõigusega määratakse ka nimetatud ehitiste maksimaalne lubatud sügavus maapinnast.

§ 119 lõige 5 sätestab krundi kasutamise sihtotstarbe mõiste. Praktikas on krundi kasutamise sihtotstarvet aetud kohati segi katastriüksuse sihtotstarbega, kuid arvestades, et mõistet on PlanS-s kasutatud PlanS kehtima hakkamisest alates, ei hakatud mõistet terminoloogia järjepidevuse eesmärgil muutma.

²⁶⁸ Tallinna planeeringute juhend. Kättesaadav <http://planeerimine.linnalabor.ee/>

§ 119 lõige 6 näeb ette, et ehituskeelu võõndi detailplaneeringuga vähendamise kavandamisel peab detailplaneeringu koostamise korraldaja küsima ehituskeelu võõndi vähendamise osas Keskkonnaameti nõusolekut. Säte tuleneb LKS § 40 lg-st 4 ning analoogne nõue on ettenähtud ka juhul, kui ehituskeelu võõndit vähendatakse detailplaneeringuga.

§ 119 lõige 7 näeb ette, et regionaalminister võib määrusega kehtestada nõuded detailplaneeringuga lahendatavate ülesannete täpsustamiseks. Määrusega on võimalik sätestada, kuidas ja millises täpsusastmes detailplaneeringuga lahendatavaid ülesandeid käsitleda tuleb.

Eelnõu § 120. Koostöö ja kaasamine detailplaneeringu koostamisel

Vaata peatükis „Koostöö ja kaasamine planeeringute koostamisel“ toodud selgitusi.

Koostöö

Detailplaneering koostatakse koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailplaneering käsitleb.

Kaasamine

Detailplaneeringu koostamisse kaasatakse isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada ja isiku, kes on avaldanud soovi olla detailplaneeringu koostamisse kaasatud. Juhul kui detailplaneeringu koostamisel on kohustuslik keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine, kaasatakse detailplaneeringu koostamisse ka asutused, keda detailplaneeringu rakendamisega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõju tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu, milleks on Keskkonnaühenduste Koda. Samuti kaasatakse menetlusse planeeritava maaala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused.

Planeeringuala elanikke esindavad mittetulundusühingute ja sihtasutuste kaasamine seondub ka keskkonnaorganisatsioonide kaasamisega, kuna tihtipeale on organisatsiooni keskkonnakaitselised eesmärgid laiemad kui looduskeskkonna kaitse.

HKMS kohaselt on valitsusväline keskkonnaorganisatsioon mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitses ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitses või juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete kirjaliku kokkuleppe alusel edendab keskkonnakaitses ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti. Põhimõtteliselt võib HKMS-s toodud keskkonnaorganisatsioonidele esitatud parameetreid kasutada ka haldusmenetluses, sest nende alusel tekib organisatsioonidel hilisem kaebeõigus (lähtudes HKMS § 292 lg-st 1).

Samuti tuleks detailplaneeringu koostamisse kaasata isiku, kelle huve planeering võib puudutada (nt planeeringuala olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikud või valdajad).

Eelnõu § 121. Detailplaneeringu algatamine

§ 121 lõige 1. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus toodud, et detailplaneeringu algatab kohaliku omavalitsuse üksus. KOKS ei sätesta, kas detailplaneeringu algatamine on volikogu või valitsuse pädevuses. Samas tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et tulenevalt KOKS § 22 lg 2 kohaselt seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Praktikas on detailplaneeringu algatamine valla- või linnavalitsuse pädevuses.

Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-82-02²⁶⁹ leidnud, et planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt.

²⁶⁹ RKHK 18. 02. 2002, 3-3-1-82-02.

Otsuse kohaselt on planeeringu algatamine planeerimismenetluse esimene etapp, selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas üldse ja milline planeering kehtestatakse. Üldjuhul ei saa planeeringu algatamise korraldust vaidlustada. Kohus leidis, et kuigi menetlusnormide rikkumist üldjuhul eraldi vaidlustada ei saa, sest kuni lõpliku haldusakti andmiseni (planeeringu kehtestamise otsus) ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, võib menetlustoiminguid erandina siiski vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Samale seisukohale jõudis Riigikohus ka lahendis nr 3-3-1-44-05²⁷⁰, märkides, et planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on haldusorgani õigus. Käsitledes planeeringu algatamist toiminguna, on selle vaidlustamine haldusakti vaidlustamisest mõnevõrra keerukam. Riigikohtu määruses nr 3-3-1-12-08²⁷¹ leitakse, et erandlikult saab planeeringu algatamise otsust või korraldust vaidlustada, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mis võimaldab juba menetluse käigus jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata lõpptulemusest.

§ 121 lõige 2. Riigikohus on otsuses nr 3-3-1-41-06²⁷² leidnud, et planeeringu algatamisest keeldumise haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, samas on Riigikohtuotsuses 3-3-1-79-09²⁷³ märgitud, et planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ei ole ammendavalt sätestatud. Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Nimetatud tegevuses on kohalik omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.

Eeltoodust lähtuvalt ja planeeringu algatava kaalutusruumi piiritlemiseks on seaduses sätestatud, et detailplaneeringut ei algatata, kui algatamine on vastuolus üldplaneeringuga (kuna detailplaneering koostatakse eelkõige üldplaneeringu elluviimiseks), algatamisel on ilmne, et algatava planeeringu elluviimine tulevikus ei ole võimalik ehk juba algatamisel on selge, et planeeringut ei ole objektiivsetel asjaoludel võimalik realiseerida, selleks on muul ülekaalukal avalikul huvil põhinev põhjus, planeeringu elluviimisega kaasneks ebaproportsionaalne kolmandate isikute õiguste riive, samuti juhtudel kui kohaliku omavalitsuse üksus võib lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringut koostamata projekteerimistingimuste alusel olemasoleva hoonestuse vahele jäävale kinnisajale ühe ehitise püstitamist ja laiendamist lähtudes § 118 lõikes 5 sätestatust. Algatamisest keeldumise alused on rakendatavad eelkõige juhtude, kui planeeringu algatavale esitatakse algatamise taotlus lähtudes haldusmenetluse seadusest või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest lähtudes. Kuna planeeringu algatamisest keeldumine kujutab endast huvitatud isiku õiguste riivet, peab see olema igakülgset kaalutud ja põhjendatud. Algatamata jätmise otsuse andmisel tuleb juhendada muuhulgas HMS §-des 56 ja 40 sätestatud nõuetest, s.t tagada isiku õigus informatsioonile, tema ärakuulamisõigus ning antava haldusakti põhistus.

Planeeringu algatamisest keeldumise põhjuseid on käsitlenud Riigikohus ka lahendis 3-3-1-62-02²⁷⁴, milles kohus märkis, et kohalikul omavalitsusel tuleb enne detailplaneeringu algatamise üle otsustamist juhul, kui on selge, et kohalikul omavalitsusel pole detailplaneeringu realiseerimiseks raha, tagada, et langetatav otsus on huvitatud isiku jaoks proportsionaalne ja vastab võrdse kohtlemise põhimõttele. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda, kas detailplaneeringu realiseerimiseks puuduv raha on võrdsustatav ülekaaluka avaliku huviga, mis tingib keelduva otsuse langetamisega. Seega võib näiteks planeeringu realiseerimiseks vajalike vahendite puudumine olla põhjuseks detailplaneeringu algatamisest keeldumiseks.

²⁷⁰ RKHK 13.10.2005, 3-3-1-44-05.

²⁷¹ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

²⁷² RKÜK 03.12.2007, 3-3-1-41-06.

²⁷³ RKHK 27.01.2010, 3-3-1-79-09.

²⁷⁴ RKHK 06.11.2002, 3-3-1-62-02.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Seega on ükskõik, millise liigi planeeringu koostamise algatamise ettepaneku esitamine on n-ö igapäevane õigus. Seejuures ei näe PlanS ette mingit regulatsiooni algatamise taotluse põhjendamiseks. Planeeringu koostamise algatamise ettepaneku tegemine ei eelda isiku puutumust maa-alaga, millele taotleja planeeringu tegemist soovib. Detailplaneeringu algatamise taotluse esitamise õigust seaduses eraldi sätestatud ei ole. Samas on kõigil isikutel õigus esitada haldusorganile taotluseid, samuti pöörduda ametiasutuse poole ning teha ettepanekuid ja esitada arvamusi; selline õigus tuleneb eeskätt haldusmenetluse seadusest ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses. Seega ei ole tegemist isikutelt algatamise ettepaneku tegemise õiguse ära võtmisega. Kuna detailplaneering määrab konkreetsele maa-alale ehitusõiguse on see dokumendiks, läbi mille tekib isikutel võimalus realiseerida omaaandiõigust sh ehitusõigust ja seega on detailplaneeringu algatamiseks ettepaneku tegemine ka sisuliselt põhjendatud.

§ 121 lõige 3 näeb ette, et kõnesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 1 ei kohaldata üldplaneeringut muutva detailplaneeringu puhul, mis on reguleeritud § -s135. Eesmärgiks on välistada punktis toodu kohaldamine üldplaneeringut muutmise detailplaneeringule, mis on erand üldistest nõuetest.

§ 121 lõige 4. Menetlustähtaegade ühtlustamiseks on sätestatud nõue, et planeeringu koostamise korraldaja teeb planeeringu algatamise või algatamisest keeldumise otsuse 30 päeva jooksul planeeringu algatamise ettepaneku esitamisest. Nagu eelpool märgitud, siis vaatamata detailplaneeringu algatamise taotluse esitamise võimaluse uues PlanS –s puudumisele, on isikutel õigus esitada taotlusi märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse alusel. Nimetatud tähtaega võib mõjuval põhjusel pikendada 90 päevani. Mõjuvaks põhjuseks võib olla näiteks planeeringuala suurus, uuringute läbiviimise vajadus või kaasatavate ja koostöötegijate suur hulk või mõni muu põhjus ehk asjas tähtsust omav asjaolu ning haldusorganil on vajalik rakendada HMS-st tulenevat uurimispõhimõtet, mille rakendamine 30 päeva jooksul ei ole võimalik.

Kehtiv PlanS ei kehtesta tähtaega, mille jooksul peab kohalik omavalitsus algatatud planeeringu kehtestama. Samuti puudub tähtaeg planeerimismenetluse erinevate etappide (koostamine, vastuvõtmine, kehtestamine) läbiviimiseks. Kuna PlanS § 1 lg 6 järgi kohaldatakse planeerimisseaduses ettenähtud menetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, siis PlanS § 1 lg 6 ja HMS § 5 lg 2 koosmõjus tuleb planeerimismenetluse käigus teostatavad menetlustoimingud läbi viia võimalikult kiirelt.

Kui vaadata Riigikohtu praktikat planeerimismenetluse kestuse osas, siis on Riigikohus mõistliku aja piire ületavaks pidanud näiteks sellist detailplaneeringu menetlust, mille puhul detailplaneeringu lähteülesande kehtestamisest kuni (vastuvõetud) detailplaneeringu avaliku väljapanekuni on kulunud peaaegu neli aastat²⁷⁵. Samas on Riigikohus öelnud, et objektiivsete ja mõjuvate põhjuste olemasolul võib detailplaneeringu menetlus ka viibida, kuid see ei ole lubatud juhul, kui viibimise põhjustanud küsimuse lahendamine ei saaks mõjutada kehtestatava detailplaneeringu sisu.²⁷⁶

§ 121 lõige 5. Eelnõus on sätestatud ka detailplaneeringu algatamise otsuses väljatoodav teave. Detailplaneeringu algatamise otsuses tuuakse välja planeeringuala asukoht ja suurus (sealhulgas planeeringuala piir), detailplaneeringu koostamise vajadus ning võimalike uuringute vajadus. Oluline on, et otsusega tutvunud isikul oleks selge, kus ja millistel põhjustel konkreetset planeeringut koostama asuti.

§ 121 lõiked 6 ja 7. Detailplaneeringu algatamisest tuleb teavitada 30 päeva jooksul algatamisest vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosa lehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus on määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Juhul kui teavitamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu 30 päeva jooksul võimalik, teavitatakse valla- või linnalehes esimesel võimalusel, samuti teavitatakse 30 päeva jooksul algatamisest maakonnalehes. Kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub, avaldatakse teade 30 päeva jooksul planeeringuala maakonnalehes.

²⁷⁵ RKHK 03.04.2003, nr 3-3-1-22-03.

²⁷⁶ RKHK 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08.

Nimetatud erisuse sätestamine tuleneb asjaolust, et praktikas on seni kehtinud valla- või linnalehtedes 30 päeva jooksul avaldamise kohustuse täitmine osutunud keerukaks, kuna paljude valla- või linnalehed ilmuvad rohkem kui 30 päeva tagant ehk nimetatud lehed ei ilmu vähemalt üks kord kuus, samuti võib kohalik leht vallal või linnal üldse puududa. Samas on valla- või linnaleht kohaliku elanikkonnale oluliseks informatsiooni saamise allikaks ning arvestada tuleb, et elanikkond peab olema kaastaud planeerimisprotsessi võimalikult varajases staadiumis. Kindlasti tuleb arvestada, et vajadusel tuleb algatamisest teavitada seaduses ettenähtust intensiivsemalt ning detailplaneeringu kui suhteliselt väikest maa-ala hõlmava planeeringuliigi puhul on põhjendatud, et linnaosadega linnade puhul võib teavitada linnaosalehe asemel detailplaneeringu algatamisest linnaosalehtedes.

Eeltoodule on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-69-12²⁷⁷. Otsuses asus kohus seisukohale, et PlanS § 25 lg 4 esimesest lausest nähtub kohaliku omavalitsuse kohustus avaldada detailplaneeringu kehtestamise teade vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamisest päevast arvates. Seda kohustust saab tähtaega rikkumata täita vaid sellise vallalehe abil, mis ilmub vähemalt üks kord kuus. Antud kaasuses ei olnud vallaleht avaldamiskohana nõuetekohane, kuna see ei ilmunud vähemalt üks kord kuus. Küll aga otsustas Riigikohus antud asjas isiku kaebuse esitamise tähtaja ennistada, kuna isik võis ekslikult arvata, et kaebetähtaeg hakkas kulgema teate vallalehes avaldamise hetkest.

Samuti tuleb detailplaneeringu algatamise teade avaldada detailplaneeringu koostamise korraldaja ehk valla- või linnavalitsuse või nende ametiasutuse veebilehel ning Ametlikes Teadaannetes 14 päeva jooksul algatamisest. Detailplaneeringu algatamise teade peab sisaldama algatamise otsuses toodud teavet, mis annab isikutele informatsiooni otsustamiseks, kas nad soovivad edaspidi menetluses osaleda või mitte.

§ 121 lõige 8. Lisaks eeltoodule tuleb algatamisest kirjalikult teavitada isikuid ja asutusi, kellega tehakse detailplaneeringu koostamisel koostööd ehk koostöötegijaid, samuti kaasatavaid. Kaasatavate ring ei pruugi menetluse algatamisel alati veel üheselt määratav olla, kuid teavitada tuleb kindlasti neid kaasatavaid, kes menetluse alguses juba teada on. Hiljem ilmnenuid kaasatavaid teavitab planeeringu koostamise korraldaja menetluse kaasamisest viivitamatult kaasamise vajaduse ilmnemise.

Rõhutama peab ka Riigikohtu lahendis 3-3-1-12-08²⁷⁸ märgitud, milles kohus rõhutas vajadust isikuid seaduses sätestatult intensiivsemalt teavitada, kui on ette näha, et üksnes PlanS-is ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad, et teave tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja lisateavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Seega ei ole seaduses ettenähtust intensiivsem teavitamine nõutav, kui sellega kaasnevad kulud oleksid ebamõistlikud ning ilmselgelt ebaproportsionaalsed kohaliku omavalitsuse üksuse muude kuludega.

§ 121 lõige 9 näeb ette, et kui detailplaneeringu algatamisel on teada või planeeringu koostamise käigus selgub, et detailplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teatab planeeringu koostamise korraldaja detailplaneeringu algatamisest kinnisasja omanikule 7 päeva jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemisest või sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse ilmnemise päevast arvates.

Säte on seotud KASVS § 3 lõikes 4 sätestatuga, mis näeb ette, et sundvõõrandamine on lubatud planeerimiseseaduse mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ning seega võib detailplaneering olla sundvõõrandamise läbiviimise aluseks. Samasisuline nõue sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 12 lõikes 4.

Eelnõu § 122. Detailplaneeringu koostamise lõpetamine

²⁷⁷ RKHK 28.12.2012, nr 3-3-1-69-12.

²⁷⁸ RKHK 23.04.2008, 3-3-1-12-08.

Eelnõu kohaselt võib detailplaneeringu koostamise lõpetada ühe või mitme loetletud asjaolu ilmnemisel:

- 1) koostamise käigus ilmnevad asjaolud, mis välistavad planeeringu elluviimise tulevikus;
- 2) kinnisasja omanik esitab taotluse detailplaneeringu koostamise lõpetamiseks;
- 3) planeeringu koostamise eesmärk muutub oluliselt koostamise käigus.

Vastava menetluse lõpetamise aluseid sätestava regulatsiooni toomine PlanS –i on vajalik ka seetõttu, et HMS § 43 sätestatud haldusakti andmise menetluse lõppemise aluseid ei saa pidada piisavaks. Nimelt näeb HMS § 43 lg 1 kinnise loeteluna ette haldusakti andmise menetluse lõppemise alused, milleks on:

- 1) haldusakti teatavakstegemine;
- 2) taotleja poolt taotluse tagasivõtmine;
- 3) haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmine;
- 4) haldusakti adressaadi surm või lõppemine, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga.

Samas ei ole välistatud detailplaneeringu koostamise lõpetamine ka muudel juhtudel, kui sättes nimetatud. Eesmärgi olulise muutumise all ei ole peetud silmas eesmärgi täpsustamist ehk olukorda, kus eesmärk jääb olemuselt samaks. Olulisuse hindamine on eelkõige detailplaneeringu koostamise korraldaja kaalutusotsus. Samas ei saa toetada olukordi, kus algselt seatud eesmärk muutub menetluse käigus täielikult (näiteks algselt puhkealade planeerimise eesmärgil algatatud planeeringuga kavandatakse lõpuks elamuala või vastupidi). Samuti aitab säte kaitsta isikut juhul, kui kohalik omavalitsus muudab planeeringu eesmärki koostamise käigus lähtudes enda soovidest ja seetõttu planeeringu eesmärk oluliselt muutub. Säte annab isikule sellisel juhul võimaluse nõuda planeeringu koostamise lõpetamist.

Samas ei kohusta säte detailplaneeringu koostamise korraldajat ka sellistel juhtudel menetlust lõpetama, vaid annab selleks võimaluse. Menetluse lõpetamiseks tuleb anda haldusakt, mille andmisel tuleb lähtuda kõigist haldusaktile kohalduvatest nõuetest, arvestades, et tegemist on isikule koormava haldusaktiga.

Eelnõu § 123. Leping huvitatud isikuga

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

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on juhtida planeeringu koostamist, kuid juhtimise täpsemad reeglid vajavad sätestamist. See aitab paremini kaitsta avalikke huve arendajate tellitud ja finantseeritud planeeringutes. Planeeringu koostamise korraldamine on avaliku võimu ülesanne, seetõttu ei ole erisik planeeringut tellides reeglina huvitatud avalike huvide kaitsmisest tema tellitava ja finantseeritava planeeringuga. Määratud on juhtumid, kui kohalik omavalitsus ei tohi planeeringu koostamist või selle tellimist detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikule üle anda. Nendeks juhtudeks on, kui detailplaneeringu: 1) planeeringuala kohta puudub kehtestatud üldplaneering; 2) soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut; 3) kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi; 4) planeering koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks.

Võrreldes seni kehtinud regulatsiooniga on loetelust välja jäetud miljööväärtuslikel aladel lepingu sõlmimise keeld. Miljööväärtuslikke alasid on kohalikul omavalitsused kehtestatud eelkõige Tallinnas, Tartus ja Pärnus. Tallinnas hõlmavad miljööväärtuslikud alad juba suure hulga Tallinna territooriumist ning praktikas sõlmitakse nendel aladel planeeringute koostamiseks nn kolmepoolseid lepinguid (ehk lepingud kohaliku omavalitsuse, planeeringu koostaja ja planeeringu koostamise rahastaja vahel, mis ei aita kaasa planeeringute koostamise süsteemi läbipaistvusele) ehk senine regulatsioon ei ole oma eesmärki täitnud. Sisuliselt samadel põhjustel on loetelust välja jäetud kehtiva PlanS § 10 lg 6¹ p 3 ja p 4, mille kohaselt ei tohi planeeringu koostamist üle anda kui planeering koostatakse riikliku kaitse alla

võetud maa-alal või selle kaitsevööndis, samuti kultuurimälestise kaitsevööndis või loodusobjekti kaitsevööndis oleval maa-alal ning juhul, kui planeering koostatakse ranna või kalda piiranguvööndis. Siseministeeriumi tehtud ettepanekuga eelnimetatud sätte eelnõust väljajätmiseks nõustusid nii Keskkonnaministeerium kui ka Kultuuriministeerium. Tuleb rõhutada, et halduslepingu sõlmimine planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmiseks ei tähenda menetlustoimingute ja otsuste tegemise üleandmist kohalikul omavalitsuselt planeeringu elluviimisest huvitatud isikule, vaid nende tegemine kuulub olemuslikult ainult kohaliku omavalitsuse enda pädevusse, samuti on kohustuslik teha planeeringu koostamisel koostööd ja planeering kooskõlastada vastavalt koostatavale planeeringule kas Keskkonnaministeeriumiga/Keskkonnaametiga (kui planeeringuala asub looduskaitseala, loodusobjekt või selle kaitsevöönd, samuti juhul, kui planeering koostatakse ranna või kalda piiranguvööndis) või Kultuuriministeeriumiga/Muinsuskaitseametiga (kui planeeringualal asub muinsuskaitseala või selle kaitsevöönd, samuti kultuurimälestise kaitsevöönd). Lisaks tulenevad riiklikel kaitsealadel ja piiranguvööndites tegutsemise täpsemad nõuded eriseadustest – looduskaitseadusest ja muinsuskaitseadusest. Menetlustoimingute tegemise ja planeeringu koostamise juhtimise jätmine vaid kohaliku omavalitsuse pädevusse, aitab tagada avalike huvide tõhusamat kaitstust planeerimismenetluses.

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-12-07²⁷⁹ väljendanud seisukohta, et juhul, kui kohalik omavalitsus korraldab ise planeeringu koostamist, on erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmine tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avaliku huviga kooskõlas olevaid lahendusi sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte alles selle vastuvõtmise otsustamisel.

Samas kaaluti eelnõu koostamisel loodus- ja muinsuskaitsealade sättest välja jätmist, kuid arvestades vastavate ministeeriumite (Keskkonnaministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi) seisukohta, otsustati jääda seni kehtinud regulatsiooni juurde. Välja on jäetud senine nõue, mille kohaselt ei tohi planeeringu koostamist üle anda juhul, kui planeeritav maa-ala asub linnaehituslikult olulises piirkonnas. Arvestades, et linn peaks moodustama ühtse terviku, on põhjendamatu eristada linnaehituslikult olulisi ja mitteolulisi maa-alasid.

Taotletud planeeringuala muutmine planeeringu algatamisel on lubatud planeerimisalase tegevuse korraldaja ja huvitatud isiku kokkuleppel. Kui planeeringu koostamise korraldaja muudab taotluse eset planeeringu algatamisel, sealhulgas laiendab esialgselt taotletud planeeringuala, siis on huvitatud isikul õigus nõuda planeeringu koostamise korraldajalt planeeringu koostamiseks või koostamise tellimiseks täiendavate kulutuste kandmise proportsionaalset jagamist planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahel. Sätte eesmärgiks on tagada lepingu sõlmimine vaid nendel juhtudel, kui detailplaneering koostatakse eraõigusliku isiku ja KOV kokkuleppel ning välistaks olukorra, kus detailplaneeringut soovival isikul tuleb täita täiendavaid nõudeid, mis ei ole seotud detailplaneeringu eemärgiga.

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

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-51-07²⁸⁰ märkinud, et kohalikul omavalitsusel on õigus sõlmida huvitatud isikuga leping detailplaneeringu koostamiseks ja rahastamiseks, ei tähenda, et KOV-il on õigus nõuda huvitatud isikult juba algatatud planeeringu koostamise rahastamist ja huvitatud isikul puudub sellisel juhul kohustus juba algatatud planeeringut rahastada. Planeeringu koostamise rahastamist kohustust saab planeeringu koostamisest huvitatud isikule panna vaid enne planeeringu algatamist vastava lepingu sõlmimisega. Kõnealusel juhul algatas kohalik omavalitsus detailplaneeringu, kuid muutis hiljem vastavat haldusakti, jättes planeeritava maa-ala hulgast välja kaebaja kinnistu, kuna kinnistu omanikuga ei suudetud leida kompromissi planeeringu kaasrahastamise kohta. Kolleegium leidis, et

²⁷⁹ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

²⁸⁰ RKHK 24.10.2007, 3-3-1-51-07.

pärast detailplaneeringu algatamist on isikult rahastamise nõudmine lepingu puudumisest hoolimata PlanS-i § 10 lg-ga 6 vastuolus.

Eelnõu § 124. Haldusleping detailplaneeringukohaste rajatiste ehitamise üleandmiseks

§ 124 lõige 1 sätestab, et Planeeringu koostamise korraldaja võib sõlmida halduslepingu detailplaneeringukohaste avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise üleandmiseks. Kõnesolev säte pärineb kehtiva EHS §-st 13, kus detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti.

Sätte asukohta õigusaktides on muudetud ja see on toodud PlanS, sest avalikult kasutatava tee jms väljaehitamise võimalikkus peab olema selge juba planeerimismenetluses. Tegu on võimalusega planeeringu koostamise korraldajale sõlmida enda ülesannete üleandmiseks haldusleping. Planeeringu koostamise korralda peab alati esmajärjekorras kaaluma võimalust täita vastavad ülesanded iseseisvalt. Riigikohus on leidnud, et EHS §-s 13 nimetatud tööde teostamise näol on tegemist olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluvate ülesannetega. Seetõttu eeldab EHS § 13, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendataks küsimus, kes teostab teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning kes kannab vastavad kulud. Sellest võib sõltuda detailplaneeringu algatamise võimalikkus, sest kui näiteks detailplaneeringu taotleja ei ole nõus vastavate tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel tasumise võimalus puudub, siis võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest. Kokkuleppe EHS §-s 13 sätestatud tööde teostamiseks ja rahastamiseks võib sõlmida ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi vastavad tööd tegema ja nende eest tasuma. Planeeringu kehtestamata jätmisel tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.²⁸¹

Teede, kanalisatsiooni jms olemasolu on enamasti oluline detailplaneeringu elluviimise seisukohast. Sätte eesmärk ei ole reguleerida olukorda, kus isik soovib detailplaneeringu alusel endale ehitada lokaalse kanalisatsiooni, veevärgi vms. Norm reguleerib juhtumeid, kus selles sättes loetletud rajatiste ehitamine on avalikes huvides ja käsitletav kohaliku omavalitsuse ülesandena. Detailplaneeringu seletuskirja osa on planeeringu elluviimiseks vajalikud tegevused ja vajadusel nende järjekord. Nagu on välja toodud planeeringu mõistet sisaldava sätte seletuses, on planeeringu seletuskirjal õiguslik tähendus, sest see kehtestatakse koos vastava joonisega. Seega omavad planeeringu seletuskirjas nimetatud elluviimiseks vajalikud tegevused õiguslikku tähendust.

Kõnealuses sättes käsitletud halduslepingu sõlmimise hetk on eelnõus jäetud lahtiseks. Lepingu saab sõlmida siis, kui planeeringu koostamise korraldajal on selge ülevaade, millised ülesanded ta soovib üle anda. Üldjoontes selgub ülesannete maht detailplaneeringu vastuvõtmisel, sest sellel menetlusetapil kinnitab planeerimisalase tegevuse korraldaja, et planeering on tema hinnangul valmis ja et see vastab õigusaktides sätestatud nõuetele. Kuna detailplaneering võib avalikustamise käigus veel täpsustada, oleks mõistlik elluviimiseks vajalikud lepingud sõlmida detailplaneeringu kehtestamisel. Siis on kindel, et üle antavad ülesanded ka tegelikult detailplaneeringus sisalduvad.

Praktikas on vaieldud, kas nn elluviimislepingud on käsitletavad haldus- või tsiviilõigusliku lepinguna. Halduslepingu olemuse kohta on Riigikohus kohtupraktika analüüsis kirjutanud, et detailselt on Riigikohus halduslepingu ja eraõigusliku lepingu piiritlemist käsitletud 20. oktoobri 2003. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-03, millest joonistub välja kaks tingimust, millele haldusleping peab vastama. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping kahel juhul:

- kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi;
- kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.

²⁸¹ RKHK 19.05.2010, 3-3-1-26-10.

Halduskolleegium märgib: Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi. Niisiis kokkuleppe arendaja ja KOV vahel tööde maksumuse ning poolte õiguste ja kohustuste kohta võiks Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast silmas pidades lugeda vastavaks halduslepingu tunnustele. Halduslepingust tekkinud vaidlusi on pädev lahendama halduskohus.²⁸²

Seega on kõnesolevas eelnõus valitud samuti halduslepingu vorm. Halduslepingu vorm on põhjendatud, kuna detailplaneeringukohaste avaliku kasutatava tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamine on KOKS §-st 6 lõikest 1 tulenevalt kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne. Omavalitsus peab korraldama elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu. ES § 13 alusel sõlmitav leping on haldusleping, kui sellega antakse üle avaliku võimu volitusi ja lepingu esemeks on avalik-õiguslikest normidest tuleneva kohustuse täitmine.²⁸³

Võrdlusriikide õiguses on sarnane nn linnaehituslik leping reguleeritud näiteks Saksamaal. BauGB²⁸⁴ art 11 sätestab linnaarendusliku lepingu regulatsiooni. Kohalik omavalitsus võib sõlmida linnaarendusliku lepingu seoses ettevalmistavate tegevustega, nagu on maaparandus ja planeeringu koostamine/joonestamine. Üleantavad tegevused ei tohi mõjutada kohaliku omavalitsuse vastutust seoses planeeringu vastuvõtmise menetlusega. Veel saab kokku leppida maakasutuses, tasakaalustavate meetmete kasutuselevõtus (keskkonnakaitse eesmärgil). Lisaks võib kokku leppida kulude kandmises või kulude kandmise eest vastutamises.

Lepinguliselt kokku lepitud kohustused peavad olema võrreldavad teistes sellesarnastes lepingutes sätestatud kohustustega. Linnaarenduslik leping peab olema sõlmitud kirjalikult, kui seadus ei näe ette teisiti.

§ 124 lõige 2 sätestab, et Planeeringu koostamise korraldaja võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud rajatiste ehitamiseks sõlmida halduslepingu ulatuses, milles see on põhjendatud ja vajalik vastava detailplaneeringu elluviimiseks. Halduslepingu sõlmimisel lähtutakse käesoleva seaduse §-s 123 lõikes 3 sätestatust. See säte kehtestab kohustuse planeeringu koostamise korraldajale, et halduslepingu sõlmimine oleks kaalutletud ja põhjendatud. Kuna rajatiste ehitamise üleandmise leping käsitleb kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete üleandmist, siis peab üleandmise otsus olema põhjendatud. Sama mõte sisaldub ka HKTS §-s 5, kus on sätestatud, et juriidilise või füüsilise isiku võib volitada haldusülesannet täitma, kui haldusülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi, haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle täitmise kvaliteeti ja haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Viide kõnesoleva seaduse §-le 123 lõikele 3 tähendab, et taotletud planeeringuala muutmine planeeringu algatamisel on lubatud planeerimisalase tegevuse korraldaja ja huvitatud isiku kokkuleppel. Kui planeeringu koostamise korraldaja muudab taotluse eset planeeringu algatamisel, sealhulgas laiendab esialgselt taotletud planeeringuala, siis on huvitatud isikul õigus nõuda planeeringu koostamise korraldajalt planeeringu koostamiseks või koostamise tellimiseks täiendavate kulutuste kandmise proportsionaalset jagamist planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahel.

§ 124 lõige 3 sätestab, et Halduslepingu saab sõlmida planeeringualale jäävate käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud rajatiste ehitamise üleandmiseks. Planeeringu koostamise korraldaja peab tagama, et planeeringualalt oleks juurdepääs avalikult kasutatavale teele ning et muid avalikes huvides olevaid tehnorajatisi oleks võimalik nende otstarbe kohaselt kasutada. Sealhulgas peab olema tagatud ühendus ühisveevärgi ja kanalisatsiooniga.

²⁸² L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus, Õigusteabe osakond. Tartu, 2010. Internetis: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf.

²⁸³ Samas.

²⁸⁴ Baugesetzbuch (BauGB). Internetis: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>.

Kõnesoleva paragrahvi teine lõige sätestab planeeringu koostamise korraldajale piirangu, et oma olemuslikke ülesandeid ei saa üle anda planeeringualast välja jääva maa osas. See tähendab, et kui isik esitab taotluse detailplaneeringu algatamiseks teatud maa-ala kohta ning kohalik omavalitsus algatab sellel maa-alal detailplaneeringu menetluse, siis ei ole võimalik üleandmislepingut sõlmida kohustuste üleandmiseks väljaspool vastavat maa-ala. Planeeringuala laiendamine ainult avalikult kasutatavatele teede jms ühendamiseks avalikult kasutatava teega ei ole isiku seisukohast põhjendatud. Seega olukorras, kus kohalik omavalitsus algatab detailplaneeringu alal, mis on kaugel avalikult kasutatavast teest ja muudest kommunikatsioonidest, peab ta kaaluma, kas detailplaneeringu algatamine väljaspool olemasolevat asustust on põhjendatud, sealhulgas kas see on kooskõlas otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõttega, ja kas tal jätkub vahendeid detailplaneeringu elluviimiseks olukorras, kus olemasolevad teed ja kommunikatsioonid tuleb ühendada planeeringualal olevate teede ja kommunikatsioonidega.

Seega on sätestatud ka planeeringu koostamise korraldaja kohustus tagada juurdepääs avalikult kasutatavale teele ja ühendatavus teiste kommunikatsioonidega. Avalikule teele juurdepääsu tagamine ei pea tingimata tähendama uue tee rajamist. Juurdepääsu võib tagada eratee avalikuks kasutamiseks määramisega EhS alusel, sundvalduse, sundvõõrandamise või muude avalik-õiguslike vahenditega. Kommunikatsioonide osas peab kohalik omavalitsus tagama, et planeeringualal olevad kommunikatsioonid oleks võimalik ühendada ühisveevärki ja kanalisatsiooni. Juurdepääsu tagamine ei tähenda ühendustasude vms maksmisest vabastamist. Küll aga tuleb välistada olukord, kus näiteks planeeringualal olevad sadevee kraavid ei ühendu väljaspool planeeringuala olevate kraavidega ning planeeringualal ei ole võimalik tagada liigvee äravoolu.

Olemasoleva regulatsiooni täpsustamise vajadusele on viidanud ka Riigikontroll, kes leidis, et detailplaneeringu elluviimisega seotud kohustuste üleandmine planeeringu koostamise taotlejale on seadusega reguleeritud väga üldiselt. Vallale või linnale jäetakse võimalus huvitatud isikuga kokku leppida, kes ehitab planeeringukohased teed ja tehnovõrgud. Samas ei reguleeri seadus olukordi, kui planeeringuala teenindamiseks on vajalik infrastruktuur väljaspool planeeringuala ning planeeringu realiseerimine nõuab ka teenindava sotsiaalse infrastruktuuri olemasolu (koolid, lasteaiad, hooldekodud jms).²⁸⁵ Tulenevalt kõnesoleva paragrahvi lõikest 1, võib halduslepinguga üle anda ainult nimetatud sättes loetletud rajatiste ehitamist. Muude ülesannete üleandmiseks puudub seaduslik alus.

§ 124 lõige 4 kehtestab, et halduslepinguga ei saa üle anda käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud rajatiste ehitamiseks vajalike menetlustoimingute tegemist. Säte kehtestab keelu haldusmenetluslike toimingute üleandmiseks. Analoogne keeld on detailplaneeringu rahastamise lepingu juures, kus detailplaneeringuga seonduvad menetlustoimingud peab tegema kohalik omavalitsus. Eelkõige võivad siinkohal olla asjakohased muude tehnovõrkude valdajate kaasamine, kooskõlastuste küsimine teistelt haldusorganitelt ning vajadusel kinnisasjade omanike kaasamine detailplaneeringu menetlusse.

Keelu sätestamise põhjus on, et detailplaneeringu lahendus peab eelkõige lähtuma avalikest huvidest. Avalike huvide arvestamise olulisust on käsitletud ka Riigikontroll detailplaneeringu rahastamise lepingute juures, leides, et juhul, kui kohalik omavalitsus korraldab ise planeeringu koostamist, võib erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmise võimalus olla tõhusam kui juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Oluline on, et avalikule huvile vastavad lahendused sobitatakse planeeringusse juba selle koostamise käigus, mitte ei tuleks arvessevõtmisele alles planeeringu vastuvõtmise otsuse langetamisel.²⁸⁶

§ 124 lõige 5 kehtestab, et planeeringu koostamise korraldaja ja halduslepingu pool lepivad lisaks halduskoostöö seaduse §-s 10 sätestatud tingimustele kokku kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud rajatiste:

1) ehitamisega seonduvate kulude kandmises;

²⁸⁵ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, 15.05.2009, „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Internetis: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2090/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>.

²⁸⁶ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

2) ehitamise, sealhulgas nende valmimise ja üleandmise, tähtaja.

HKTS § 10 määrab kindlaks halduslepingu sisu. See lõige sätestab kohustuslikuna, mida tuleb lisaks HKTS-s sätestatule kokku leppida. Loetletud tingimused puudutavad eelkõige ehitusõiguslikke küsimusi.

Loetelu esimene punkt kehtestab, et ühtlasi lepitakse kokku ehitamisega seonduvate kulutuste kandmisel. Üle antud ülesannete osas saab kokku leppida, et osaliselt täidab ülesandeid jätkuvalt kohalik omavalitsus või näiteks rahastab ta detailplaneeringu elluviimist teatud ulatuses. Teise punkti alusel tuleb kokku leppida üle antud ülesannete täitmise tähtaeg ehk aeg, millal peavad ehitised olema valmis ehitatud ja vajadusel ka üle antud. Valmis ehitamine ei tähenda, et ehitaja peab määratud tähtajaks saama ka loetletud ehitiste kasutusloa või nende kasutamisest teavitama. Kasutama hakkamine võib olla seotud teiste asjaoludega, näiteks kohaliku omavalitsuse poolsete kohustuste ehitada avalikult kasutatav tee välja planeeringualani. Kuna halduslepingu sõlmitakse ehitamise üleandmiseks, siis hilisem kasutusloa taotlemine on kohaliku omavalitsuse ülesanne.

Lisaks tuleb tähelepanu juhtida ka sellele, et avalikult kasutatava tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse või avalikes huvides olevate tehnorajatiste ehitamise üleandmine võib olla riigihankekohustuslik tegevus, sest HKTS ei näe ette riigihanke korraldamise kohustusest erandit. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda halduslepingu sõlmimisel riigihanke korraldamise vajadust.

Eelnõu § 125. Ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine detailplaneeringu koostamisel

§ 125 lõige 1 Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus ette nähtud, et detailplaneeringu koostamise korraldaja võib kehtestada detailplaneeringu koostamise ajaks planeeringualal või selle osal ajutise planeerimis- ja ehituskeelu, kui koostatava planeeringuga kavatsetakse muuta planeeringuala kohta varem kehtestatud ehitusõigust.

Samasisuline säte on toodud seni kehtinud Plans § -s 15. Planeerimis- ja ehituskeeld on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus, mis annab erandliku võimaluse piirata omandiõigust tulenevalt avalikest huvidest tagades nende realiseerumise võimaluse ning hoiab ära põhjendamatute kulutuste tekke, mis tekiks siis, kui planeeringualal asutakse ellu viima juba kehtivat planeeringut. Eeltoodut on tõdenud Tartu Halduskohus asjas 3-06-1853/15²⁸⁷ tehtud otsuses.

Kohalik omavalitsus peab planeeringu algatamisel otsustama, kas planeeritava ala või selle osa kohta on vajalik seada ajutine planeerimis- ja ehituskeeld. Samas võib keelu kehtestamise vajadus ilmned ka planeeringu koostamise käigus. Planeeringu koostamise protsess võib teatud juhtudel olla väga pikaajaline ning selleks, et saavutada planeeringuga kavandatu elluviimine, võib olla vajalik peatada teatud perioodiks omanike õigused maa-ala vabaks kasutamiseks. Samas peab planeerimis- ja ehituskeeld olema väga hästi põhjendatud ja kaalutletud erand, milles peavad planeerimis- ja ehituskeeluga hõlmatud isikud saama enda huvisid kaitsta. Seega ei piisa vaid puudutatud isikute teavitamisest, vaid neile peab andma võimaluse arvamus avaldamiseks.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust. Põhiseaduse § 32 lõige 2 sätestab: „Igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.“ Omandikitsendused on kõik need omandipõhiõiguse riivid, mis ei ole omandi võõrandamised omaniku nõusolekuta ehk siis valitseva käsituse järgi sundvõõrandamised.²⁸⁸

§ 125 lõige 2. Seni kehtinud regulatsiooni kohaselt on ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal keelatud välja anda ehituslube ehitamiseks maa-alal, mille kohta keeld on kehtestatud. Arvestades eelnõu koostamise ajal huvigruppidega läbiviidud konsultatsioone ning praktikas ilmnunud probleeme,

²⁸⁷ TrtHK 12.02.2007, 3-06-1853/15.

²⁸⁸ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005.

lisati eelnõusse, et planeerimis- ja ehituskeelu kehtimise ajal on keelatud lisaks ehitise püstitamiseks ehitusloa andmisele, kehtestada planeeringualal üld- või detailplaneeringut, anda projekteerimistingimusi, samuti on keelatud muuta katastriüksuse senist sihtotstarvet. Katastriüksuse sihtotstarve määratakse eeskätt DP või ÜP alusel; kohalikul omavalitsusel on kohustus selgitada välja detailplaneeringu koostamise kohustuse. Detailplaneeringu koostamise kohustuse korral määratakse sihtotstarve kehtestatud detailplaneeringu alusel. Seega juhul, kui detailplaneering, millega mh soovitakse muuta maa-ala senist maakasutust, on koostamisel ning ala kohta on kehtestatud ehituskeeld (mis võib kehtida maksimaalselt DP koostamise lõppemiseni), ei saa katastriüksuse sihtotstarbe muutmist pidada põhjendatuks.

Planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine aitab efektiivsemalt vältida ebavajalike kulutuste tekkimist, mis kaasneb sellega, kui asutakse planeeringualal varem kehtestatud planeeringut ellu viima ja realiseerima ehitusõigust. Samas näiteks ehitise lammutamiseks, rekonstrueerimiseks ja muudel juhtudel on ehitusloa andmine lubatud.

§ 125 lõige 3. Praktikast ilmnenud vajaduse põhjal on lisatud, et ajutise planeerimis- ja ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhul võib planeerimis- ja ehituskeeldu pikendada kuni nelja aastani. Samas võib planeerimis- ja ehituskeelu lõppemise tähtsajaks siduda näiteks detailplaneeringu kehtestamisega, kuid eeldusel, et detailplaneering kehtestatakse enne kahe aasta möödumist keelu kehtestamisest. Tallinna Ringkonnakohus on asjas 3-07-2266/26²⁸⁹ tõdenud, et õigusvastane oleks ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine lihtsalt kaheks aastaks, sest sellisel juhul poleks planeerimis- ja ehituskeelu kestus proportsionaalne selle seadmise eesmärgiga – otsus detailplaneeringu kohta võidakse teha ka enne kahe aasta täitumist ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamisest arvates. Seega ei ole põhjendatud planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamine kauemaks kui planeeringu koostamise ajaks.

Planeerimis- ja ehituskeeluga kaasnevad olulised piirangud isikute õigusele oma omandit kasutada, seega tuleb keelu pikendamisel igal üksikjuhtumil väga hoolega hinnata keelu kehtestamise proportsionaalsust ja põhjendatust.

Võrdlusriikidest võib esile tuua Soome, kus kehtib võimalus planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamiseks kaheks aastaks, kuid põhjendatud juhtudel võib keeldu pikendada kahe aasta kaupa, kuid mitte kauemaks kui kaheksaks aastaks.²⁹⁰ Arvestades planeerimis- ja ehituskeelu intensiivset riivet isiku omandiõigusele, peab planeerimis- ja ehituskeelu pikendamine olema sisuliselt põhjendatud ehk sellele rakendub nn kõrgendatud põhjendamiskohustuse nõue. Sellisteks juhtudeks võib olla näiteks olulise avaliku huvi olemasolu planeerimis- ja ehituskeelu pikendamiseks vms.

§ 125 lõige 4. Ajutine planeerimis- ja ehituskeeld ehitamisele, milleks on antud ehitusluba või millest on teatatud enne planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist ning ehitiste ehitamisele, milleks ei ole ehitamise teatise esitamine või ehitusluba nõutav (ehitusloa kohustuslike ehitiste loetelu vt. EhS lisas 1).

§ 125 lõige 5. Detailplaneeringu koostamise korraldaja teatab kinnisasja omanikule, kelle kinnisasja suhtes ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kohaldatakse ja vajadusel isikutele, keda ajutine planeerimis- ja ehituskeeld puudutada võib, ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tähtkirjaga hiljemalt 14 päeva enne ajutise planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamist. HMS § 40 lg 1 näeb ette, et haldusorgan peab enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kuna planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga, mis piirab oluliselt isiku õigusi, on selle menetlemisel eriti oluline roll isiku ärakuulamisel ja vastuväidete esitamise võimaluse andmisel. Seega aitab teavitamine kaitsta isikule enda huvisid juba läbiviidava menetluse käigus.

§ 125 lõige 6. Planeerimis- ja ehituskeelu kehtestamise õigus on detailplaneeringu koostamise korraldajal, kelleks on valla- või linnavalitsus.

²⁸⁹ Tallinna RK 19.03.2009 3-07-2266/26.

²⁹⁰ Maankäyttö- ja rakennuslaki § 53. Internetis: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>

KOK § 7 lg 2 kohaselt on valitsusel õigus anda üksikaktidena korraldusi ja seega kehtestab detailplaneeringu koostamise korraldaja planeerimis- ja ehituskeelu korraldusega. Korraldus peab olema põhjendatud ning selles peavad olema välja toodud kõik faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis tingisid korralduse andmise. Haldusakti motiveerimise kohustus on Riigikohus käsitletud mitmetes lahendites. Haldusakti motiveerimine on haldusakti õiguspärasuse oluline eeldus (Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-07²⁹¹). Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse (Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-00²⁹²). Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Läbi haldusakti õigusliku ja faktilise aluse saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti. Vastasel korral võib haldusakti õigusliku ja faktilise aluse otsimine kanduda üle kohtumenetlusesse. Sellisel juhul ei kontrollita enam haldusorgani tegevust, vaid otsitakse põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks (Riigikohtu otsus haldusasjas 3-3-1-49-08²⁹³). Seega peab ajutist planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestav korraldus olema väga põhjalikult motiveeritud, et välistada selle hilisem tühistamine kohtumenetluses. Planeerimis- ja ehituskeeldu kehtestavast korraldusest peab ilmne ka ala, millele keeld on kehtestatud (kinnisasja täpsusega). Keeldu kehtestamisest teavitatakse tähtkirjaga ajutise planeerimis- ja ehituskeeldu aluse kinnisasja omanikku, maakatastri pidajat ning vajaduse korral isikuid, keda võib keeld puudutada, 7 päeva jooksul keeldu kehtestamise päevast arvates. Maakatastri pidajale edastatavad andmed peavad olema edastatud masinloetaval kujul ehk elektroonilises formaadis.

Eelnõu § 126. Detailplaneeringu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse andmiseks

§ 126 lõige 1. Nagu ka eelnevalt koostööd ja kaasamist selgitavas osas märgitud, esitatakse planeering kooskõlastamiseks kootöötajatele ja teavitatakse kaasatavaid võimalusest esitada planeeringu kohta arvamust. Kuna kaasatavate hulk võib menetluses olla suur, siis ei ole kogu planeeringu ja selle lisade esitamine kõigile kaasatavatele esitamine põhjendatud ja oleks haldusorganile liialt koormav, küll aga tuleb kaasatavatele teada anda, kus saab planeeringu ja selle lisadega tutvuda, et esitada materjalide kohta arvamusi.

Planeeringute koostamise praktikas on kohati lähtutud põhimõttest, et kooskõlastus ei ole planeeringu kehtestajale siduv, vaid pigem on tegemist mittesiduva nõuandega. Eeltoodut toetab ka PlanS-i 1.07.2009 jõustunud muudatusi ettevalmistanud eelnõu seletuskiri. Seega on mittesiduv nõuanne (senise planeerimismenetluses käsitletud kui kooskõlastust) käsitletav arvamuseks HMS-i mõttes.

Viimaks planeerimismenetlust vastavusse HMS-i üldpõhimõtete ja terminoloogiaga on seaduse koostamisel käsitletud kooskõlastust alati siduvana ning arvamust mittesiduva nõuandena. Samas võib haldusorgan keelduda planeeringut kooskõlastamast vaid siis, kui see on vastuolus õigusakti, sh liigilt kõrgemalseisva planeeringuga. Negatiivne kooskõlastus ei tähenda, et planeerimismenetlust alati lõpetatakse, vaid reeglina hoopis seda, et tuleb leida teistsugune planeeringulahendus.

Kooskõlastamise kohta vaata täpsemalt üldosa mõistete paragrahvi selgitusi.

§ 126 lõige 2. Juhul kui kooskõlastaja või arvamuse andja ei ole 30 päeva jooksul detailplaneeringu saamisest kooskõlastamisest keeldunud või arvamust andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, loetakse detailplaneering ja keskkonnamõju strateegilise hindamise aruande eelnõu kooskõlastaja poolt vaikimisi kooskõlastatuks või eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi detailplaneeringu kohta arvamust avaldada, kui seadus ei sätesta teisiti. Nimelt võib eriseadustes sisalduda norme, millest lähtuvalt puudub planeeringu koostamise korraldajal õigus ka nimetatud tähtaja möödumisel planeeringut kooskõlastatuks lugeda; näiteks LKS-st tulenev nõue, et kaitsealal ei ole ilma kaitseala valitseja nõusolekuta lubatud planeeringut kehtestada, samuti ei ole lubatud vähendada ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Nimetatud

²⁹¹ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

²⁹² RKHK 22.05.2000, 3-3-1-14-00.

nõude eiramisel võidakse minna vastuollu ka Euroopa Liidu loodus- või linnudirektiiviga, mis võib kaasa tuua vaidlusi Euroopa Kohtus.

Kooskõlastus ja arvamuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse sätestamise põhjuseks on asjaolu, et tulenevalt planeeringu liigist ja keerukusest, samuti tulenevalt objektiivsetest asjaoludest (näiteks ei saa tuvastada kaitstavaid taimi lume alt), mis võib kaasa tuua pikema tähtaja vajaduse. Seega ei pruugi 30 päevane tähtaeg olla alati piisav, mistõttu annab säte võimaluse tähtaega pikendada. Eeltoodu on kooskõlas ka HMS § 16 lg-ga 2, mille kohaselt kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtjaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks. Kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtjaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega. Arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise otsustamisel tuleb planeeringu koostamise korraldajal kasutada kaalutusõigust, arvestades seejuures seaduse üldiseid eesmärke ja põhimõtteid, kui ka konkreetse planeeringu eesmärki.

Sisuliselt samale seisukohale on asunud Riigikohus oma lahendis 3-3-1-5-11²⁹⁴, kus kohus tõdes, et kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmetest asjaoludest: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS § 15 lg 3 ja § 38 lg 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja ta võib sattuda viivitusse, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist, ei tehta otsust.²⁹⁵

§ 126 lõige 3. Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule õigusaktiga, loetakse detailplaneering kooskõlastatuks. Samasisuline regulatsioon sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 17 lg 4. Kooskõlastamine toimub vaid haldusorganite vahel ning on oma olemuselt siduv.

Kooskõlastust planeerimismenetluses on käsitletud ka Riigikohus lahendis 3-3-1-1-10, kus kohus märkis, et PlanS § 17 lg-st 4 tuleneb, et juhul kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmine planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada. Samas oleksid mittesiduvad näiteks ettepanekud, mis tugineksid otstarbekuse kaalutlusele. Viidatud lahendis asus kohus ka seisukohale, et tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming ning oma toimelt sarnane kooskõlastuse andmisest keeldumisega. Samuti on Riigikohus lahendis 3-3-1-5-11 järeldanud, et kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, ei pruugi mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärast.²⁹⁶

Eelnõu § 127. Detailplaneeringu vastuvõtmine

Vastuvõtmise otsusega kinnitab detailplaneeringu koostamise korraldaja, et detailplaneering vastab õigusaktidele ning et detailplaneering vastab linna- või valla ruumilise arengu eesmärkidele.

Planeeringu vastuvõtmise otsus on kaalutusotsus, mille langetamine eeldab huvide kaalumist. Riigikohus leidis otsuses nr 3-3-1-8-02²⁹⁷, et planeeringu vastuvõtmise otsus on haldusorgani otsus, millega planeeringu menetleja annab hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähtekohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis. Samuti tuvastatakse planeeringu vastuvõtmise otsusega selle kehtestamise eeldused, nt PlanS kohaselt nõutavate kooskõlastuste olemasolu. Planeeringu vastuvõtmise otsust saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada vaid juhul, kui tegemist on niivõrd olulise menetlusveaga, mille puhul on juba planeerimismenetluse käigus alust arvata, et menetluse tulemusel kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.

²⁹⁴ RKHK 21.09.2011 3-3-1-5-11.

²⁹⁵ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

²⁹⁶ RKHK 3.12.2012, 3-3-1-47-12; RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

²⁹⁷ RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

Planeeringu vastuvõtmata jätmiste kohta on andnud hinnangu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-56-08²⁹⁸, kus kohus on märkinud, et mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja -tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Kolleegium luges üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspäraseks aluseks objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või selle suure tõenäosuse. Planeeringu vastuvõtmata jätmine ei välista planeerimismenetluse jätkumist, kui tegemist on kõrvaldatava puudusega.

Eelnõu § 128. Detailplaneeringu avalik väljapanek

§ 128 lõige 1. Pärast detailplaneeringu vastuvõtmist korraldab detailplaneeringu koostamise korraldaja vähemalt ühe detailplaneeringu avaliku väljapaneku. Täiendava avaliku väljapaneku korraldamise otsustamisel tuleb lähtuda eelkõige avalikust huvist, planeeringuala suurusest ja muudest planeeringu koostamise korraldaja hinnangul olulistest asjaoludest. Avalik väljapanek korraldatakse vähemalt planeeringuala:

- 1) valla või asula keskkuses;
- 2) linna või linnaosa keskkuses.

Põhjendatud on, et detailplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse asukohas, mis võimaldab eelkõige planeeringuala elanikel avalikul väljapanekul kõige lihtsamal viisil osaleda. Seega saab pidada põhjendatuks, et näiteks linnaosas planeeringu koostamisel korraldatakse avalik väljapanek vastavas linnaosas ning avaliku väljapaneku korraldamine lisaks ka linna keskkuses, ei ole põhjendatud.

Seega tutvustatakse avalikkusele selles etapis planeeringut, kuhu on juba tehtud muudatused, mis tulenevad antud kooskõlastustest ja esitatud arvamustest. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel tekiks võimalus tutvuda planeeringu nn valmis lahendusega ja avaldada selle kohta arvamust.

§ 128 lõige 2. Avaliku väljapaneku jooksul on igal isikul õigus esitada detailplaneeringu kohta arvamusi. Tegemist on kehtiva PlanS § 20 lõikes 1 sisalduva nõude ületoomisega eelnõusse.

§ 128 lõige 3. Avalikul väljapanekul esitatavast üldplaneeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, detailplaneeringu elluviimise tingimused ja muud detailplaneeringut selgitavad asjaolud. Eeltoodu aitab tagada, et avalikule väljapanekule pandud planeering peab olema arusaadav ja üheselt mõistetav ka planeerimis-, õigus- või muid vastavaid eriteadmisi mitte omavale isikule. Koos detailplaneeringuga avalikustatakse ka planeeringu lisad (esitatud kooskõlastused ja arvamused, jm).

§ 128 lõige 4. Kavandatavast keskkonnast ja hoonestusest ruumilise ettekujutuse tekkimiseks esitatakse avalikul väljapanekul detailplaneeringu lisana vähemalt üks planeeringulahenduse ruumiline illustratsioon. Eeltoodu aitab tagada parema arusaamise planeeringuga kavandatust. Samasisuline nõue on ka kehtiva PlanS § 9 lõikes 6.

§ 128 lõige 5. Detailplaneeringu avalik väljapanek kestab vähemalt 14 päeva, mis on sarnane kehtiva PlanS § 19 p-s 1 sätestatuga, mille kohaselt kestab detailplaneeringu avalik väljapanek kaks nädalat. Samas ei ole vajadusel välistatud avaliku väljapaneku läbiviimine ka pikema ajaperioodi vältel. Seaduse üldplaneeringut muutva detailplaneeringu ja detailplaneeringu, mille koostamise aluseks puudub kehtestatud üldplaneering, avalik väljapanek kestab 30 päeva, kuna nimetatud planeeringud sarnanevad oma olemuselt ja keerukusastmelt üldplaneeringuga, mistõttu on nende puhul põhjendatud üldplaneeringuga sama kaua kestva avaliku väljapaneku korraldamine.

§ 128 lõige 6. Detailplaneeringu avalikust väljapanekust teatatakse koostöötegijatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Teates märgitakse detailplaneeringu avaliku väljapaneku aeg ja koht ning tuuakse välja planeeringuala asukoht (sh planeeringuala piir, mis peab

²⁹⁸ RKHK 16.12.2008, 3-3-1-56-08.

üldjoontes võimaldama mõista planeeringuala asukoha paiknemist) ja suurus, tutvustatakse lühidalt detailplaneeringu sisu, samuti detailplaneeringu elluviimisega kaasnevat mõjusid ning välja tuua detailplaneeringu elluviimisega kaasnevad olulisemad muudatused. Nimetatud juhul ei ole vajalik kõigi muudatuste üksikasjaline kirjeldamine, vaid detailplaneeringu koostamise korraldaja hinnangul olulisemate muudatuste väljatoomine. Eeltoodu aitab tagada, et avalikkusel (eeskätt planeeringuala elanikel) tekiks ülevaade, mis detailplaneeringu elluviimisega neid ümbritsevas elukeskkonnas võrreldes olemasoleva olukorraga üldjoontes muutub ning seega pole vajalik iga positsiooni muudatuste täpne kirjeldamine. Kuna detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks, tuleb teates anda teavet ka kavandatava tegevuse ja planeeritavate ehitiste iseloomu, olulisemate maakasutus- ja ehitustingimuste ning selle kohta, kas detailplaneering sisaldab üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut.

§ 128 lõiked 7 ja 8. Detailplaneeringu avaliku väljapaneku toimumise aeg ja koht teatatakse teatakse vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosa lehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks, hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksusel valla- või linnaleht puudub või teatamine ei ole valla- või linnalehe ilmumissageduse tõttu hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust võimalik, avaldatakse teade hiljemalt 14 päeva enne avaliku väljapaneku algust planeeringuala maakonnalehes. Teade detailplaneeringu avalikust väljapanekust avaldatakse detailplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel.

14-päevasest tähtjast piisab selleks, et väljapanekul osaleda soovivad isikud saaksid paraja ajavaruga teada avalikust väljapanekust ja vajadusel teha ettevalmistusi osalemiseks. Teates tuleb märkida sama informatsioon, mis tuleb saata ka koostöötajatele ja kaasatavatele.

Avalikust väljapanekust teatamine (samuti planeeringu algatamise ja kehtestamise otsusest teatamine) omab menetluses suurt tähtsust, mille puhul peab planeeringu koostamise korraldaja kaaluma ka seaduses ettenähtust intensiivsema teavitamise võimalusi. Ka on Riigikohtu halduskolleegiumi määruses nr 3-3-1-31-03²⁹⁹ leidnud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Avaliku väljapaneku käigus on kõigil isikutel võimalik esitada planeeringu kohta arvamusi. „Avaliku väljapaneku korraldamine ja selle käigus ettepanekute tegemise ning planeeringu vaidlustamise võimaldamine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve, muutes planeerimismenetluse demokraatlikumaks ja aidates kaasa vigade kõrvaldamisele planeeringus“ tõdes Riigikohus otsuses nr 3-3-1-42-02³⁰⁰.

Oluline on, et teade avaliku väljapaneku toimumisest jõuaks isikuteni, kellel on soov planeerimisprotsessis kaasa rääkida. Otsuses 3-3-1-21-11³⁰¹ viitas kohus varasemale otsusele (3-3-1-16-08) ning rõhutas, et planeeringu avaliku väljapaneku eesmärk on tagada avalikkuse võimalikult ulatuslik osavõtt planeeringu ettevalmistamisest. Kolleegium rõhutas, et avalikkuse osalemist ettenäevate planeerimisõiguse normide kohaldamine peab tagama avalikkuse tegeliku osalemise võimaluse. Avalikkuse tegelik võimalus realiseerida oma õigust planeerimismenetluses, sh avalikul väljapanekul planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise näol, võib oleneda erinevatest teguritest, muu hulgas ka sellistest, nagu planeeritava ala geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Neid tegureid tuleb üksikjuhtumi õiguspärasuse hindamisel arvestada.

§ 128 lõige 9. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga näeb eelnõu ette, et detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal tagatakse valla- või linnavalitsuse töötaja jooksul isikute juurdepääs kõigile valla- või

²⁹⁹ RKHK 7.05.2003, 3-3-1-31-03.

³⁰⁰ RKHK 10.10.2002, 3-3-1-42-02.

³⁰¹ RKHK 19.05.2011 3-3-1-21-11.

linnaalitsuse käsutuses olevatele detailplaneeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile. Eeltoodu aitab tagada, et asjast huvitatud isikud saaksid neid huvitavate materjalidega ka ilma interneti vahendusest tutvuda ning vajadusel esitada täiendavaid küsimusi valla- või linnavalitsuse vastavatele töötajatele.

§ 128 lõige 10. Kõnesoleva seaduse § 127 lõikes 3 nimetatud juhul uue avaliku väljapaneku korraldamisel, võib avalikul väljapanekul esitada arvamusi vaid planeeringu muudatuste kohta, mis on planeeringusse lisatud pärast planeeringu eelmise avaliku väljapaneku korraldamist põhilahenduse muutmisel. Tegemist on juhtudega, kui planeeringu põhilahendust muudetakse, mis tingib planeeringu uue avaliku väljapaneku korraldamise. Sätte eesmärgiks on vältida uuesti samade vaidluste avamist, mis planeeringu eelmisel avalikul väljapanekul juba toimunud on. Eeltoodu võib põhjendamatult pikendada planeeringu menetlust ja tuua kaasa olulisi kulutusi.

§ 128 lõige 11. Detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult arvamusi esitanud isikutele teatab detailplaneeringu koostamise korraldaja oma põhjendatud seisukoha arvamuste kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha 30 päeva jooksul pärast detailplaneeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Detailplaneeringu koostamise korraldaja seisukoht arvamuse suhtes ei ole haldusakt, vaid osa arvamuse esitaja ja haldusorgani avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle, seisukohale võib arvamuse esitaja vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada arvamuse üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Esitatud arvamusi saab kaitsta ja põhjendada planeeringu avalikul arutelul.

Eelnõu § 129. Detailplaneeringu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu

§ 129 lõige 1. Detailplaneeringu avalik arutelu korraldatakse 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Nimetatud tähtaja määramisel on lähtutud eeldusest, et planeeringu koostamise korraldaja jõuaks vastata planeeringu avaliku väljapaneku ajal esitatud arvamustele enne planeeringu avalikku arutelu. Eeltoodu aitab kaasa avalike arutelude sisulisemale läbiviimisele, kuna arvamusi esitanud isikud on eelnevalt informeeritud planeeringu koostamise korraldaja seisukohast enda esitatud arvamuse suhtes.

Avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele enne arutelu vastamise vajalikkusele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus oma otsuses 3-3-1-87-08³⁰², kus kohus on märkinud, et ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine seda samal tasemel ei taga ega ole seega planeerimismenetluse eesmärkide täitmiseks piisav. Seega on oluline, et avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikud saaksid planeeringu koostamise korraldaja seisukoha enda esitatud arvamuste kohta juba enne avaliku arutelu toimumist. Samas aitab avaliku arutelu läbiviimiseks tähtaja määramine tagada, et avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu vaheline aeg ei jääks liiga pikaks ega soodustaks planeerimismenetluse venima jäämist.

§ 129 lõige 2 näeb ette, et juhul, kui detailplaneeringu avalikul väljapanekul ei esitatud detailplaneeringu kohta ühtegi märkust, ei ole avaliku väljapaneku korraldamine nõutav. Nimetatud juhtudel võib eeldada, et detailplaneeringu suhtes puudub avalikkusel huvi ning kuna avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks on avalikul väljapanekul tõstatatud teemade käsitlemine, puudub põhjus ka avaliku arutelu korraldamiseks.

§ 129 lõige 3 Avaliku arutelu toimumise aeg ja koht teatatakse koostöötegitajatele ja kaasatavatele hiljemalt 14 päeva enne avaliku arutelu algust. Teates märgitakse avaliku arutelu toimumise aeg ja koht.

§ 129 lõige 4. Eelnõu ette valmistades asuti seisukohale, et avaliku arutelu peamiseks eesmärgiks ei saa olla nende arvamuste arutamine, mida avalikul väljapanekul ei ole esitatud (samas ei saa uute teemade tõstatamist avalikul arutelul muidugi ka välistada), vaid eelkõige peaks avalik arutelu olema avalikul

³⁰² RKKHK 15.01.2009 3-3-1-87-08.

väljapanekul esitatud arvamuste käsitlemiseks. Seega on avalikul väljapanekul esitatud arvamustel (mis hõlmavad ka ettepanekuid ja vastuväiteid) suurem kaal kui avalikul arutelul esitatud arvamustel. Samas kohalduvad avalikule arutelule muudest seadustest tulenevad nõuded: nii näiteks on isikul õigus esitada kirjalikke arvamusi, lähtudes märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud (ja planeeringu koostamise korraldajal kohustus neile ka 30 kalendripäeva jooksul vastata), samuti on HMS-st tulenevalt menetlusosalisel õigus avaldada avalikul istungil asja kohta suuliselt arvamust. Lisaks planeeringu tutvustamisele ja valitud lahenduste põhjendamisele peab planeeringu koostamise korraldaja vastama avaliku arutelul detailplaneeringut puudutavatele küsimustele. Oluline on, et isikutele oleks pärast avalikku arutelu selge, milline on lõplik planeeringu lahendus.

§ 129 lõige 5. Avaliku väljapaneku käigus kirjalikult arvamusi esitanud isik võib loobuda oma arvamustest, teatades sellest detailplaneeringu koostamise korraldajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Eelnõu § 130. Detailplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste arvestamine

§ 130 lõige 1. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehakse detailplaneeringus vajalikud muudatused. Esitatud arvamused peavad olema igakülgset kaalutud ja arvamuste mitteametamine peab olema sisuliselt põhjendatud. Muudatuste tegemisel peab detailplaneeringu koostamise korraldaja arvestama PlanS-s sisalduvaid põhimõtteid ning seaduse eesmärki, samuti konkreetse planeeringuga seatud eesmärki.

§ 130 lõige 2. Sarnaselt kehtiva regulatsiooniga on eelnõus sätestatud, et kui detailplaneeringu avalikul väljapanekul esitati detailplaneeringu kohta kirjalikke arvamusi, avaldatakse informatsioon avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes või linnaosadega linnade puhul linnaosalehes, samuti maakonnalehes või üleriigilise levikuga ajalehes, mille on kohaliku omavalitsuse üksus määranud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks.

§ 130 lõige 3. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud muudatused muudavad detailplaneeringu põhilahendusi, korratakse detailplaneeringu kooskõlastamist valitsusasutusega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi muudatus puudutab ja korraldatakse uus avalik väljapanek ja avalik arutelu, lähtudes kõnesolevas seaduses detailplaneeringu kooskõlastamisele ning avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu korraldamisele kehtestatud nõuetest ehk tuleb minna tagasi kooskõlastamise ja avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu etapi juurde ning kooskõlastada ja avalikustada planeering uuesti. Oluline on, et detailplaneeringut ei pea kooskõlastama uuesti kõigi koostöötajatega, vaid ainult nendega, kelle pädevusvaldkonda vastav muudatus puudutab. Põhilahenduse muudatuse hindamisel peab kindlasti arvestama ka hea halduse põhimõttega ja lubamatu on olukord, kus kehtestamisele läheks planeering, mis erineb oluliselt avalikustamisel olnud planeeringust.

Eelnõu § 131. Detailplaneeringu heakskiitmine

Detailplaneeringu heakskiitmise regulatsioon on analoogne üldplaneeringu heakskiitmise regulatsiooniga. Vaata täpsemalt „Üldplaneeringu heakskiitmine“ kohta toodud selgitusi.

Erisusena on toodud, et kui detailplaneering on koostatud kooskõlas üldplaneeringuga ja avalikul väljapanekul ei esitatud detailplaneeringu kohta ühtegi arvamust või kõik avalikul väljapanekul esitatud arvamused on arvesse võetud, ei ole detailplaneeringu heakskiitmine nõutav. Analoogne regulatsioon sisaldub ka seni kehtinud PlanS § 23 lg-s 2.

Eelnõu § 132. Detailplaneeringu kehtestamine ja sellest teavitamine

Detailplaneeringu kehtestamise regulatsioon on suures osas analoogne üldplaneeringu kehtestamise regulatsiooniga. Vaata täpsemalt § „Üldplaneeringu kehtestamine ja sellest teavitamine“ kohta toodud

selgitusi. Erisusena on toodud aeg detailplaneeringu koostamiseks, mis on kolm aastat. Nimetatud aja möödudes peab kohalik omavalitsus tegema detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise otsuse. Tähtaja kehtestamine aitab tagada, et detailplaneeringute koostamine toimuks mõistliku aja jooksul ega jääks venima.

Samas ei ole ka seaduses sätestatud menetlustähtaja ületamine õigusvastane, kui viivitus on tingitud asutusest sõltumatutest asjaoludest, sh asja keerukusest. Seaduses sätestatud konkreetne menetlustähtaeg annab seega vaid üldise orientiiri, mis aja jooksul menetlus peab olema läbi viidud.³⁰³ HMS § 41 sätestab, et juhul, kui haldusakti ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivituseeta tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäolise aja ja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse. Seega tuleb planeeringu kehtestaja juhul, kui tal ei ole võimalik näiteks vajalike kooskõlastuste andmata jätmisel või muudel, temast mitte sõltuvatel põhjustel, planeeringut kolme aasta jooksul kehtestada, kuid samas ei ole põhjendatud ka menetluse lõpetamine, anda teada viivituse põhjustest ning määrata otsuse tegemise tõenäoline aeg.

Siinkohal on asjakohane selgitada RVS § 7 toodud vastutuse aluseid. Riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 näeb ette, et isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud (edaspidi kannatanu), võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada kõnesoleva seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Samas on sama paragrahvi lõikes 2 toodud, et tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamist võib nõuda üksnes juhul, kui haldusakt jäi õigeaegselt andmata või toiming õigeaegselt sooritamata ja sellega rikuti isiku õigusi.

Erisusena on toodud, et detailplaneeringu kehtestajaks on peamiselt valla- või linnavalitsus, v.a § 123 lõikes 2 nimetatud juhul detailplaneeringu koostamisel, mille kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu. Tegemist on juhtudega, mil ei ole lubatud ka detailplaneeringu koostamise üleandmine. Nimetatud juhtud on:

- 1) planeeringuala kohta ei ole kehtestatud üldplaneeringut;
- 2) planeeringuga soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut;
- 3) planeering koostatakse maa-alale, kus asub kaitstav loodusobjekt või selle kaitsevöönd, samuti kinnismälestis või muinsuskaitseala või nende kaitsevöönd;
- 4) planeering koostatakse maa-alale, mis paikneb ranna või kalda piiranguvööndis;
- 5) planeeringuga kavandatakse linnaehituslikult olulisi muudatusi;
- 6) planeeringuga soovitakse muuta miljööväärtslikul alal maakasutus ja ehitustingimusi või planeering koostatakse miljööväärtsliku ala moodustamiseks;
- 7) planeering koostatakse olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamiseks. Eeltoodu on kooskõlas KOKS § 22 lg 1 p-s 33 sätestatuga, mis näeb ette, et kehtiva PlanS § 10 lg 6¹ nimetatud detailplaneeringute kehtestamine kuulub volikogu pädevusse. Kehtiva PlanS § 10 lg 6¹ nimetatud planeeringud on analoogsed uue PlanS § 123 lg-s 2 nimetatud planeeringutega ehk planeeringutega, mis koostatakse sättes loetletud aladel või juhtudel, mille koostamise kohustust ei tohi üle anda huvitatud isikule.

Eelnõu § 133. Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine

Lisaks seni kehtinud regulatsioonile, mis näeb ette, et detailplaneeringuga võib tunnistada kehtetuks, kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib detailplaneeringu elluviimisest loobuda, on eelnõuga lisatud, et detailplaneeringu võib tunnistada kehtetuks ka juhul, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima. Tuleb rõhutada, et elluviidud detailplaneeringut ei saa kehtetuks tunnistada, vaid muutmise soovi korral tuleb koostada uus detailplaneering. Elluviimise all saab mõista eeskätt detailplaneeringu alusel toimingute tegemist, n ehitusloa saamiseks taotluse esitamist. 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

³⁰³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Juura AS. Tallinn, 2004, lk 123.

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 ka nende kulutuste kompenseerimine. Samas peab detailplaneeringu osalisel kehtetuks tunnistamisel arvestama, et tagatud peab olema planeeringu terviklahenduse elluviidavus pärast detailplaneeringu osalist kehtetuks tunnistamist.

Samas peab rõhutama, et EhS-ga kavandatava regulatsiooni kohaselt võib detailplaneeringu olemasolul anda projekteerimistingimusi kolmel juhul:

Detailplaneeringu olemasolul võib pädev asutus ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise ehitusprojekti koostamiseks anda projekteerimistingimusi, kui:

- 1) detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud üle viie aasta;
- 2) detailplaneeringu kehtestamise järgselt on ilmnenud olulised uued asjaolud või oluliselt muutunud planeeringuala või seda mõjutav maa-ala, millest tulenevalt ei ole enam võimalik detailplaneeringu täielikult ellu viia või
- 3) detailplaneeringu kehtestamise järgselt on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist.

Seega on viie aasta möödumisel detailplaneeringu kehtestaja valida, kas tunnistada detailplaneering kehtetuks või väljastada projekteerimistingimused vananenud detailplaneeringu täpsustamiseks.

Seni kehtinud PlanS § 27 näeb ette üldsõnalise regulatsiooni detailplaneeringu kehtetuks tunnistamiseks. Nimetatud paragrahvi kohaselt võib kehtestatud detailplaneeringu või selle osa tunnistada kehtetuks, kui kohalik omavalitsus või planeeritava maa-ala kinnistu omanik soovib planeeringu elluviimisest loobuda. Paragrahvis on reguleeritud ka detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisest teavitamine (detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistamisest ja selle põhjustest teatab kohalik omavalitsus vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtetuks tunnistamise päevast arvates. Samuti saadab kohalik omavalitsus detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsuse ärakirja maavanemale ja riigi maakatastri pidajale ühe kuu jooksul planeeringu kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise päevast arvates). PlanS ei reguleeri detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlust, kuid valdavalt on praktikas detailplaneeringu või selle osa kehtetuks tunnistamiseks algatatud uus detailplaneering, mille menetlemisel lähtutakse detailplaneeringu koostamise menetlemisele ettenähtud nõuetest. Ka praktikas on kohalikud omavalitsused valdavalt algatanud uue detailplaneeringu koostamise selleks, et kehtiv detailplaneering kas osaliselt või täielikult kehtetuks tunnistada.

Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise menetlust on käsitlenud Tallinna Halduskohus oma otsuses 3-09-2478³⁰⁴, kus kohus leidis, et kuna planeerimisseaduses ei ole detailplaneeringu muutmiseks ette nähtud mingit erikorda, tuleb detailplaneeringu muutmiseks algatada uus detailplaneering ning järgida selle menetlemisel detailplaneeringu menetlemiseks ettenähtud korda. Riigikohtu otsused planeeringu kehtetuks tunnistamise/muutmise menetlust sisuliselt ei käsitlenud.

Eelnõus on sätestatud, et detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel lähtutakse seaduses detailplaneeringu menetlusele ettenähtud nõuetest.

Detailplaneeringu tunnistab kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu. Eeltoodu on kooskõlas KOKS § 22 lg 1 p-ga 33, mis näeb ette, et detailplaneeringu tunnistab kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu.

Detailplaneeringu puhul on lähtuvalt HMS-st võimalik rakendada ka ilmse ebatäpsuse parandamist haldusaktis ja haldusakti kõrvaltingimuse regulatsiooni. Vt ka § 69 juures maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistamise kohta selgitatud.

Kuna detailplaneeringu osalisel kehtetuks tunnistamisel on sisuliselt tegemist detailplaneeringu muutmiselega, lähtutakse sel juhul seaduses detailplaneeringu kehtestamisel kooskõlastamisele, arvamuse andmisele ja teavitamisele ettenähtud nõuetest. Seega tuleb detailplaneeringu osalisel kehtetuks

³⁰⁴ TlnHK, 21.06.2010, 3-09-2478.

tunnistamisel kooskõlastada see eelnevalt valitsemisasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi kehtetuks tunnistamine puudutab ning anda isikutele, kelle õiguseid võib kehtetuks tunnistamine puudutada, võimalus esitada planeeringu kehtetuks tunnistamise kohta arvamused. Lisaks tuleb kehtetuks tunnistamisest teavitada lähtudes detailplaneeringu kehtestamisel ettenähtud nõuetest (vt § 132).

Detailplaneeringu (aga erandjuhul ka teiste planeeringute) kehtetuks tunnistamine, sealhulgas muutmise, peatamine või osaline kehtetuks tunnistamine, võib tõstatada küsimuse kahju hüvitamisest. Kui kahju tekitatakse õiguspärase haldusaktiga – see tähendab, et nõuded haldusmenetlusele ja haldusaktile ei ole rikutud, on hüvitamise alusena on asjakohane käsitleda RVastS § 16, kus on sätestatud õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamine. See paragrahv kehtestab, et isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses. Kui seadus ei sätesta teisiti, ei saa selle paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitist nõuda ulatuses, milles:

- 1) põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või see toimus tema huvides;
- 2) isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega;
- 3) isikul on hüvitist võimalik saada mujalt, sealhulgas kindlustuselt;
- 4) hüvitise maksmise küsimus on reguleeritud muude seadustega.

Hüvitise määramisel arvestatakse kasu, mida põhiõiguste või -vabaduste piiramine avaliku võimu kandjale või avalikele huvidele kaasa toõi, piiramise raskust, kahju tekkimise ettenägematust ja muid olulisi asjaolusid.

Õiguspärase haldustegevusega isikule tekitatud kahjulikud tagajärjed üldjuhul hüvitamisele ei kuulu. Ka PS § 25 sätestatud kahju hüvitamise põhiõigus tagab üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise. Kui aga haldustegevusega sekkutakse isiku põhiõigustesse ja vabadustesse sedavõrd intensiivselt, et haldustegevuse negatiivseid tagajärgi ei ole õiglane jätta üksnes isiku kanda, võib kuulda kompenseerimisele ka õiguspärase haldustegevusega tekitatud ebaõiglus. Kõige tüüpilisemaks juhtumiks on kinnisasja sundvõõrandamise eest makstav hüvitis (PS § 32 lg 1; KASVS; RKÜKo 3-2-1-59-04).

RVastS § 16 alusel esitatava õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõude eelusteks on:

- 1) õiguspärane haldusakt või toiming;
- 2) kahju;
- 3) isiku põhiõiguste erakordne piiramine;
- 4) põhjuslik seos isiku põhiõiguste erakordse piiramise ja kahju tekitamise vahel.

RVastS § 16 puhul ei ole tegemist tavapärase kahju hüvitamise nõudega. Kuna avaliku võimu kandja on tegutsenud õiguspäraselt, siis ei ole rikutud ka isiku subjektiivseid õigusi. RVastS § 16 lg 1 võimaldab üksnes varalise kahju hüvitamist ning seegi ei kuulu hüvitamisele mitte kahju täieliku hüvitamise põhimõtet järgides, vaid üksnes õiglasel ulatuses. Tegemist ei ole tavapärase kahjuhüvitisega, vaid kompensatsiooniga.

RVastS § 16 lg 3 kohaselt võetakse hüvitise määramisel arvesse kasu, mida isiku põhiõiguste piiramine avaliku võimu kandjale või avalikele huvidele kaasa toõi, põhiõiguste piiramise raskust, kahju tekkimise ettenägematust ning muid olulisi asjaolusid. Kohtupraktika kohaselt lasub isikul kohustus taluda üksnes mõõdukaid õiguste ja vabaduste piiranguid (mida tema suhtes seoses kriminaalmenetluse läbiviimise eesmärkide saavutamise kohaldatakse RKHKm , 3-3-1-15-07, p 8).³⁰⁵

Avaliku võimu õigusvastase käitumisega tekitatud kahju hüvitamist reguleerivad RVastS §-d 7–13. Avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist võib isik nõuda üksnes siis, kui õigusvastase teoga rikuti tema subjektiivset õigust. Kahju hüvitamist võib isik nõuda üksnes tema õigusi rikkuvast ulatuses. Kui isikul subjektiivne õigus puudub või kui seda ei ole rikutud, siis puudub ka hüvitamisele kuuluv kahju. Kui õigusvastane tegu kahjusta õigushüve, siis kahju väljendab õigushüve kaotust, kasutamise piiramist või vähenemist. Kahjuhüvitis on suunatud õigushüve terviklikkuse taastamisele või kompenseerimisele.

³⁰⁵ E. Andresen. Riigivastutus. Tartu 2009, lk 97-98.

Õiguslikus mõttes kahjuna ei kuulu hüvitamisele kõik õigusvastase teoga põhjuslikus seoses olevad negatiivsed tagajärjed, vaid üksnes selline kahju, mille ärahoidmine oli normi eesmärgiks.³⁰⁶

PlanS koostamise käigus on olnud küsimuse all saamata jäänud tulu hüvitamine eelkõige detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel. RVastS ei sisusta saamata jäänud tulu mõistet, seetõttu tuleb lähtuda VÕS § 128 lõikes 4 esitatud saamata jäänud tulu definitsioonist. Saamata jäänud tulu on kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui avaliku võimu kandja õigusvastase teoga poleks talle kahju tekitatud. Saamata jäänud tulu võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises.³⁰⁷

Riigikohus on leidnud, et kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktselt kaitstavat usaldust, et kord kindlaks määratud tingimused säiliks muutumatuna. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda (Riigikohtu 19.04.2007 otsus haldusajal nr 3-3-1-12-07). Miljö ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest pole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused. Täiendavate korterite rajamine valmisolevasse ehitisse võib teatud asjaoludel endaga kaasa tuua naabruses elava isiku subjektiivsete õiguste rikkumise, kuid kahjulike mõjutuste vältimiseks ja sätestatud piirides hoidmiseks on võimalikud erinevad avalik-õiguslikud vahendid.³⁰⁸ Detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse aluse. Lähiaastaid on kaudselt defineeritud kõnesoleva paragrahvi lõikes 1, kus on viidatud, et 5 aasta möödumisel võib detailplaneeringu kehtetuks tunnistada. Võib väita, et mida rohkem aega on möödunud planeeringu kehtestamisest, seda ebatõenäolisem võib olla selle asjakohasus ning soov detailplaneeringus sisalduvat ehitusõigust muutmata kujul realiseerida. Isegi kui selline soov säilib, võib muutunud olukord puudutada naaberkinnistuid, kus näiteks tehnovõrkude asukohad ei sobitu enam olemasoleva detailplaneeringu lahendusega. Kasutades analoogiat üldplaneeringu muudatustega seonduvas kohtulahendis, võib väita, et mida kauem on möödunud detailplaneeringu kehtestamisest, seda väiksem on isiku kaitstav usaldus detailplaneeringu kehtima jäämise või muutmata kujul kehtima jäämise osas.

Tulenevalt riigivastutust puudutavatest normidest ja planeeringute õigusliku siduvuse eripärast saab väita, et saamata jäänud tulu hüvitamine planeeringute kehtetuks tunnistamisel on väga kaheldav. Kuna näiteks detailplaneeringust ei teki konkreetset õigust ehitada, sest detailplaneeringu kohustus on otseselt seotud ehitusloakohustuslike ehitistega, siis on eelnõu koostajad seisukohal, et kaitstav õigus ehitada tekib alles ehitusloa andmisel. Seega ei ole saamata jäänud tulu nõudmine detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel tõenäoliselt võimalik. Sama kehtib ka kahju hüvitamise kohta, kui avalik võim on käitunud õiguspäraselt, kuna õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise alused on veelgi piiratumad.

Eelnõu § 134. Detailplaneeringu vaidlustamine

Eelnõu kohaselt on isikul õigus detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et otsus on vastuolus avaliku huviga või kui otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud vabadusi. Avaliku huviga vastuolu hõlmab endast ka vastuolu kehtivate õigusaktidega, mistõttu ei ole selle seaduses väljatoomine põhjendatud.

Seni kehtinud PlanS § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Lähtudes eeltoodust võimaldab säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise korral kui ka avalikes huvides lähtudes ehk populaarkaebusena. Riigikohtu halduskolleegium on populaarkaebusega seonduvat käsitletud lahendis 3-3-1-29-10³⁰⁹ ja märkinud, et planeerimisseaduse § 26 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Seega

³⁰⁶ Samas, lk 31-35.

³⁰⁷ Samas, lk 37.

³⁰⁸ RKHK 3-3-1-29-10, 24.05.2010.

³⁰⁹ RKHK 24.05.2010, 3-3-1-29-10.

võimaldab viidatud säte kaebuse esitamist nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka avalikes huvides ehk populaarkaebusena. Kui kaebuse esitamise eeldus on kaebaja õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eeldus on avalike huvide riive. Samas ei ole populaarkaebuse eesmärk kolmandate isikute erahuvide kaitse. Isik võib oma kaebuse esitada kahel erineval alusel, st nii subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu kui ka populaarkaebusena. Kolleegiumi hinnangul peavad need erinevad alused ja kaebuse osad olema aga piiritletud ja eristatavad. Kohtul lasub sellise kaebuse menetlemisel kohustus selgelt eristada, millises osas on kaebus esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks ja millises osas soovitakse kaitsta avalikku huvi seaduse või muu õigusakti vastuolu tõttu.

Kuna detailplaneering on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks, on detailplaneeringu puhul põhjendatud populaarkaebust võimaldava regulatsiooni jätkumine ka tulevikus.

Eelnõu § 135. Üldplaneeringut muutev detailplaneering

Üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava detailplaneeringu menetlemisele kohaldatakse üldplaneeringu koostamisele ettenähtud menetlust. Seega on ka üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute puhul nõutav KSH läbiviimine. Tuleb siiski rõhutada, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peab jääma erandlikuks võimaluseks. Kuigi detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine peaks olema erand, on see praktikas väga levinud ning muutunud kohati lausa valdavaks. Selle on põhjendanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse kokkulepitud üldiseid ja avalikke huve ning väärtusi. Asjakohane ei ole kohaliku omavalitsuse poolt korduvalt kohtumenetlustes kasutatud põhjendus, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel raske keelduda üldplaneeringu muutmisest, sest planeeritav maa kuulub eraomandisse. PlanS-i § 4 lõikega 2 on planeerimistegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil, sh seaduse eesmärgi tagamine, antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohaliku omavalitsuse volitused ja kaalutusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava maa omandivormiga³¹⁰. Sellele, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine peaks olema pigem erand kui reegel, on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus.

Otsuses nr 3-3-1-12-07³¹¹ on Riigikohus leidnud, et „Kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandlikuks võimaluseks, mis tagab paindlikuma võimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.“ Samuti on Riigikontroll ülevaates „Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest“ asunud seisukohale, et üldplaneeringuid muudetakse detailplaneeringutega olulises osas, ei koordineeri kohalik omavalitsus mingist hetkest enam ruumilist planeerimist oma territooriumil, vaid on muutunud koostööpartneriks. Ehitusturu aktiveerumisel on oluline, et üldplaneeringus määratud tingimused vastaksid olemasolevale olukorrale. Paraku on üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega mitmes kõrge ehitussurvega omavalitsuses üldlevinud, mistõttu kaldutakse oluliselt kõrvale seaduse tegelikust mõttest, kuna detailplaneeringu koostamise eesmärk ei pruugi alati olla kooskõlas avalike huvidega. Valla või linna läbimõeldud ning tasakaalustatud ruumilise planeerimise ja arengu seisukohalt on ajakohase üldplaneeringu olemasolu oluline³¹².

Eeltoodut arvestades peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine jääma erandiks, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele. Samuti on Riigikohtu halduskolleegium oma mitmes lahendis rõhutanud küll planeerimisotsuste omapära – nende ulatuslikku diskretsioonilisust –, kuid märkinud, et planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei saa ega tohi subjektiivseid avalikke õigusi suvaliselt piirata. Ettepanek üldisema planeeringu muutmiseks ei saa toetuda suval, selleks on vajalikud piisavad teadmised, milline on muudatuse tagajärg. Seega peab planeerimisdiskretsiooni teostamiseks olema kehtestatud asjakohane seaduslik raamistik. Riigikohus on

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

311 RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

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

oma lahendis 3-3-1-79-09³¹³ märkinud, et „Üld- ja detailplaneeringute kaudu kohalik omavalitsus kujundab valla või linna ruumilise arengu põhimõtteid ning seab säästva ja tasakaalustatud arengu tingimusi, mis on aluseks ka maakasutusele ja ehitustegevusele. Selles tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutlusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist, kuid nagu on rõhutanud kolleegium oma 6. novembri 2002. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-62-02³¹⁴, on isik õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt. Harku Vallavolikogu 30. novembri 2006. a määrusega nr 23 kinnitatud Harku valla ehitismääruse § 5 lg 10 kohaselt võib detailplaneeringu algatamisest keelduda ka siis, kui algatamise ettepanek on vastuolus valla või selle osa üldplaneeringuga või teemaplaneeringuga või kaasneb oluline keskkonnamõju, samuti muudel juhtudel, lähtudes avalikust huvist. Kolleegium märgib, et üldplaneeringus fikseeritud keskkonnakaitselised ja muud valla säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida vältimatult tuleb arvestada üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja seeläbi ka detailplaneeringu algatamise taotluse põhjendatuse hindamisel.“.

Sarnaselt praegu kehtiva regulatsiooniga on eelnõus sätestatud, et kui detailplaneering sisaldab üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut, kuulub detailplaneeringu koosseisu üldplaneeringu teksti ja jooniste vastava osa muudatuste ettepanek.

Kui detailplaneering sisaldab kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut, kannab kohaliku omavalitsuse üksus 30 päeva jooksul pärast detailplaneeringu kehtestamist muudatuse üldplaneeringusse.

Eelnõu § 136. Seaduse jõustumine

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

IV. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõus on senisest põhjalikumalt avatud erinevad mõisted. Mõisted ja nende selgitused on esitatud seletuskirja üldosas.

Eelnõus kasutatakse veel terminit „väljatöötamiskavatsus“, mida ei ole kehtivas PlanS-s kasutatud. Väljatöötamiskavatsus on seotud keskkonnamõju strateegilise hindamisega ning sisuliselt sarnaneb varasema programmi mõistega. Väljatöötamiskavatsusest saab alusandmed, mida on vaja hilisema aruande koostamiseks.

V. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõu on puutumuses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) nr 347/2013, 17. aprill 2013, üleeuroopalise energiataristu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1364/2006/EÜ ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 713/2009, (EÜ) nr 714/2009 ja (EÜ) nr 715/2009 (L 115, 25/04/2013 Lk 0039 – 0075). Kuna tegu on otsekohalduva õigusaktiga, on PlanS-s tehtud viide määruse kohaldamiseks, et seaduse rakendaja oleks teadlik määruse rakendamise vajalikkusest.

³¹³ RKHKo 3-3-1-88-04, RT III 2005, 10, 90.

³¹⁴ RKHK 11.06.2002, 3-3-1-62-02.

VI. SEADUSE MÕJUD JA SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD³¹⁵

Kavandatavad muudatused on kokkuvõtlikult järgmised³¹⁶.

- Kohaldamisala piiritlemine ja seostatus teiste õigusvaldkondadega ning selgete põhimõtete sätestamine, sealhulgas 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 täpsustatakse 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 HMS-le piiritletud kolmanda 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 keskkonnamõju 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.

Sihtgrupp

Eelnõu sihtgrupp on suur. Eelnõu mõjutab nii üksikisikuid, riigiasutusi, kohalikke omavalitsusi kui ka ettevõtjaid. Hinnanguliselt võib öelda, et mõjutatud on kõik kohalikud omavalitsused, riigiasutused (Siseministerium ja maavanemad) ning üksikisikud, kes puutuvad kokku planeerimismenetlusega. Ettevõtjaid puudutab kõnesolev eelnõu osas, kus nad koostavad planeeringuid või on planeeringu koostamises huvitatud isikuks.

Uuritud kohalikes omavalitsustes oli detailplaneeringutega seonduvaid menetlusi linnades aastas keskmiselt 50³¹⁷, linnalähedases kohalikus omavalitsuses 10 ning äärealal 3. Lisaks puudutavad

³¹⁵ Kuna kõnesoleva seaduse koostamist alustati 2008. a ning see valmis terviktekstina vahemikus 2010–2012, ei vasta seaduse mõjude hinnang tervikuna hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

³¹⁶ Numbrilised viited pärinevad 2011. aastast.

³¹⁷ Uuritud kohalikest omavalitsustest jäeti välja Tallinn, Tartu ja Pärnu, kuna seal oli detailplaneeringute arv aastas üle 120 ning see erineb oluliselt ülejäänud uuritud linnadest.

kohalike omavalitsusi muudatud üldplaneeringu menetluses ning olulise ruumilise mõjuga objekti, joonehitise ja riiklikult tähtsa ehitise menetluste kaotamine ja nende asendamine riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringuga.

Riigiasutustest mõjutab kõnesolev eelnõu eelkõige Siseministeriumi ja maavalitsusi. Lisaks on veel koostöö tegijatena mõjutatud eelkõige Keskkonnaamet, Lennuamet, Maanteeamet, Muinsuskaitseamet, Päästeamet ja Tervisekaitseamet.

Üksikisikute seisukohast tuleb silmas pidada, et ülaltoodud menetlustes osalevad üksikisikut taotleja, omaniku või kaasatavana. Kui taotluse menetluse algatamiseks esitab teine isik, tuleb omanik menetlusse kaasata (üld- ja detailplaneeringu puhul). Samuti tuleb erineval viisil menetlusse kaasata muud puudutatud või huvitatud isikud. Planeerimismenetlus on suure avaliku huviga menetlus, mistõttu tuleb silmas pidada, et isikute kaasamine peab olema tavapärasest haldusmenetlusest intensiivsem. Seega on kõnesoleva eelnõu reguleerimisalast puudutatud üksikisikute ring mitmekordne, võrreldes välja toodud menetluste arvuga.

Kaasnev mõju

Eelnõuga võivad kaasneda järgmised mõjud.

1. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele:

1) Mõju riigiasutustele

- Eelkõige kaasneb mõju Siseministeriumile ja maavalitsustele. Siseministeriumi ülesannete hulka lisandub riigi eriplaneeringute menetlemine. See tähendab, et lisaks üleriigilise planeeringule tuleb neil menetleda avalikke veekogusid, majandusvööndit ning riiklikult olulist infrastruktuuri puudutavaid planeeringuid. Varasemalt oli analoogne planeerimispädevus maavanematel (nt joonehitise või riiklikult tähtsa ehitise planeering). Kui algatati mitut maakonda puudutav planeering, siis tehti seda igas maakonnas eraldi. Muudatustega pädevuse jaotuses, algatab ja kehtestab planeeringu Vabariigi Valitsus ja seda menetleb Siseministerium. Seega ei teki enam dubleerivaid menetlusi, mis võimaldab jõuda tulemuseni kiiremini. Maavalitsuste töökoormus võib selles osas väheneda ning nad saavad suunata rohkem ressursi järelevalvemenetlustesse. Maavalitsustele varasemalt langenud töökoormus liigub Siseministeriumisse.

- Maavalitsuste seisukohast on piiratud järelevalvemenetlusele kulutatavat aega. Üld-, detail- ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu järelevalvemenetlus tuleb läbi viia kuni 60 päeva jooksul, mida võib põhjendatud juhul pikendada kuni 90 päevani.

- Menetlused on läbivalt ühendatud keskkonnamõju strateegilise hindamisega, mis riigiasutuste seisukohast vähendab topeltmenetlustest tulenevat koormust. Kuna menetlustapid on ühitatud, saab avalikkust, kaasatavaid ja koostöö tegijad planeerimismenetluse arengutest teavitada samaaegselt nii planeerimisega kui ka keskkonnamõju strateegilise hindamisega seotud küsimustest.

- Eelnõuga kaasneb mõju teistele riigiasutustele, kes teevad planeeringumenetluses koostööd. Kuna vastavad asutused peavad enda pädevuse ulatuses tegema koostööd ka kehtiva õiguse alusel, siis ei too eelnõu nende jaoks kaasa olemuslikke muudatusi. Lisaks on koostöö tegemine ja kooskõlastuste andmine eelnõu alusel täpsem kui kehtivas PlanS-s, mistõttu peaks vähenema ebamäärasusest tekkiv töökoormus.

2) Mõju kohalikele omavalitsustele

- Menetlused on läbivalt ühendatud keskkonnamõju strateegilise hindamisega. Kuna menetlusetapid on ühtlustatud, on võimalik vähendada avalikkuse teavitamisest, kaasamisest ja koostööst tulenevat koormust. Lisaks on ühtlustatud menetlusetappide kestvus, mis omakorda vähendab õigusselgusetust ning erinevatest avalikustamisetappide pikkusest tulenevat segadust. Kuna ka sisulised dokumendid on ühitatud – vastuvõetud planeeringulahendus sisaldab ka keskkonnamõju strateegilise hindamise aruannet –, siis paraneb arusaadavus planeeringust ning valitud lahenduste põhjendustest.

- Planeeringute ülesandeid on täpsustatud ja menetlused on selgemalt lahti kirjutatud. Sellest tulenevalt peaks vähenema õigusselgusetus nende menetlemisel. Täpsustatud on teatud menetlusetappidele kulutatavat aega. Planeeringu algatamise otsus tuleb teha 30 päeva jooksul. Vastavat tähtaega võib pikendada kuni 90 päevani. Detailplaneeringute puhul tuleb menetlus viia lõpule 3 aasta jooksul.

- Lisaks mõjutab kohalikke omavalitsusi maavanema järelevalvemenetlusele kulutatav aeg. Üld-, detail- ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu järelevalvemenetlus tuleb läbi viia kuni 60 päeva jooksul. Mõju on eeldatavalt positiivne, sest kohalikud omavalitsused ei pea maavanema järelevalve tulemust ootama määratlemata aja, mis pikendab planeerimismenetlust üldiselt.

- Vähendatud on detailplaneeringu koostamise kohustust. Vähendatud on alasid – kompaktse asustusega küldes ei pea detailplaneeringut koostama. Lisaks on vähendatud juhte – maa-ala kruntideks jaotamise või ka liitmise korral ei pea detailplaneeringut koostama. Varasem lihtsustatud korras detailplaneeringu menetlus on asendatud kohaliku omavalitsuse võimalusega kaaluda detailplaneeringu menetluse vajalikkust ning selle asendamist projekteerimistingimustega.

- Kohalikule omavalitsusele on antud võimalus teha kohaliku omavalitsuse eriplaneering, mis oma sisult sarnaneb kehtiva PlanS-i olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringuga. Kohalik omavalitsus saab olulisemate küsimuste osas valida instrumendi, mis tagab paremini kohaliku omavalitsuse ja avalikkuse huvisid;

- Kohalike omavalitsuste planeerimisautonoomiat mõjutab riigi eriplaneeringu menetluse lisamine eelnõusse. Riigi eriplaneering mõjutab kohaliku omavalitsuse poolt varem kehtestatud üld-, detail ja eriplaneeringut, sest asendab täies ulatuses või osaliselt nendes kehtestatud lahendused. Muudatus riivab kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Riive tasakaalustamiseks on ette nähtud, et kohalik omavalitsus tuleb vastavasse menetlusse kindlasti kaasata ning ebaproportsionaalse riive korral tuleb leida teine planeeringulahendus. Mõju on veel, et erinevalt kehtivast õigusest ei pea kohalik omavalitsus riigi eriplaneeringu lahendust enda planeeringutesse sisse kandma. Lisaks ei pea kohalik omavalitsus riigi eriplaneeringu jõustamiseks rakendama sundvõrandamise või -valduse seadmise menetlust.

2. Majanduslik mõju

A. Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutustele

1) Mõju riigiasutustele

- Riigiasutustest kaasnevad majanduslikud mõjud eelkõige Siseministeeriumile ja maavanematele. Üldiste mõjude all on välja toodud, et Siseministeeriumile lisandub riigi eriplaneeringu menetlus.

Planeerimisseaduse rakendamisega seotud kulud ja nende kandmise aeg sõltuvad täiendavatest otsustest. Euroopa Liidu tasemel vajab vastuvõtmist mereala ruumilise planeerimise direktiiv (Directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management). Selle ja uue planeerimisseaduse alusel

tuleb koostada mereala planeering. Mereala planeeringu algatamise otsustab Vabariigi Valitsus. Kogu mereala planeerimine algab 2016. aastal ning mereala planeeringud peavad valmis olema 2020. aastal. Kogu mereala planeerimise kulu ei ole praegu teada. Praegu on mereala planeeringud koostamisel Hiiumaa ja Pärnu maakonnaga piirneval alal ja nende mõlema maksumus on orienteeruvalt 180 000 eurot. Suurema ala kohta planeeringu koostamine (sh menetlustoimingutega seotud kulud) on eeldatavalt 1 mln eurot. Võrdluseks, Rail Balticu planeeringu koostamise maksumus on u 8 mln eurot.

Riigi eriplaneeringu objektide planeeringute koostamine otsustatakse samuti vastavalt vajadusele. Kaasnevad kulud planeeritakse 2015-2018 ja hilisemate eelarvete koostamise raames. Kuna riigi eriplaneeringu objekte planeerivad maavalitsused, siis valitsemisala lõikes kulutused ei suurene, vaid vähenevad, kuna menetlustoiminguid ei ole vaja mitmekordselt läbi viia. Kulutused puudutavad regionaalministri haldusala. Üheplaneeringu koostamise maksumus on u 140 000 eurot (Tartu–Viljandi–Kilingi–Nõmme Tartu–Rõhu lõigu km 0,0-7,2 teemaplaneeringu ja eelprojekti koostamise eest maksti ca 140 000 eurot). Selliseid suuri projekte rahastab enamasti EL, kuid omafinantseering tuleb riigil endal leida.

Eelnevate kuludega seondub ka majandusvööndi planeerimine. Majandusvööndit planeeritakse üldiselt mereala planeeringu raames ning objektipõhiselt riigi eriplaneeringu raames. Seega on majandusvööndi planeerimisega seonduvad kulud kaetud ülaltoodud planeeringute menetluse raames.

Lisaks lisandub Siseministeeriumi regionaalministrile ülesanne anda planeerimisjuhiseid (§ 8) ja juhised iga planeeringu liigi puhul ka ülesannete täpsustamiseks. Teenus võidakse osaliselt tellida sisse, eeldatav kulu ca 30 000 eurot.

Planeeringute infosüsteemiga seonduvad kulud on umbes 10 000 eurot aastas, mis planeeritakse katta kasutajate pealt teenitavast tulust.

Eelnõuga kaasnevad kulud planeeritakse vastavate aastate Siseministeeriumi regionaalministri eelarvetes.

- Kuna keskkonnamõju strateegiline hindamine on ühitatud planeerimismenetlusega, sealhulgas on ühitatud erinevad menetlusetapid ja teavitamiskohustus ning nendega seonduvad tähtajad, vähenevad eelnõuga menetluste läbiviimisele tehtavad kulutused.

2) Mõju kohalikule omavalitsusele

- Seoses keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühtlustamisega planeerimismenetlusega, kaasnevad ka kohalikule omavalitsusele riigiasutustega sarnased majanduslikud mõjud. Analüüsist selgus, et linnades maksab keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine 20780, linnalähedastes kohalikes omavalitsustes 9600 ja äärealadel 6000 eurot. Kuna eelnõu teeb muudatused keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluses (eraldi etappidena ei kajastu heakskiitmine) ja ühitatud on teised planeerimismenetluse etapid, siis võiksid tehtavaid kulutused väheneda.

- Kuna üldplaneeringuid koostatakse ühe kohaliku omavalitsuse kohta väga harva, siis ei kaasne eelnõuga üldplaneeringu menetluses muudatuste tegemisega olulist mõju, kuna mõju esinemine on harv.

- Küll aga kaasneb majanduslik mõju detailplaneeringu menetluses. Kuna vähendatakse detailplaneeringu koostamise alasid ja juhte, siis väheneb kohalikele omavalitsustele menetlustest tulenev koormus. Kui näiteks avalikustamise kulud linnas on keskmiselt 1200 eurot detailplaneeringu kohta, millele lisanduvad avaliku väljapaneku kulud keskmiselt 200 eurot, palgakulu 1000 eurot, kooskõlastamiskulu 300 eurot, siis on ühe detailplaneeringu menetluse maksumus kohaliku omavalitsuse jaoks 2743 eurot. Seega võib mõju kuludele väheneda nende

detailplaneeringute menetlemise osas, mis puudutasid detailplaneeringu koostamise kohustust külade kompaktselt asustatud aladel.

- Mõju kuludele võib väheneda ka seoses detailplaneeringu koostamisest loobumisega olemasoleva hoonestuse vahele. Varasemalt tuli olemasoleva hoonestuse vahele ehitamisel viia läbi nn lihtsustatud detailplaneeringu menetlus. Eelnõu kohaselt võib selle asendada projekteerimistingimuste menetlusega, kus tuleb, võrreldes detailplaneeringu menetlusega, teha vähem kulutusi avalikustamistele. Lisaks on projekteerimistingimuste eest sätestatud riigilõiv 25 eurot.

B. Mõju erasektorile

- Eelnõuga kaasneb mõju erasektorile. Mõjutatud võivad olla planeeringuid koostavad või keskkonnamõju hindamisi läbi viivad eksperdid. Kuna planeeringute koostamise kohustus väheneb, ei pruugita planeeringute koostamist või keskkonnamõju hindamise läbiviimist tellida nii paljudel juhtudel kui varasemalt.

- Erasektorile võib veel kaasneda mõju seoses detailplaneeringu menetlusetappide ja kogu menetluse kestvuse tähtajaga. Tähtajad võimaldavad arendamisest või ehitamisest huvitatud isikutel paremini kavandada oma tegevust. Detailplaneeringu menetluse aastatepikkuseks venimine peaks olema välistatud.

3. Sotsiaaldemograafiline mõju –

- Kaasneb mõju kodanikuühiskonna arengule, sest senisest täpsemalt on eelnõus välja toodud, et kohustuslik on menetlustesse kaasata keskkonnaorganisatsioonid või vastavad organisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu. Keskkonnaorganisatsioonide kohane kaasamine aitab kaasa planeerimisotsuste kui suure avaliku huviga otsuste tegemisele, mis võivad mõjutada keskkonda puudutavaid küsimusi.

- Kuna planeerimismenetlus ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on ühitatud, mis tähendab, et planeeringulahendusega (eelnõuga) avaldatakse igas menetlusetapis ka kaasnev keskkonnamõju ja põhjendused lahenduse valikuks, siis antakse avalikkusele rohkem teavet läbi viidava menetluse sisu ja selle mõjude kohta, mis omakorda suurendab teadlikkust tehtavatest otsustest.

- Lisaks on kaasamise sätete all välja toodud, et arvamust peab küsima ka planeeritava maa-ala elanikke esindavad mittetulundusühingud ja sihtasutused, mis võimaldab kohaliku omavalitsuse planeeringute puhul senisest paremini lahenduste osas kaasa rääkida. Näiteks tuleks kaasata kodanikuühendusi, kes esindavad planeeritavas piirkonnas elanike huve, näiteks asumiseltsid vms.

- Kaasneb mõju tööturule, sest eelnõus täpsustatakse, et planeerimisalase tegevuse korraldajal peab olema planeerija, kes on asjakohase kõrghariduse ja piisava töökogemuse või kutsega isik. Planeerijale on sätestatud ka sisulised nõuded, mis hõlmavad töö eripäralt vastavaid teadmisi ja oskusi, hoolsuskohustust ja selgitamiskohustust. Eelnõu mõjutab seega vastavale tegevusalale esitatavaid sisulisi kvaliteedinõudeid, mis omakorda võib puudutada tööjõu nõudlusega seonduvaid küsimusi. Eelnõu ei sea kohustuslikuks tingimuseks, et igal planeeringu koostamise korraldajal oleks planeerijast töötaja, vaid vastavat teenust on lubatud ka tellida. Seega on planeerimisalase tegevuse korraldaja seisukohast sätestatud paindlik valik, kus sama planeerija võib teha töid mitmele planeerimisalase tegevuse korraldajale.

Rohkem teavet hinnatud mõjude kohta kehtiva PlanS-s ja eelnõu võrdluses on kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>

VII. RAKENDUSAKTID

Kõnesoleva seaduse rakendamiseks on plaanis koostada järgmised rakendusaktid (seletuskirja lisa 1):

- nõuded planeeringu:

- 1) vormistamisele;
- 2) ülesehitusele;
- 3) täpsustatud sisule;
- 4) avalikustamisega seonduvatele dokumentidele ning nende säilitamisele.

- koostöö tegemise korra ning planeeringute kooskõlastamise alused;
- planeeringute infosüsteemi asutamine ja põhimääruse kehtestamine;
- nõuded maakonnaplaneeringus käsitletavate teemade täpsustamiseks;
- üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete täpsustamiseks;
- nõuded detailplaneeringuga lahendatavate ülesannete täpsustamiseks.

VIII. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seadus jõustub ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendusseaduse jõustumisel.

IX. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMAD KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIION

1. Eelnõu tegemisele eelnev rakendusanalüüs on esitatud huvirühmadele ja avalikuks konsultatsiooniks 2010. a. Konsultatsioonis olid kaasatud järgnevad huvigrupid: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Keskkonnaministeerium, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Tehnilise Järelevalve Amet, Maanteeamet, Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühendus, Eesti Tööandjate Keskliit, Päästeamet, Eesti Geodeetide Ühing, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Tehnikakõrgkool, Eesti Maaülikool ning Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts.

2. Eelnõud ja seletuskirjad on esitatud huvirühmadele ja avalikuks konsultatsiooniks 2012. a. Konsultatsioon toimus nii kirjalikus kui ka suulises vormis. Esitatud kirjalikud ettepanekud on avalikustatud: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

2012. a olid kaasatud järgnevad huvirühmad: Eesti Advokatuur, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Geodeetide Ühing, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Juristide Liit, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühing, Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Maaülikool, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Puitmajaliit, Eesti Sisearhitektide Liit, Eesti Soojuspumba Liit, Eesti Standardikeskus, Eesti Taastuvenergia Koda, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts, Eesti Veeettevõtjate Liit, Elektritööde Ettevõtjate Liit, Linnalabor, Tallinna Tehnikakõrgkool, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, Teenusmajanduse Koda, Kaitseministeerium, Keskkonnaamet, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Lennuamet, Maa-amet, Maanteeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maksu- ja Tolliamet, Põllumajandusministeerium, Päästeamet, Rahandusministeerium, Riigikantselei, Riigikogu põhiseadiskomisjon, Riigikohus, Riigikontroll, Siseministeerium, Tallinna Linnaplaneerimise Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Õiguskantsler, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Hiiumaa Omavalitsuste Liit, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Jõgevamaa Omavalitsuste

Liit, Järvamaa Omavalitsuste Liit, Läänemaa Omavalitsuste Liit, Lääne-Viru Omavalitsuste Liit, Põlvamaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Raplamaa Omavalitsuste Liit, Saaremaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Omavalitsuste Liit, Valgamaa Omavalitsuste Liit, Viljandimaa Omavalitsuste Liit, Võrumaa Omavalitsuste Liit.

3. 2013. a esitati eelnõud ja seletuskirjad arvamuse avaldamiseks järgnevatele isikutele: Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Eesti Ehitusinseneride Liit, Eesti Ehitusmaterjalide Tootjate Liit, Eesti Gaasiliit, Eesti Geodeetide Ühing, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Juristide Liit, Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Kütte- ja Ventilatsiooniinseneride Ühing, Eesti Lairiba Arenduse Sihtasutus, Eesti Maastikuarhitektide Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Planeerijate Ühing, Eesti Projektbüroode Liit, Eesti Puitmajaliit, Eesti Sisearhitektide Liit, Eesti Soojuspumba Liit, Eesti Taastuvenergia Koda, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon, Eesti Tööstustööstuste Keskliit, Eesti Veevarustuse ja Kanalisatsiooni Inseneride Selts, Eesti Veeettevõtjate Liit, Elektritööde Ettevõtjate Liit, Linnalabor, Teenusmajanduse Koda, Riigikohus, Riigikontroll, Õiguskantsler, Harjumaa Omavalitsuste Liit, Hiiumaa Omavalitsuste Liit, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, Jõgevamaa Omavalitsuste Liit, Järvamaa Omavalitsuste Liit, Läänemaa Omavalitsuste Liit, Lääne-Viru Omavalitsuste Liit, Põlvamaa Omavalitsuste Liit, Pärnumaa Omavalitsuste Liit, Raplamaa Omavalitsuste Liit, Saaremaa Omavalitsuste Liit, Tartumaa Omavalitsuste Liit, Valgamaa Omavalitsuste Liit, Viljandimaa Omavalitsuste Liit, Võrumaa Omavalitsuste Liit. Esitatud märkused on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik