

RUUMILISE ARENGU ÜLDMÕISTED

Toomas Paaver, 10.10.2010

Sissejuhatus

Käesoleva töö eesmärk on pakkuda välja võimalusi planeerimis- ja ehitusvaldkonna õiguse edasiarendamiseks, sealhulgas anda sisend valdkonna seaduste käimasolevale kodifitseerimisele.

Töö autor väljendab oma isiklike seisukohti, mis ei ole otseselt ühegi asutuse või organisatsiooni seisukohad. Töö on koostatud Eesti Kultuurkapitali toetusel märtsis-augustis 2009 ning ühtsesse vormi viidud juunis-oktoobris 2010.

Seda tuleb käsitleda loominguilise tööna, milles leiduvad seadusesätete sõnastuste ettepanekud ei pretendeeri absoluutselt korrektsele sobitumisele muude seadustega, kuid võivad anda inspireerivat lähtematerjali valdkonnas oluliste mõistete defineerimiseks ning seoste loomiseks õigusruumis. Sõnastusi ei tuleks käsitleda lõplikena, vaid need on mõeldud edasiarendamiseks, et aidata kujundada valdkonnas kõigi poolt tunnustatud ja ladusalt toimiv õigussüsteem. Soovitav on käesolevas töös esitatud ettepanekuid kodifitseerimise käigus läbi kaaluda ning vaadelda neid omavahelises koosmõjus, seostades neid loodavate seaduste muude osadega.

KOOSSEIS

Üldosa	2
Oluliste üldmõistete defineerimine ja põhimõtete määramine	
1. Ruumilise arengu seadus	4
2. Ruumilise lahenduse mõiste	5
3. Üldisema ja detailsema ruumilise lahenduse kooskõla	6
4. Ruumilise arengu üldpõhimõtted	7
5. Üldised huvid ja erahuvid ruumilises arengus	8
Peamised tervikliku ruumilise arengu objektid	
6. Avalik, poolavalik ja mitteavalik ruum	9
7. Asulad ja asulaväline ruum	10
8. Miljööala ja arendusala	11
9. Menetlusviisi valiku ühtsete aluste loomine	
Arendustaotlus ja menetlusviisi valik	12
10. Ruumiliste lahenduste valiku üldiste aluste loomine	
Planeeringu ja ehitusprojekti koostaja valik võistluse alusel	13
11. Ruumilise planeerimise seostamine ehitusliku projekteerimisega	
Detailplaneering > projekteerimistingimused > ehitise eskiis > ehitusprojekt	14
12. Ruumilise planeerimise ajalise dimensiooni loomine	
Planeeringu kehtivusperiood	17

Üldine taust

Kogu planeerimis- ja ehitusvaldkonna seaduste keskseks eesmärgiks peab olema ruumilise arengu tulemusel sündiv elukeskkonna kvaliteedi tõus, võimalusel üheskoos halduskoormuse langusega. Tulemuse hindamise kriteeriumiks saab olla üksnes inimeste rahuolu ehitatud keskkonnaga ning rahulolu avaliku sektori tööga. Eelkõige tuleb lähtuda sellest.

Planeerimis- ja ehitusvaldkonda tuleb käsitleda üldisest planeerimisest kuni iga üksikehitise valmimiseni kulgevate järjepidevate protsesside süsteemina, mis arvestab aja käigus toimuvate muutustega ning mille tulemusel kujuneb valmishitatud ehk ajas pikaajaliselt püsiv ruum. Kui võrrelda ruumi loomise protsesse muude õiguslikult reguleeritud valdkonadega, siis tuleb arvestada selles leiduvaid olemuslikke eripärasid, samuti läbivaid printsiipe, mis on omased nii planeerimis- kui ehitusvaldkonnale. Seaduste kaudu tuleks eelkõige luua alused nende protsesside ladusaks kulgemiseks, alustades selleks vajalike asjakohaste mõistete, sealhulgas planeerimist ja ehitamist ühendavate mõistete, defineerimisest.

Olemasolevate seaduste olemuslikud ebakõlad

Kehtiv planeerimisseadus reguleerib eelkõige planeeringumenetlust ja isikute huvide arvestamist kuni detailplaneeringu kehtestamiseni. Ehitusseaduses on seadnud keskseks eesmärgiks ehitiste ohutuse. Kummagi eesmärgi vajalikkuses ei saa kahelda. Eraldiseisvates planeerimisseaduses ja ehitusseaduses on kaduma läinud ettekujutus ruumilise arengu kavandamisest ja elluviimisest kui terviklikust järjepidevast protsessist.

Seniste regulatsioonide aluseks on olnud eeldus, et isikuid rahuldava tulemuseni saab jõuda ennekõike planeeringumenetluse kaudu ehitistele määratavate nõuete abil, mille piires on igal omanikul vabadsus koostada ehitusprojekt. Planeeringut ja ehitusprojekti siduvaks mõisteks on olnud eelkõige arvulistest komponentidest koosnev ehitusõiguse mõiste, millele lisanduvad võimalikud muud nõuded. Arvestades ruumiliste struktuuride keerukust ja mitmekesisust, tuleb küsida, kas üksnes niisuguste nõuete kaudu on võimalik tegelikud ruumilise arengu eesmärgid tagada või vajame avaramaid kaalutusvõimalusi andvaid süsteeme. Praktikas on kohalikud omavalitsused pidanud rakendama rohkelt täiendavaid vahendeid ning üksikjuhtumitel läbi viima keerukaid kaalutlusi, et tagada kõiki huve arvestav ruumiliselt terviklik tulemus. Samas paljudel juhtudel on hoolimata seadusekohasest protsessist jäänud lõpptulemuse ruumiline kvaliteet ja huvide arvestamine väga kaheldavaks. Võibolla õnnestub üldiste mõistete defineerimise ja läbivate eesmärkide parema mõtestamise abil süsteemi loomulikumaks muuta.

Ruumi olemuslike omaduste arvestamise vajadus

Kehtivates regulatsioonides on põhjendamatult vähe tähelepanu pööratud asjaolule, et iga planeeringu ja ehitusprojekti kaudu luuakse teatav ruumiline struktuur, mis on tulevikus kujuneva ruumilise keskkonna, selle funktsionaalse ja visuaalse kvaliteedi peamiseks aluseks. Selle ruumilise struktuuri valik on keskne otsus igas üldistusastmes planeeringu või ehitusprojekti heakskiitmisel. Seega peaks seaduse ülesehitamisel looma alused selliste ruumiliste struktuuride kirjeldamiseks, nende vahel valiku tegemiseks ja nende valikute püsimiseks üleminekul üldisematelt otsustelt detailsematele.

Kehtivate seaduste keskseid teemasid - nii planeeringumenetlust kui ehitise ohutust, saab käsitleda ruumilise arengu kavandamise ja elluviimise osadena, mis töötavad kooskõlas kõigi üldiste eesmärkidega. Seejuures ei ole põhjust olemasolevate väljakujunenud menetlussüsteemide oluliseks muutmiseks, kui vajadus selleks ei tulene üldisematest eesmärkidest. Olemasolevaid menetlussüsteeme on võimalik muuta efektiivsemaks, loobudes ülearustest menetlusprotsessidest, mis praeguses süsteemis teostatakse formaalselt ja ilma tegeliku vajaduseta. Paljudel juhtudel aitab ülemäärast menetluskoormust asendada piisavalt professionaalsete spetsialistide rakendamine avaliku sektori töös, mistõttu tuleks ka seda külge seaduse loomisel arvesse võtta. Piisavalt kompetentne spetsialist suudab eristada olulisi menetlusprotsesse ebaolulistest, lähtudes ruumilise arengu üldistest eesmärkidest ja konkreetse juhtumi eripäradest. Paljudes olukordades võimaldab piisava kompetentsi rakendamise kohustus loobuda formaalsetest nõuetest, mis tegelikkuses töötavad niiõelda tühjalt.

Kui õigussüsteemi edasiarendamisel piirduda üksnes olemasolevate seaduste täiustamise ja mõistete ühtlustamisega, (loobudes nende mõistete sissetoomisest, mis senistes seadustes on puudu, kuid ruumilises arengus on olemusliku tähtsusega) siis võib jääda saavutamata keskne eesmärk jõuda rahva rahuloluni ehitatava keskkonnaga. Kui ruumilist planeerimist, projekeerimist ja ehitamist ei õnnestu teineteist täiendavaks terviklikuks protsessiks ühendada, siis ei ole planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimisel sisulist tulemust.

Ruumi mitmekesisuse väärtustamine

Ruumi kasutavad erinevad inimesed ning igaühel on erineval ajal erinevad soovid ja vajadused, mille tõttu võib üheks esmaseks üldiseks vajaduseks lugeda ka ruumilise mitmekesisuse, mis seisneb olemasoleva mitmekesisuse säilitamises ja uute arengute tulemusel mitmekesisuse rikastamises. Peakime lugema mitmekesisuse soosimise oluliseks eelduseks kogu ruumilise arengu kujundamisel ja ka reguleerimisel.

Mitmekesisuse hoidmise ja rikastamise eesmärk on eripärane selles mõttes, et õigussüsteemis on seda üsnagi keeruline kirjeldada.

Siiski peaks ruumi kujundavate regulatsioonide loomisel silmas pidama üldist printsiipi:

- Rõhutades seaduse kaudu esmase eesmärgina lihtsal viisil kontrollitavate (enamasti arvuliste) piirangute ja nõuete alusel planeerimist, projekteerimist ja ehitamist - soosime pigem lihtsate ja standardsete ruumiliste lahenduste kasutamist.
- Rõhutades seaduse kaudu erinevate ruumiliste lahenduste läbikaalumist ning nende lahenduste loomise abil igal üksikjuhtumil inimeste jaoks sobimavima ruumi leidmist - soosime pigem keerukamate ja mitmekesisemate, kokkuvõttes inimese vajadustele täpsemini vastavate ruumiliste lahenduste kasutamist.

Keerukamaid lahendusi pole aga võimalik hinnata üksnes lihtsate reeglite alusel.

Senise planeerimissüsteemi kohane avalikustamise, isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise vajalikkus on elementaarne ja see peaks ka edasiste regulatsioonide aluseks jääma. Kuid oluline on seejuures täpsustada, missugune peaks olema planeerimisprotsessi lõppeesmärk ehk missugust laadi dokument peaks sündima selle protsessi tulemusel. Tuleks selgemini määratleda, kas planeerimisprotsessi käigus otsitakse pigem ruumilist lahendust või pigem reeglite komplekti.

Planeerimis- ja ehitusvaldkonna regulatsiooni üldosa koostamisel ja üldpõhimõtete seadmisel on arvestatav mõju põhimõttelisele valikule, kas me tahame oma riigis luua pigem (kahte äärmust kirjeldades):

- 1) formaalstele nõuetele ja arvulistele parameetritele vastavuse võimalikult lihtsat ja selget kontrollimehhanismi, mille paratamatuks tulemuseks on valdavalt standardne ja üksluine ruum.
- 2) või teadlikult ja kaalutletult loodavat terviklikku ja mitmekesist ruumi, milles leidub sobivaid elamiskohti ja erinevaid paiku erinevatele ühiskonnaliikmetele, kuid mille puhul on paratamatult formaalsetele nõuetele ja arvulistele parameetritele vastavuse kontrollimine mõnevõrra tunnetust nõudev.

Senikehtiv süsteem on sarnanenud pigem esimesele valikule, kuid käesoleva töö autor usub, et rahvas tegelikult pigem eelistaks teist valikut.

Sellele usule on rajatud ka käesoleva töö üks peamisi läbivaid põhimõtteid, et formaalsed nõuded ja arvulised parameetrid peavad tulenema üksnes ühiskonna väärtusi, avalikke huve ja isikute vajadusi arvestavast ja turvalisust tagavast ruumilisest terviklahendusest, mitte vastupidi.

Käesoleva töö eeldused kokkuvõtlikult

Ruum sisaldab eneses iga arenduskavatsuse korral lõpmatult palju valikuvõimalusi, mille hulgast tuleb valida igas konkreetsetes olukorras eesmärkidele vastavas üldistusastmes parim ehk inimestele ja ühiskonnale sobivaim.

Erinevate inimeste soove ja erinevaid ühiskondlikke soove on võimalik omavahel tasakaalu viia eelkõige erinevaid ruumilisi struktuure luues, neid graafilisel ja tekstilisel viisil lahendades ja väljendades ning seejärel nende vahel kaaludes valikuid tehes. Seega ka ruumilise arengu haldusmenetluste esmaseks eesmärgiks peaks olema eelkõige üldisemate ja detailsemate ruumiliste struktuuride vahel kaalumine ning nende hulgast inimeste ja ühiskonna soovidele kõige paremini vastava välja valimine.

Kui suudame loodava seaduse sellisele alusele üles ehitada, siis jõuame latusamate protsesside, samuti inimsõbralikuma ja mitmekesisema ruumini.

Lähtudes eelnevatest eesmärkidest on järgnevalt esitatud hulk võimalusi, kuidas seaduses üldiseid mõisteid defineerides saaks värske ja tänapäevasema süsteemi poole liikuda.

1. Ruumilise arengu seadus

Isikuid ja üldsust huvitab eelkõige valmishitatud ruumiline keskkond ja selle vastavus nende ootustele. See eesmärk saab teostuda üldistest visioonidest ja eesmärkidest algava ning iga üksikobjekti valmishitamisega lõppeva, kuid samas pidevalt jätkuva ühtse protsessi kaudu, mille erinevad etapid on teineteisega seotud. Üksikute etappide (nagu näiteks planeerimine või ehitamine) reguleerimist peaks käsitlema üksnes vahenditena lõppeesmärgini jõudmisel ning neid ei tohiks kontekstist välja võtta.

Nende etappide rõhutamise asemel seaduse nimes peaks rõhutama tervikut. Lõppeesmärki väljendaks paremini üldisem ja kogu valdkonda läbivalt kirjeldav seaduse nimi, mis võiks olla näiteks "**Ruumilise arengu seadus**". Seaduse üldosas peaks rõhutama lõppeesmärke, ruumilise arengu suunamise ja elluviimise olemust, isikute üldisi õigusi ruumilise arengu suunamisel ja korraldamisel, samuti kogu protsessi tervikuna kirjeldavad ja igas üldistusastmes olulisi läbivaid üldprintsippe.

Planeerimiseseadus (mis reguleerib eelkõige planeeringute menetluskorda) ning ehitusseadus (mis reguleerib eelkõige ehitamist) võiksid oma olemuselt kehtida ka eriseadustena, reguleerides täpsemalt teatud ruumilise arengu kavandamise ja elluviimise etappe.

Seaduse eesmärki ja ruumilise arengu olemust saaks kirjeldada näiteks nii:

§ X Ruumiline areng

(1) Käesoleva seaduse eesmärgiks on määrata üldised põhimõtted ruumilise arengu kavandamiseks ja elluviimiseks.

(2) Ruumilise arenguna käsitletakse isikute poolt teadlikult elluviidavaid pikaajaliselt püsivaid muudatusi ruumis niisuguses ulatuses, et see võib puudutada teiste isikute huve või ühiskonna üldisi (avalikke) huve või mõjutada looduskeskkonda. Ruumilise arenguna ei käsitleta looduslike jõudude mõjul toimuvaid muudatusi ruumis.

(3) Ruumilise arengu eesmärgiks on arendada ruumi inimeste ja ühiskonna soovidele ja vajadustele võimalikult sobivaks, säilitades seejuures võimalikult tervikliku ja jätkusuutliku looduskeskkonna.

2. Ruumilise lahenduse mõiste

Ruumilise arengu kavandamise reguleerimiseks, sellega seotud menetluste asjakohaseks läbiviimiseks ja isikute huvide tasakaalustamiseks vajame mõistet, mis suudaks igas üldistusastmes kirjeldada ruumiliste muudatuste peamist objekti – arusaadavalt väljendatud kujutluspilti ruumist, milleni soovitakse jõuda ning mida saab käsitleda ühiskondliku või isikute vahelise kokkuleppena ruumiliste muudatuste kohta vastavas üldistusastmes.

Sellist mõistet ei leidu kehtivas planeerimis- ega ka ehitusseaduses. Osaliselt sellel põhjusel kohtame viimaste aastakümnete praktikas palju planeeringuid või ehitusprojekte, mis on kaldunud kõrvale oma algsest eesmärgist luua lahenduse kaudu eelkõige terviklikult funktsioneeriv ja ühiskonnaliikmete soovide kohane ruum.

“Ruumilise lahenduse” mõiste sobib läbivaks tulevikupilti kirjeldavaks mõistes, olles kohane alates üldiste planeeringute ruumikäsitlest kuni ehitusprojekti täpsete staadiumite ruumikäsitleteni.

Iga planeeringu või ehitusprojekti peamise tulemusena luuakse teatav üldisem või detailsem ruumiline struktuur. See on planeeringute ja ehitusprojektide ühine omadus. Detailsemates planeeringutes lisanduvad sellele ruumilisele struktuurile ka nõuded, mille alusel hiljem ehitusprojekte koostatakse. Üldisemates planeeringutes on rõhk üldisematel strateegiatel, kuid ka need planeeringud loovad teatava ruumilise struktuuri. Ehitusprojektides lisanduvad ruumilisele struktuurile (sisuliselt ehitusprojekti arhitektuuri osa) ka muud osad, mis on vajalikud ehitise ohutuse ja tehnilise varustatuse tagamiseks. Selle ruumilise struktuuri graafilist ja tekstilist väljendust võiks nimetada läbiva mõistena ruumiliseks lahenduseks.

Ruumilise lahenduse mõiste aitab kirjeldada planeerimist ja projekteerimist kui teineteist täiendavaid ühtse valdkonna osi.

Ruumilise lahenduse mõiste ja liigid võib defineerida näiteks nii:

§ X Ruumilise lahenduse mõiste

(1) Ruumiline lahendus on graafilisel ja tekstilisel viisil väljendatud, eesmärgipärase üldistusastmega kujutluspilt ruumist, mille elluviimiseni soovitakse ruumilise arengu tulemusel jõuda.

§ X Ruumilise lahenduse liigid

(1) Ruumiline lahendus on planeeringu ruumiline lahendus või ehitusprojekti ruumiline lahendus.

(2) Planeeringu ruumiline lahendus koostatakse eesmärgiga luua üldised alused mitmete erinevate arendusobjektide väljaehitamise tulemusel ruumilise terviku kujunemiseks. Planeeringu ruumiline lahendus peab olema kooskõlas planeeringu muude osadega.

(3) Ehitusprojekti ruumiline lahendus koostatakse eesmärgiga luua ruumiine tervik ühe arendusobjekti väljaehitamiseks. Ehitusprojekti ruumiline lahendus luuakse eskiisis ning täpsustatakse eelprojekti, põhiprojekti ja tööprojekti staadiumite kaudu.

(4) Ruumiliste lahenduste liigitus üldisemalt detailsemale liikudes on järgmine:

- 1) Riigiplaneeringu ruumiline lahendus*
- 2) Üldplaneeringu ruumiline lahendus*
- 3) Detailplaneeringu ruumiline lahendus*
- 4) Ehitusprojekti ruumiline lahendus*

(5) Riigiplaneeringut või üldplaneeringut võib täiendada samaliigiliste detailsemate ruumiliste lahendustega, vastavalt riigi või kohaliku omavalitsuse osa kohta (piirkondlik riigiplaneering, piirkondlik üldplaneering) või mõne ruumilise arengu teema kohta (teemaplaneering), planeeringu eesmärgile vastavas üldistusastmes.

Märkus: “Piirkondliku riigiplaneeringu” all mõistetakse siinkohal praegu kehtiva mõistega “maakonnaplaneering” käsitletud planeeringut. Tänapäevases praktikas juba koostatakse maakonnaplaneeringu või vastava teemaplaneeringu nimetuse all selliseid planeeringuid, mis haaravad olulist osa riigist. Olemuselt ei ole sel juhul enam tegu mitte maakonna ruumilise arengu kavandamisega, vaid riigi ruumilise arengu teatud osa kavandamisega. Seega tuleks kaaluda ka seaduse kaudu vastava mõiste avardamist.

3. Üldisema ja detailsema ruumilise lahenduse kooskõla

Praktikas on rohkelt probleeme erineva üldistusastmega dokumentide (näiteks üldplaneeringu-detailplaneeringu või detailplaneeringu-ehitusprojekti) vahelise kooskõla (vastavuse) hindamisega. Tihti on oluline isegi samaliigiste planeeringute omavaheline vastavuse hindamine, näiteks kui koostatakse detailsem üldplaneering sideme loomiseks tervet omavalitsuse territooriumi haarava suure üldistusastmega üldplaneeringu ja mingi piirkonna erinevate detailplaneeringute vahel. Põhiolemuselt saavad sarnased vastavuse hindamise küsimused ilmneda ka ehitusprojekti erinevate staadiumite vahelise vastavuse hindamise juures.

Juhul kui planeeringule vastavust hinnatakse üksnes formaalsete nõuete alusel, siis ilmneb rohkelt olukordi, kus tegelikud eesmärgid ja huvid jäetakse tähelepanuta ning kiidetakse heaks üksnes formaalselt korrektne lahendus. Samuti ilmseb olukordi, kus eesmärkidele ja huvidele vastav ruumiline lahendus jäetakse kõrvale üksnes formaalsetel põhjustel. Kumbki tulemus ei vasta ühiskonna ja isikute ootustele ning tasakaalus ja tervikliku ruumilise arengu põhimõtetele.

Seega tuleks kaaluda üldistusastme loomise ja kooskõla hindamise üldpõhimõtete määramist seaduses nii, et see oleks orienteeritud pigem sisule kui vormile - näiteks järgmisel kujul:

§ X Ruumilise lahenduse üldistusaste

(1) Ruumilise lahenduse üldistusaste valitakse vastavalt ruumilise lahenduse koostamise eesmärgile, arvestades tasakaalustatult järgmist kahte põhimõtet:

1) Ruumilise lahenduse alusel peab saama hiljem selle erinevate osade kohta koostada detailsemaid ruumilisi lahendusi võimalikult sõltumatult teineteisest, kahjustamata üldisema ruumilise lahenduse terviklikkust.

2) Ruumiline lahendus peab jääma niipalju üldiseks, et selle osade kohta detailsemate ruumiliste lahenduste koostamisel säiliks võimalikult ulatuslik valikuvabadus.

§ X Üldisema ja detailsema ruumilise lahenduse kooskõla

(1) Koostatava detailsema ruumilise lahenduse võib lugeda kehtiva üldisema ruumilise lahendusega kooskõlaliseks kui see vastab järgmistele tingimustele:

1) Koostatav detailsem ruumiline lahendus vastab üldisema ruumilise lahenduse kaudu antud tingimustele, arvestades iga tingimuse eesmärgiga.

2) Koostatav detailsem ruumiline lahendus arvestab erinevaid huve samaväärselt või paremini kui kehtiva üldisema ruumilise lahenduse vastav osa.

3) Asendades kehtiva üldisema ruumilise lahenduse vastava osa koostatava detailsema ruumilise lahendusega, siis see säilitab üldisema ruumilise lahenduse terviklikkuse.

4. Ruumilise arengu üldpõhimõtted

Õigussüsteem kaitseb omanike põhiõigusi, samuti ettevõtlusvabadust. Sellele vastavad põhimõtted on olemasolevates seadustes juba kirjas. Ruumilise arenguga seotud otsustes on senises praktikas üksikisikute õigustel olnud tuntavalt suurem kaal kui üldistel väärtustel. Seepärast tuleb üldpõhimõtete sõnastamisel seaduse üldosas üksikisikute vabaduse tagamise tasakaaluks luua ka põhimõtted, mis kaitsevad terviklikku ja järjepidevat ruumilist arengut. Vastasel juhul osutuvad iga üksiku omaniku õigused vaidlustes tugevamaks, planeeringud kajastavad lihtsalt üksikute omanike hetkevajadusi, ehitusprojektid järgivad üksnes formaalseid nõudeid ning ruumilise arengu terviklik kavandamine ei saa rakenduda.

Üldised põhimõtted võivad olla sõnastatud näiteks nii:

§ X Ruumilise kvaliteedi põhimõte

Ruumilise arengu kavandamisel ja elluviimisel ning ruumilise lahenduse valikul lähtutakse eesmärgist tõsta arengu tulemusel ruumilist kvaliteeti kõigi ruumi kasutajate jaoks.

§ X Tasakaalu põhimõte

Ruumilise arengu kavandamise ja elluviimise ning ruumilise lahenduse valiku eesmärgiks on tasakaalu leidmine kõigi avalike ja erahuvide vahel.

Järjepidevat terviklikku ruumilist arengut kahjustab sageli halb praktika, kus muudetakse põhjendamatult üldisemat ruumilist lahendust detailsema kaudu. Kohati on sedalaadi otsused vajalikud, kuid isikute kindlustunde tõstmiseks, meelevaldsuse vältimiseks ja üksikotsuste paremaks organiseerimiseks on otstarbekas lisaks määrata üldine järjepidevuse põhimõte, näiteks järgmises sõnastuses:

§ X Järjepidevuse põhimõte

(1) Planeeringute ja ehitusprojektide ruumiliste lahenduste koostamisel lähtutakse järjepideva ruumilise arengu eesmärgist, mille järgi iga detailsem ruumiline lahendus lähtub üldisemast ruumilisest lahendusest või täiendab seda, arvestades muude ruumilise arengu põhimõtetega.

(2) Detailsem ruumiline lahendus võib olla kehtiva üldisema ruumilise lahendusega vastuolus üksnes siis, kui see lähtub avalikest huvidest, on kooskõlas vähemalt ruumilise kvaliteedi, mitmekesisuse ja terviklikkuse põhimõttega ning läbib seaduse kohase avaliku menetluse.

Järgnevalt kirjeldatud ruumilise mitmekesisuse ja terviklikkuse põhimõtted võivad esmapilgul olla teineteisega vastuolus, kuid just nende vaheliste omavaheliste seoste ja tasakaalu leidmine üks põhimõttelisemaid, keerukamaid ja loominguilisemaid ülesandeid, millele ruumilise lahenduse kaudu vastuse leidmist võib pidada ruumilise kvaliteedi põhikriteeriumiks. Seepärast võiks need teineteist tasakaalustavad üldpõhimõtted samuti lisada, sõnastades näiteks nii:

§ X Ruumilise mitmekesisuse põhimõte

(1) Ruumilise lahenduse valikul tuleb eelistada lahendusi, mis avardavad ruumi kasutajate valikuvõimalusi, suurendades ruumi visuaalset ja funktsionaalset mitmekesisust, arvestades tasakaalustatult:

- 1) Varasematel aegadel elluviidud ruumiliste terviklahenduste säilitamise eesmärki;*
- 2) Uuenduslike ja ruumilist mitmekesisust rikastavate ruumiliste terviklahenduste elluviimise eesmärki.*

§ X Ruumilise terviklikkuse põhimõte

(1) Ruumilise lahenduse valikul tuleb eelistada lahendusi, mis suurendavad ruumi (eelkõige avaliku ruumi) funktsionaalset terviklikkust, mugavat kasutatavust ja visuaalset ühtsust.

5. Üldised (avalikud) huvid ja erahuvid ruumilises arengus

Vabariigi põhiseadus paragrahv 32 käsitleb omaniku huvi vastukaaluna "üldise huvi" mõistet, samal ajal kasutatakse igapäevaelus rohkem mõistet "avalik huvi".

Üldiste või avalike huvide esindamise küsimus on planeerimis- ja ehitusalastes seadustes selgelt reguleerimata. Ka seda asjaolu tuleks täpsustada. Eraldi üldise või avaliku huvina tuleks käsitleda üleriigilisi huvisid, mida võib nimetada omaette nimetusega, näiteks "riiklik huvi".

Avalike huvide kõrval tuleks ka erahuvi tähendus ruumilise arengu kaalutlustes täpsustada, rõhutades inimese vajadusi ruumi kasutamisel ning vältides erahuvile tuginemise võimalusi üksnes spekulatiivsetel eesmärkidel.

Avalike huvide esindamise õigust omavate isikute ringi tuleks täpsustada. Kehtiv olukord, kus planeeringumenetluses on võimalik igaühel osaleda, kuid ehitusloa menetluses osaleb üksnes otseselt puudutatud isik, viib mõnes olukorras planeeringute eesmärgi kadumisele. Kehtivate seaduste järgi saab kohalik omavalitsus väljastada ehitusloa, mille kooskõla planeeringuga avaliku huvi poolt vaadatuna on olematu või kaheldav, kusjuures sellist otsust ei ole avalikule huvile tuginedes võimalik vaidlustada. Avalikud huvid peavad samaväärselt kehtima kõigis ruumilise arenguga seotud otsustes.

Järgnevalt esitatud üks võimalus avalike ja erahuvide täpsemale määratlemisele aluse loomiseks:

§ X Üldine (avalik) huvi ruumilises arengus

(1) Ruumilises arengus arvestatakse avaliku huvina eesmäärke, mis on suunatud:

- 1) ühiskonnaliikmete ühiste soovide kohaste muutuste elluviimisele ruumis;*
- 2) ühiskonnaliikmete valikuvõimalusi avardavale (ehk võimalikult erinevatele ühiskonnaliikmetele rahulolu ja tegevusvõimalusi pakkuvale) ruumilise mitmekesisuse kasvule;*
- 3) ühiskonnaliikmete ühiste soovide vastaste, looduslikule või ehitatud keskkonnale kahjulike muutuste vältimisele ruumis;*
- 4) avaliku ruumi kvaliteedi kasvule (või kvaliteedi languse vältimisele);*
- 5) muudele eesmärkidele, mis vastavad avaliku huvi olemusele.*

(2) Kohalikud omavalitsused esindavad ja tasakaalustavad ruumilist arengut mõjutavate üksikotsuste tegemisel kõiki avalikke huve.

(3) Riigiasutused, samuti riigi osalusega äriühingud ja mittetulundusühingud, esindavad ruumilist arengut mõjutavate üksikotsuste tegemise juures avalikke huve vastavalt asutusele seatud ülesannetele. Üleriigilistes arengudokumentides väljendatud avalikke huve võib nimetada riiklikeks huvideks.

(4) Mittetulundusühingud, mis ühendavad mingi piirkonna elanikke, ettevõtjaid, muul viisil ruumi kasutajaid või mingi ruumilise arengu valdkonna erialaspetsialiste, võivad ruumilise arenguga seotud menetlustes ja vaidlustes vajaduse korral avalikke huve esindada vastavalt oma põhikirjalistele eesmärkidele.

§ X Erahuvi ruumilises arengus

(1) Ruumilises arengus arvestatakse erahuvina isiku soove, mis on suunatud:

- 1) elukeskkonna kvaliteedi püsimisele või parandamisele;*
- 2) ettevõtlusvõimaluste püsimisele või parandamisele;*
- 3) muudele isiku elu ja tegevust mõjutavate muutuste elluviimisele või nende vältimisele ruumis.*

(2) Ruumilises arengus ei arvestata erahuvina isiku soove, mis on suunatud üksnes kinnisasja väärtuse muutustele.

6. Avaliku ruumi terviklik ruumiline areng

Avalik ruum (ühiskonnaliikmete poolt ühiselt kasutatav välisruum) on avalike huvide poolt vaadatuna paratamatult keskseks objektiks ruumilises arengus. Samal ajal kehtivad ruumilist arengut reguleerivad seadused sellesarnast üldmõistet ei defineeri ega kasuta. Osaliselt on see põhjuseks avaliku ruumi kui terviku unustamisele planeeringutes ja ehitusprojektides ning seeläbi avaliku ruumi kvaliteedi langusele. Selle mõiste olemasolu seaduse üldosas aitaks kaasa ruumilise arengu süsteemsele ja eesmärgipärasele suunamisele.

Olemuselt on kehtivates seadustes avaliku ruumi ulatus defineeritud hoopis eraõiguse kaudu asjaõigusseaduse paragrahvis 142, mis eristab avalik-õigusliku ja eraõigusliku isiku omandis maad. See paragrahv reguleerib eelkõige olukorda, kus omanik on oma maa piiranud või tähistanud. Samas ei reguleeri asjaõigusseadus otseselt piiramise või tähistamise õigust. Väljakujunenud tava järgi käsitletakse seda iga omaniku õigusena. Kuna maatüki piiramine on väga tugevalt ruumi kasutamist, ruumilisi struktuure ja liikumisteid mõjutav tegu, mis olemuselt on ehitustegevus, peaks seda reguleerima eelkõige planeeringud ning võimaluse selleks andma planeerimis- või ehitusalased seadused. Kehtivas õiguses need seadused seda teemat ei käsitle. Avaliku ruumi ulatusega seotud ruumilised konfliktid ilmnevad eriti sellistes kohtades, kus maareformi tagajärjel on avalik tee eraomandisse sattunud või kui riik või omavalitsus on mõne avalikult kasutatava maatüki otsustanud võõrandada ilma eelneva avaliku planeeringumenetluseta.

Eelkõige peaks avaliku, poolavaliku ja mitteavaliku ruumi (maa) eristamine seaduses olema suunatud eesmärgile, et planeeringute kaudu saaks luua aluse asjakohastele tulevikku suunatud otsustele ja maatehingutele. Samuti tuleks riigi ja kohaliku omavalitsuse asjaõigustehingud allutada selles mõttes planeeringutele, et planeeringutega avalikuks ruumiks kavandatud avalik-õigusliku isiku maad ei võõrandataks, vaid sellise vajaduse korral viidaks läbi avalik planeeringumenetlus. Samuti tuleks luua võimalus maareformi vigu edasise ruumilise arengu käigus parandada. Vastava regulatsiooni saab sõnastada näiteks nii:

§ X Avalik, poolavalik ja mitteavalik ruum

(1) Avalik ruum on igapäevase kasutamiseks mõeldud terviklik ja sidus välisruum, mis koosneb merealast, avalikest veekogudest, avalikest metsadest, parkidest, tänavaruumidest, väljakutest, jalakäijale suunatud liikumisruumist ning muudest samalaadsetest ruumidest. Avalikust ruumist avanevad vaated on avaliku huvi objektiks.

(2) Poolavalikud ruumid on piiratud ajaperioodil kõigile kasutamiseks, nagu näiteks kaubandus- ja teenindushooned, ühiskondlikud hooned, suletavad pargid. Poolavalikke ruume võib käsitleda avaliku ruumi laiendusena.

(3) Mitteavalikud ruumid on kasutamiseks piiratud hulgalise isikutele, nagu näiteks elamud, suvilad, büroohooned, tootmishooned, nende suletav maa-ala ning eriotstarbelised maa-alad.

(4) Põhimõtted ruumi jaotumiseks avalikuks, poolavalikuks ja mitteavalikuks määratakse planeeringutega. Kohalikud omavalitsused ja riigiasutused lähtuvad asjaõiguslike tehingute tegemisel kehtivate planeeringutega määratud avaliku ruumi jaotusest või viivad enne tehingu tegemist läbi avaliku planeeringumenetluse, et selgitada vajadused maa-alale avaliku ruumi osade kavandamiseks.

(5) Asjaõigusseaduse paragrahvis 142 nimetatud maatükil viibimise piirangud:

1) Kehtivad mitteavalikus ruumis

2) Ei kehti avalikus ruumis

3) Kehtivad poolavalikus ruumis, kui kohalik omavalitsus on andnud selleks kaalutletud nõusoleku

(6) Kui enne maaüksuse esmakordset kinnistamist maareformi seaduse alusel oli maa-ala avalikult kasutatav ning sellele maa-alale ei ole kehtestatud detailplaneeringuga või väljastatud ehitusloaga ette nähtud mitteavalikku otstarvet, siis on kohalikul omavalitsusel õigus avalikes huvides see maa-ala avaliku ruumi osaks tunnistada, arvestades tasakaalustatult maaüksuse omaniku vajadustega.

Märkus: Lõige 6 on välja pakutud põhjusel, et avaliku ruumi sidusust ei oleks õige lähiminevikus toimunud maareformi vigadele ohvriks tuua. Need vead mõjutavad tänaseni avaliku ruumi sidusust ja terviklikkust. Maareformi vigade parandamise vajadus tuleks lugeda omaniku õigustega võrreldes ülekaalukaks avalikuks huviks. Ajalooliselt kujunenud avalikke teid sulgevad üksikud omanikud, kes ei hooli avalikust huvist ajalooliselt kujunenud tee kasutamiseks. Tegu ei ole sel juhul ka omaniku õigustatud ootusega tee sulgemiseks - omanik on olnud tee avalikust kasutamisest teadlik ning pidanud eeldama senise maakasutuse säilimist. Rahva õiglustundega oleks kooskõlas selliste teede avatuna hoidmine ka omaniku vastuseisust hoolimata. Seepärast tuleks see õigus ka ruumilist arengut kujundavas seaduses niiviisi sätestada.

7. Asula terviklik ruumiline areng

Eesti administratiivne jaotus ei soosi linnade ja asulate ruumilist käsitlemist üheskoos nende lähiümbrusega. See toimib üksnes omavalitsuste väga hea koostöötahte korral.

Õiguslike regulatsioonide loomisel tuleb lahendada küsimus, kuidas tagada asulate (eriti suuremate linnade) tervikliku planeerimise ja arengu küsimused, eelkõige siis kui asula hõlmab mitme kohaliku omavalitsuse administratiivterritoriumi. Kogemus näiteb, et tervikliku ruumilise arengu küsimuste lahendamine maakonnaplaneeringu tasandil ei ole olnud efektiivne. Ruumilist arengut mõjutavad planeerimisotsuste kõrval samaväärselt ka näiteks infrastruktuuride projekteerimise ja arendamise osas tehtud otsused, mille tulemusel peaks kokkuvõttes kujunema terviklikult funktsioneeriv ruum.

Kehtivates seadustes olevate erinevate mõistete (tiheasustusala, detailplaneeringu koostamise kohustusega ala) asemel oleks otstarbekas võtta kasutusele konkreetsem ja suupärasem mõiste "asula", mis rõhutab selgemalt iga tihedalt asustatud üksuse tervikliku arengu eesmärki. Kaaluma peaks ka asula peaarhitekti ametikoha defineerimist ja selle eesmärkide mõtestamist seaduse tekstis.

§ X Asula

(1) Asulad on linnad ja muud olemasolevad või kavandatavad selgelt piiritletavad kompaktsed asustusega maa-alad.

(2) Asulad piiritletakse riigi tasandi planeeringutega. Asula piir on sõltumatu kohalike omavalitsuste üksuste piiridest. Igal asulal peab olema oma nimi.

(3) Asula ruumilise arengu kavandamisel ja elluviimisel on peamiseks eesmärgiks elu-, töö- ja puhkekohtade, elanikule vajalike teenuste, transpordi- ja liikumisvõimaluste ning inimsõbraliku avaliku ruumi terviklik ja tasakaalus areng. Need eesmärgid kehtivad ka siis, kui asula ruumiline ulatus ületab kohaliku omavalitsuse piire.

(4) Ruumiliselt kokkukasvanud asulaid võib käsitleda eraldi asulatena kui kummalgi asulal on olemas asulale omased tunnused.

(5) Üle 5000 elanikuga asulal peab olema peaarhitekt, kelle ülesandeks nõustada kohalikku omavalitsust üksikute ruumilist arengut mõjutavate otsuste tegemisel lähtudes asula tervikliku ruumilise arengu eesmärgist. Peaarhitekt võib töötada ametnikuna avaliku teenistuse seaduse alusel või halduslepingu alusel.

(6) Asulavälises ruumis ei saa planeerida ega ehitada asulale omaste tunnustega ruumilisi lahendusi.

8. Miljööala ja arendusala terviklik ruumiline areng

Kehtivas planeerimisseaduses on seatud miljööväärtuslikele hoonestusaladele (selle asemel võiks edaspidi kasutada üldisemat ja suupärasemat sõna "miljööala") tavapärasest rangemad nõuded detailplaneeringute koostamiseks. Näiteks ei kehti miljööväärtuslikel hoonestusaladel erandid ühele tühjale krundile elamu ehitamiseks naabritega kooskõlastatud projekteerimistingimuste alusel. Niisuguse regulatsiooni eesmärk on avalike huvide seisukohalt vägagi põhjendatud, aga valitud on mõneti ebaotstarbekas vahend. Miljööaladel on hoonestuse, kruntide ja avaliku ruumi struktuur juba välja kujunenud ning selle kaitse ongi regulatsiooni eesmärgiks. Samas see tähendab, et detailplaneeringuga ei ole miljööaladel asuvatel üksikutel kruntidel eriti midagi planeerida, sest nii krundid kui hoonestuspõhimõtted on juba olemas. Oluline on hoopis üksikjuhtumisel arendushuvi ilmumise korral miljööala arvestava ruumilise lahenduse leidmine, tavaliselt ehitusprojekti kaudu. Seega oleks otstarbekas miljööaladel menetleda avalikult ehitusprojekti eskiisi või projekteerimistingimusi, kuna eesmärgiks on elanikkonnale võimalikult arusaadava pildi andmine kavandatavast arendusest. Praktikast tavapärased ühe krundi detailplaneeringud jäävad selle eesmärgi täitmisel üsna formaalseks ning neid ei ole põhjust seaduse kaudu nõuda. Menetluse objektiks on sel juhul sisuliselt ehitusprojekti eskiisi asendiplaan, mis vormistatakse detailplaneeringuks. Niisuguste detailplaneeringute suur hulk kokkuvõttes devalveerib planeeringu mõistet, kuna planeeringuks nimetatakse sageli dokumente, mis sisu poolest ei ole enam vastavad planeeringu olemusele.

Miljööaladel tuleb eelkõige oluliseks pidada (seda seaduse kaudu suunates)

- Kogukonna poolt tunnustatud üldplaneeringu olemasolu, mis defineeriks miljööväärtuste olemuse ja üldised arendusprintsüübid, mille alusel saab hinnata iga arenduse kooskõla miljööga.
- Arendustegevuse jälgimist erialaspetsialisti poolt, kelle ülesandeks on nõustada arendusest huvitatud isikuid ning hinnata üksikute ehitusprojektide vastavust miljööväärtuse olemusele.
- Ehitusprojekti eskiiside kooskõlastust naabriga või nende avalikku menetlust, sõltuvalt ruumiliste muudatuste ulatusest, eesmärgiga tagada elanikkonna huvide arvessevõtmine ja tasakaalustamine igal üksikjuhtumil.

Miljööalade kaitsmise kõrval tuleb tõsiselt mõelda küsimusele, et uued linnaosad, mille tekkimisele täna planeeringute kaudu aluse loome, osutuks aastakümnete pärast tänaste miljööaladega samaväärseks väärtuseks. Ka paljud tänased miljööalad on leidnud on terviklikkuse tänu varasematel aegadel valitud terviklikele planeeringulistele visioonidele ja tugevale projekteerimise koordineerimisele. Seepärast oleks mõistlik tuua miljööala kõrvale ka teine mõiste "**arendusala**", mille puhul peaks kehtima mõnevõrra teistsugused erinõuded.

Arendusaladel tuleb eelkõige oluliseks pidada (seda seaduse kaudu suunates)

- Eelistatult arhitektuurivõistluse korraldamist, mille kaudu valitakse parim ruumiline visioon arendusala arendamiseks.
- Isikute vajaduste ja huvide ning avalike huvide arvessevõtmist ja tasakaalustamist nii võistluse ülesandes, planeeringumenetluses kui ka jooksvalt üksikobjektide vastastikuse koosmõju arvestamisel projekteerimise käigus.
- Visiooni alusel koostatud detailplaneeringu (või vähemalt hoonestus-, tänav- ja avaliku ruumi struktuuri sisaldava suhteliselt täpse üldplaneeringu) olemasolu, mis defineeriks loodava tervikliku keskkonna olemuse ja üldised arendusprintsüübid, mille alusel saab hinnata iga arenduse kooskõla tervikvisiooniga.
- Pidevat arendustegevuse koordineerimist erialaspetsialisti poolt, kelle ülesandeks on nõustada arendusest huvitatud isikuid ning hinnata ehitusprojektide vastavust tervikvisioonile. Selle isiku kohta võiks kasutada nimetust "arendusala peaarhitekt"

Miljööala ja arendusala võib defineerida näiteks nii:

§ X Miljööala ja arendusala

(1) Miljööala on maa-ala, mille piires on ruumilise arengu eesmärgiks eelkõige olemasoleva väljakujunenud tervikliku ruumilise struktuuri väärtustamine ja selle säilimine.

(2) Arendusala on maa-ala, mille piires on ruumilise arengu eesmärgiks eelkõige uue tulevikku suunatud tervikliku ruumilise lahenduse loomine ja selle järjekindel elluviimine.

(3) Miljööalade ja arendusalade eeldatavad piirid määratakse üldplaneeringuga ning vajaduse korral täpsustatakse detailplaneeringuga.

9. Menetlusviisi valiku ühtsete aluste loomine

Senises praktikas on sageli tõmmatud põhjendamatult võrdusmärki detailplaneeringu vajaduse ja avaliku menetluse vajaduse vahele, kuna planeeringumenetlus on ruumilise arengu otsustamisel ainuke selgelt reguleeritud avaliku menetluse liik. Selle levinud arvamuse tulemuseks on rohkearvulised niinimetatud ühe-krundi-detailplaneeringud, mis oma sisult ei vasta detailplaneeringute eesmärgile, sarnanedes pigem ehitusprojekti eskiisi asendiplaanile või mõnikord projekteerimistingimuse koosseisus olevatele skeemidele. Selliste planeeringute ulatuslik levik devalveerib detailplaneeringu mõistet ja eesmärgi, luues avalikus arvamuses kuvandi detailplaneeringust kui tülikast ebaolulisest formaalsusest.

Mõistlik oleks menetleda avalikult täpselt sellises üldistusastmes dokumenti, mille menetlemine on selles olukorras kõige otstarbekam ehk mille kaudu saab huvitatud isikuid kõige paremini kavandatavatest muudatustest informeerida ning ruumilise lahenduse täpsustamisel nende soove arvesse võtta. Seepärast tuleks seaduses sõnastada menetlusviisi valik niiviisi, et kohalik omavalitsus valib ise kõige asjakohasema menetlusviisi. Eraldi tuleks sõnastada põhimõtted, millises olukorras on kindlasti vajalik detailplaneeringu koostamine ja millises olukorras avalik menetlus.

Praktikas on isikud ka sageli raskustes, kas esitada kohalikule omavalitsusele detailplaneeringu algatamise ettepanek, projekteerimistingimuste taotlus või ehitusloa taotlus, sest tema otsustada ei saa olla menetlusviisi. Seepärast oleks otstarbekam võtta kasutusele mõiste "arendustaotlus", mille alusel omavalitsus valiks vastavalt olukorrale kõige eesmärgipärasema menetlusviisi.

Eesmärgiga vältida ülearuseid ja koormavaid menetlusprotsesse, tuleks omavalitsusele anda lisaks ka selgesõnaline kaalutlusruum ja eesmärgipärase menetlusviisi rakendamise võimalused detailplaneeringuga mittekooskõlalisel ehitusloa andmiseks või maaüksuse kasutamise otstarbe muutmiseks sellistel juhtudel, kui see muudatus on väikesemahuline, ei saa kellegi huve kahjustada, avalikke huve puudutada ega kehtiva planeeringulahenduse terviklikkust mõjutada.

Kõigi selliste olukordade üldiseks reguleerimiseks võib seaduses määrata üldised põhimõtted menetlusviisi valikuks näiteks nii:

§ X Arendustaotlus ja selle menetlusviisi valik

(1) Igal isik võib enda omandis kinnisasjal arenduse läbiviimise soovi korral esitada kohalikule omavalitsusele arendustaotluse.

(2) Arendustatluses tuleb kirjeldada võimalikult põhjalikult soovitava arenduse ehitusmahte, kavandatavaid kasutamise otstarbeid ja muid olulisi asjaolusid. Kohalikul omavalitsusel on õigus küsida taotlejalt täiendavaid andmeid.

(3) Kohalik omavalitsus võib arendustaotluse alusel menetluse algatamisest keelduda, kui avalikest huvidest, kehtivatest planeeringutest või õigusaktidest tulenevalt on arenduse elluviimine mõeldamatu ning kehtivate planeeringute muutmine selle jaoks ei ole põhjendatud.

(4) Kohalik omavalitsus peab kaalutlema arendustaotluse seoseid üleriigiliste ruumilise arengu eesmärkide, üleriigiliselt tähtsate arenduste ja riiklike huvidega ning veenduma et taotletav arendus ei ole nendega põhimõttelises vastuolus. Kui taotlus võib olla vastuolus mõne riikliku huviga, siis peab kohalik omavalitsus pöörduma enne menetluse algatamist vastava riigiasutuse poole ning ära ootama riigi seisukoha. Kui riiklikest huvidest tulenevalt on arenduse elluviimine mõeldamatu, siis kohalik omavalitsus keeldub menetluse algatamisest.

(5) Kohalik omavalitsus valib taotluse menetlemiseks kaalutletult otstarbekaima menetlusviisi, eesmärgiga jõuda ruumilise lahenduseni, mis arvestab ja tasakaalustab parimal viisil erinevaid huve ning vajadusi.

(6) Kohalik omavalitsus väljstab menetluse alustamisel omapoolsed lähteseisukohad, milles kirjeldab vähemalt menetluse läbiviimise protsessi ja ruumilist lahendust mõjutavaid avalikke huve.

10. Ruumiliste lahenduste valiku üldiste aluste loomine

Ruumiliste lahenduste (planeeringute ja ehitusprojektide) valiku küsimuses kaalutusotsuste (planeeringu kehtestamine, ehitusloa väljastamine) tegemisel on võrreldes muude kaalutusotsustega oluline eripära, millest tuleks menetluste ülesehitamisel lähtuda. Eripära seisneb selles, et nende koostamisel on iga kord valikuvõimaluste hulk ettekujutatamatult suur. Võib ka välja tuua teise eripära, mis seisneb selles et iga tehtud valik on väga pikaajalise mõjuga väga laiale isikute ringile. Seepärast tuleb eelkõige eesmärgiks seada parima ja ühtlasi võimalikult paljudele ühiskonnaliikmetele sobivaima lahenduse väljavalimine, kuigi valikuvõimaluste hulk on sisuliselt lõpmatu. Olukorras, kus kõiki võimalikke valikuid ei ole kunagi teoreetiliseltki mõeldav läbi kaaluda, tuleb eelkõige tagada lahenduse võimalikult professionaalne teostus ning keerukamatel juhtudel võimalikult paljude valikuvariantide läbilahendamine. Piisava hulga valikuvariantide koostamise saab tagada üksnes võimalikult avara kujutlusvõime rakendamine. Sellest planeerimis- ja ehitusvaldkonna eripärast peaks lähtuma ka valdkonda suunav õiguslik regulatsioon. Seepärast oleks otstarbekas üldised alused ruumilise lahenduse ja selle koostaja valikuks sõnastada näiteks nii:

§ X Planeeringu ja ehitusprojekti koostaja valiku alused

(1) Planeeringu või ehitusprojekti ruumilise lahenduse koostaja valitakse lähtudes eesmärgist tagada ruumilise lahenduse võimalikult kõrge kvaliteet ning leida selle koostajaks võimalikult kompetentsed isikud.

(2) Iga planeeringu koostamisel peavad osalema vähemalt spetsialistid, kellel on piisav kompetents:

- 1) planeeringu tervikliku ruumilise lahenduse koostamises;*
- 2) planeeringu eriosade koostamises, sõltuvalt planeeringu eripärast.*

(3) Iga ehitusprojekti koostamisel peavad osalema vähemalt spetsialistid, kellel on piisav kompetents:

- 1) ehitusprojekti tervikliku ruumilise (arhitektuurse) lahenduse koostamises, eelkõige arhitekti kutsekvalifikatsiooniga spetsialistid;*
- 2) ehitusprojekti eriosade ja tehniliste lahenduste koostamises, sõltuvalt ehitusprojekti eripärast, kuid eelkõige ehitusinseneri kutsekvalifikatsiooniga spetsialistid.*

§ X Ruumilise lahenduse ning selle koostaja valik võistluse alusel

(1) Planeeringu või ehitusprojekti ruumilise lahenduse ja selle koostaja leidmiseks korraldatakse (arhitektuuri)võistlus eesmärgiga tagada ruumiliste lahenduste võimalikult kõrge kvaliteet ning võimalikult paljude lahendusvariantide läbikaalumise. Võistluse käigus valib erialaspetsialistidest ja huvitatud isikutest koosnev komisjon (žürii) ruumilise eskiislahenduse, mida valitud lahenduse koostaja hiljem edasi arendab. Riigihangete seaduse mõistes hankijad valivad ehitusprojekti või planeeringu ruumilise lahenduse ning selle koostaja ideekonkursi menetluse alusel. Ideekonkurss on sel juhul samaväärne (arhitektuuri)võistlusega.

(2) Kui võistluse tulemusel valitav ruumiline lahendus läbib järgnevalt avaliku menetluse, siis tuleb eelnevalt avalikult menetleda ka võistlusel lahendatavat ülesannet. Võistlusülesanne peab sisaldama vähemalt maa-alale kavandatavate funktsioonide ja ehitusmahtude (ehitusprojekti korral ka sisemise ruumiprogrammi), avaliku ruumi arendamise vajaduste, avalik-õiguslike piirangute ning avalike ja erahuvide kirjeldust. Võistluse ülesandes tasakaalustatakse avalikud ja erahuvid.

(3) Võistlus tuleb korraldada eelkõige enne linnaehituslikult olulises kohas asuva või olulist avalikku huvi pakkuva ehitise, samuti iga eriti mahuka või silmatorkava ehitise ning kesksema avaliku ruumi, väljaku, tänava või pargi projekteerimist ning suuremate ja kesksemate uushoonestusalade planeerimist. Kohalik omavalitsus võib üldplaneeringute kaudu täpsustada alad ja juhud, mille puhul võistluse läbiviimine on ehitusloa väljastamise või detailplaneeringu vastuvõtmise kohta otsuse tegemise eeltingimuseks.

11. Ruumilise planeerimise seostamine ehitusliku projekteerimisega

Et tagada planeeringute ruumilise lahenduse sisuline realiseerumine ehitatavas keskkonnas, nende eesmärgipärane ja edasiarendav täpsustamine ehitusprojektide ja ehitiste kaudu, tuleb seaduse kaudu luua eeldused süsteemseks ja järjepidevaks üleminekuks järjekorras:

Detailplaneering > Projekteerimistingimused > Ehitusprojekti eskiis > Ehitusprojekt

Sõltuvalt olukorrast, asukoha ja objekti keerukusest võib mõne etapi vahele jätta, kuid kõik need mõisted tuleb defineerida niiviisi, et toimiks ruumilise lahenduse eesmärgipärane täpsustamine. Kuna vastavad mõisted asuvad praeguse planeerimise seaduse ja ehitusseaduse piiridel, on nende mõistete definitsioonid ja vastastikused seosed praeguste seadustega kas katmata või vastuoluliselt ja mittetäiuslikult defineeritud.

Detailplaneeringut, projekteerimistingimusi, ehitusprojekti eskiisi ja ehitusprojekti on mõistlik seadustes käsitleda ühtselt läbi ruumilise lahenduse mõiste, andes kohalikule omavalitsusele ka piisava valikuvõimaluse valida igas olukorras menetluste läbiviimiseks sobivaim vahend.

Praeguse seaduse järgi on detailplaneeringutes mõned ruumilise lahenduse komponendid üle rõhutatud (hoonete arvulised parameetrid), samas mõned komponendid on üldse mainimata (näiteks maapinna kõrguslikud muutused, avalik ruum). Et tagada detailplaneeringute asjakohane sisu, oleks mõistlik esitada praeguse PlanS §9 lg 2 esitatud loetelu uues vormis, rõhutades ruumilist terviklahendust selle üksikute komponentide (näiteks ehitusõiguse mõiste) asemel, andes võimaluse ruumi paremaks käsitlemiseks vastavalt asukoha ja eesmärkide eripärale.

Mõistest "ehitusõigus" on mõistlik loobuda, kuna selle formaalne esitusviis paljudel juhtudel pigem eksitab detailplaneeringu lugejat, kui aitab planeeringu sisu mõista. Tänapäevased arhitektuurilised suundumused ja tehnilised võimalused eelistavad mahuliselt keerumamaid, maastikusse ja miljöösse võimalikult hästi sulanduvaid ruumilisi lahendusi. Keerukamad lahendused eeldavad nende organiseerimiseks ka keerukamaid, mõnikord paindlikumaid, reegleid. Kehtiva seaduse (peamiselt arvulistest komponentidest koosnev) ehitusõiguse mõiste suunab pigem eelistama lihtsamaid hoonete mahulisi lahendusi, muutes keerukamate ja ümbrust paremini arvestatavate lahenduste elluviimise raskemaks või mõnes olukorras isegi võimatuks. See ei tohiks kindlasti olla planeeringute eesmärgiks. Seaduse saab sõnastada nii, et ehitusõiguse mõiste komponendid peavad endiselt sisalduma detailplaneeringute terviklikus ruumilises lahenduses.

Samuti on mõistlik loobuda mõistest "sihtotstarve", sest vabavormilised planeeringu sihtotstarbed ja Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud katastriüksuse sihtotstarbed on olnud erineva tähendusega mõisted ning kahe erineva mõiste kohta sama sõna kasutamine jääb ka edaspidi segadust tekitama. Detailplaneeringutes võiks kasutada edaspidi sõna "eeldatav ruumi kasutamise otstarve".

Seega detailplaneeringu, projekteerimistingimuste, eskiisi ja ehitusprojekti sisu võiks seaduses kirjeldada järgmiselt:

§ X Detailplaneering

(1) Detailplaneeringu koosseisus lahendatakse ühtse tervikuna:

1) Planeeritava maa-ala eeldatav terviklik ruumiline lahendus, mis sisaldab vähemalt kavandatavate hoonete ja rajatiste, teedevõrgu, haljastuse, piirete, maapinna kõrguslike muutuste eeldatavat üldlahendust.

2) planeeritavate ehitiste mahulise ja arhitektuurse lahenduse põhimõtted ja piirangud igal krundil eraldi, määrates vähemalt piiranguid ehitiste maksimaalsele kõrgusele ja ehitusalusele pindalale ning ehitiste asukohale krundil.

3) Planeeritava maa-ala kinnisasjade liitmise ja jagamise kava ning vajalike servituutide ruumiline ulatus, mis on seoses planeeringuala ruumilise lahendusega. Planeeringuga kavandatavaid kinnisasju nimetatakse kruntideks.

4) Planeeritava maa-ala eeldatav ruumiline jaotumine avalikuks ruumiks ning poolavalikeks ja mitteavalikeks ruumideks.

5) Planeeritava maa-ala ruumiline jaotumine eeldatavate ruumi kasutamise otstarvete järgi.

6) Planeeritavate kruntide varustamiseks vajalike ning planeeringuala läbivate tehnovõrkude eeldatav lahendus.

7) Üldisematest planeeringutest või seadusest tulenevate piirangute ruumilise ulatuse täpsustamine.

8) Planeeringu elluviimise põhimõtted, sealhulgas vastavalt vajadusele planeeringu elluviimise etapid, avaliku ruumi arendamise kava, elluviimisest huvitatud isikute kohustuste jaotus avaliku ruumi ja tehnovõrkude väljaehitamisel, asjaõiguslike lepingute vajadus või sundvõõrandamise vajadus, muude lepingute sõlmimise vajadus, ehitusprojektide planeeringuga kooskõla hindamise põhimõtted, ehitusprojektide ruumilise lahenduse leidmiseks vajalike arhitektuurivõistluste maa-alad ja põhimõtted.

§ X Projekteerimistingimused

(1) Projekteerimistingimused on kohaliku omavalitsuse poolt väljastatav konkreetse ehitise ning seda ümbritseva maa-ala (projekteeritav maa-ala) Projekteerimise alus, kui puudub kehtiv detailplaneering või kui eksisteerib vajadus Projekteerimise käigus kehtiva detailplaneeringuga antud tingimusi või detailplaneeringu ruumilist lahendust täpsustada. Projekteerimistingimused võivad sisaldada graafilist materjali.

(2) Juhul kui Projekteerimistingimuste koostamise ajal on olemas kohaliku omavalitsuse poolt heakskiidetud kavandatava ehitise ehitusprojekti eskiis, siis võib Projekteerimistingimustes viidata eskiisile kui ehitusprojekti koostamise alusele.

(3) Projekteerimistingimustes antakse:

- 1) Projekteeritava maa-ala eeldatav piir;
- 2) Avalike huvide kirjeldus Projekteeritaval maa-alal ning sellest tulenevad arhitektuursed ja ehituslikud tingimused ehitusprojekti ruumilisele lahendusele;
- 3) Kohaliku omavalitsuse kavatused arendusobjekti ümbritseva avaliku ruumi arendamisel;
- 4) Lähiehitistele kehtivad planeeringud, väljastatud Projekteerimistingimused ja ehitusload, mida tuleb Projekteerimisel arvesse võtta;
- 5) Avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud kitsendused, mida tuleb Projekteerimisel arvesse võtta;
- 6) Koostöö, kooskõlastuste ja nõusolekute vajadus;
- 7) Vajadused lepingute sõlmiseks ehitusloa väljastamise eeldusena;
- 8) Muud ehitusloa väljastamise eeldused.

Mistahes hoonestuse mahuline lahendus omandab oma lõpliku kuju ehitusprojekti eskiisis, mitte detailplaneeringus ega ka Projekteerimistingimustes. Seepärast tuleks eelistada olemasolevate hoonete vahele planeeritavate üksikute arenduste ruumilise lahenduse osas otsuse tegemisel eelkõige ehitusprojekti eskiisi menetlust. Hoonestus peaks ideaalis olema alati võimalikult hästi seostatud ümbrittavast maapinnast, teedest, haljastusest ja muudest maastikuelementidest koosneva kolmemõõtmelise ümbrusega. Seda tervikut ei ole üldjuhul võimalik piisavalt hästi kirjeldada piiravate arvuliste parameetrite kaudu, ega ka planeeringu või Projekteerimistingimuste kaudu. Praktikas on paljudel juhtudel otsuste langetamise aluseks otstarbekuse eesmärgil kujunenud just ehitusprojekti eskiis, kuigi seda staadiumit ei kehtivates seadustes isegi defineeritud. Ehitusprojekti eskiisi võib defineerida järgmiselt.

§ X Ehitusprojekti eskiis

(1) Ehitusprojekti eskiisi eesmärgiks on üksiku arendusobjekti ehitamiseks tervikliku ruumilise lahenduse loomine, seostades selle võimalikult hästi ümbritseva ruumiga ja kehtivate planeeringulahendustega.

(2) Ehitusprojekti eskiis peab andma arendusobjekti koosseisus kavandatavate ehitiste ruumilise lahenduse, milles sisaldub vähemalt hoonete ja rajatiste mahuline lahendus ja välisviimistlus, siseruumide jaotus ning välisruumis maapinna katendite ja kõrguste, liikumisteede, piirete ja haljastuse üldlahendus Projekteeritava maa-ala piires. Eskiis töötatakse läbi sellisel tasemel, et selle alusel oleks võimalik kavandada erinevate projektiosade koostamist ja ehitustehnoloogilisi lahendusi.

(3) Ehitusprojekti eskiis peab väljendama ja võimaldama hinnata kavandatava ehitise visuaalset sobivust, sise- ja välisruumi seoseid, Projekteeritava maa-ala kavandatavat kasutamist ning liikumisteede sidusust ümbrusega.

(3) Ehitusprojekti eskiisi koostamises pädevaks isikuks loetakse üldjuhul (eelkõige hoonete Projekteerimisel) volitatud arhitekti kutsekvalifikatsiooniga spetsialistid ning eriotstarbeliste ehitiste Projekteerimisel muu kvalifikatsiooniga spetsialistid sõltuvalt objekti eripärast ja otstarbest.

(4) Kohalik omavalitsus võib ehitusprojekti eskiisi käsitleda Projekteerimistingimuste osana ning viia läbi selle avaliku menetluse. Kohalik omavalitsus võib eskiisi põhjal osaliselt läbi viia ehitusloa väljastamisele eelnevad kaalutlused ja anda hinnangu eskiisi ruumilise lahenduse vastavuse kohta planeeringutele või Projekteerimistingimustele.

(6) Kohaliku omavalitsuse poolt heakskiidetud ehitusprojekti eskiisi terviklik ruumiline lahendus on aluseks kõigi ehitusprojekti staadiumite koostamise järjepidevale protsessile.

§ X Ehitusprojekti ruumiline lahendus

(1) Ehitusprojekti ruumiline lahendus luuakse eskiisi täpsustades ja edasi arendades, iga ehitusprojekti staadiumi (eel-, põhi- ja tööprojekt) arhitektuuri osas, eesmärgiga tagada igale staadiumile vastavas üldistusastmes ehitise kasutajate vajadusi ja avalikke huve arvestav, konstruktiivselt ja tehniliselt loogiline ning mõistlikul viisil elluviidav ehitise terviklik ruumiline lahendus, mis seostab ehitise võimalikult hästi ümbrusega.

(2) Ehitusprojekti arhitektuuri osa ruumilist lahendust tuleb kõigis ehitusprojekti staadiumites käsitleda vastastikuses koostöös teiste ehitusprojekti osadega, tagades ruumilise lahenduse terviklikkuse püsimise projekteerimise ja ehituse käigus. Ehitusprojekti iga staadiumi teised osad peavad olema arhitektuuri osaga kooskõlas. Ehitusprojekti arhitektuuri osa peab koostama või kontrollima volitatud arhitekti kutsekvalifikatsiooniga spetsialist.

(3) Ehitusprojekti iga staadiumi arhitektuuriosa peab olema koostatud nii, et selle kaudu ei vähene eelnevas staadiumis kavandatud arhitektuurilise lahenduse kvaliteet.

(4) Eelprojekti arhitektuuriosa peab võimaldama kohalikul omavalitsusel läbi viia ehitusloa väljastamiseks vajalikud kaalutlused.

(5) Põhiprojekti arhitektuuriosa peab võimaldama hinnata ehitushinda niisuguses täpsusastmes, et oleks võimaldatud piisava arhitektuurilise kvaliteedi säilimine ehitamisel.

(6) Tööprojekti arhitektuuriosa täpsusaste valitakse lähtudes eesmärgist tagada ehitamisel ehitise arhitektuuriline kvaliteet. Otstarbekuse eesmärgil võib tööprojekti elemente asendada autorijärelevalve käigus tehtavate otsustega.

(7) Ehitusprojekti ruumilise lahenduse koostanud arhitektil on õigus teha ehituse ajal autorijärelevalvet, eesmärgiga tagada ruumilise lahenduse eesmärgipärane väljaehitamine.

12. Ajalise dimensiooni loomine ruumilisse planeerimisse

Järjepideva ja ajaliste muutustega arvestava ruumilise arengu võimaluste loomiseks tuleb luua alused planeeringute muutmiseks ajas. Kehtivates seadustes ei ole arvestatud ruumilise arengu ajalist perspektiivi ning ei ole loodud piisavaid aluseid ajaliste muutumiseks ruumilises planeerimises. Seepärast oleks otstarbekas luua selged eeldused tasakaalustatult planeeringute kehtestamiseks ja kehtetuks tunnistamiseks.

Praeguseks ajaks (ca 15 aastat planeerimis- ja ehitusseaduse jõustumisest) on olemas rohkelt jätkuvalt kehtivaid planeeringuid, mille elluviimist pole alustatud ning mis on sisulises mõttes aegunud. Kohalikud omavalitsused ei julge neid kehtetuks tunnistada selgete õiguslike aluste puudumise, samuti võimalike rahaliste nõuete tõttu, mis tulenevad omanike väidetavast õigustatud ootusest. Planeeringu kehtetuks tunnistamise eest ei ole kehtivates seadustes omanikule otseselt ette nähtud kompensatsiooni. Selgem ja kindlam oleks selliste nõuete võimalus seaduses otsesõnu välistada, arvestades et planeeringu kehtestamise eest ei ole omanik maksnud mingit tasu. Selguse puudumine selles küsimuses on saanud omakorda takistuseks üldisemate planeeringute eesmärgipärasele elluviimisele. Sellest tulenevad probleemid võimenduvad planeeringute edasise aegumise tõttu edaspidi veelgi, muutes järjest võimatumaks üldise planeerimise kaudu ajakohaste otsuste tegemise ja ruumilise arengu süsteemse organiseerimise.

Planeeringu kehtivusperioodi kohta võib alused sõnastada järgmiselt.

§ X Planeeringu kehtivusperiood

(1) Planeering kehtib alates kehtestamisotsusest kuni kehtetuks tunnistamise otsuseni. Planeeringu kehtestamisel määratakse eeldatav ajavahemik, mille jooksul kavatakse planeering ellu viia või selle aja möödumisel kehtetuks tunnistada.

(2) Planeeringu õiguspärase kehtestamise ega kehtetuks tunnistamise tagajärjel tekkivad võimalikud kinnisasja väärtuse muutused ei anna kellelegi õigust rahalisele kompensatsioonile.

(3) Planeeringu alusel väljastatud ehitusluba jääb kehtima ka pärast planeeringu kehtetuks tunnistamist.

(4) Planeeringu võib kehtestada kui on täidetud kõik järgmised eeldused:

- 1) Seadusest tulenevad menetlusnõuded on täidetud;*
- 2) planeering ei kahjusta üldisemate planeeringute ruumilist tervikkust;*
- 3) riiklikud ja kohalikud huvid on kindlaks tehtud ja tasakaalu viidud;*
- 4) avalikud huvid ja isikute huvid on kindlaks tehtud ja tasakaalu viidud;*
- 5) kehtestaja on veendunud, et planeeringule on valitud parim võimalik ruumiline lahendus;*
- 6) kehtestaja on veendunud, et planeeringu elluviimiseks on olemas selged kokkulepped, mis tagavad planeeringu elluviimise võimalikkuse.*

(5) Planeeringu võib tunnistada kehtetuks, kui on täidetud üks järgmistest eeldustest:

- 1) Planeeringu maa-alale on kehtestatud uus sama üldistusastmega planeering;*
- 2) Planeering on ellu viidud, mis tähendab eelkõige planeeringu ruumilise lahenduse valmimist ehitistena;*
- 3) Planeeringu edasiseks elluviimiseks puuduvad huvid või võimalused;*
- 4) Planeeringu elluviimist ei ole alustatud ning elluviimise alustamine ei oleks kooskõlas kehtestamisjärgse aja jooksul ilmnenuid uute avalike huvidega;*
- 5) Planeering on vastuoluline mõne õigusakti või üldisema planeeringuga;*
- 6) Planeering ei ole piisava põhjalikkusega käsitletud teemasid, mis seoses kehtestamisjärgsel ajal uuendatud nõuetega vajavad vastava üldistusastmega planeeringutes lahendamist;*
- 7) Planeeringu maa-alal või selle ümbruses toimunud tegeliku ruumilise arengu tagajärjel ei ole planeeringu edasine elluviimine kehtiva ruumilise lahenduse järgi enam otstarbekas;*
- 8) Planeeringu kehtestamisest möödunud ajavahemik on pikem kui kehtestamise ajal eeldatud elluviimise periood.*