

EHITATAV KESKKOND EESTI ÕIGUSES

Tellija: Kultuuriministeerium

Koostaja: Toomas Paaver
Tallinn, mai-detsember 2006

KOOSSEIS

I SISSEJUHATUS

II AVALIKU (ÜLDISE) HUVI MÕISTE

III VALIK MITMETIMÕISTETAVUSI KEHTIVAS ÕIGUSES

IV EHITATAVA KESKKONNA SEADUSEST

V EHITATAVA KESKKONNAGA TEGELEVA RIIGIASUTUSE LOOMISEST

I

SISSEJUHATUS

Käesoleva töö eesmärk on uurida ja lahti mõtestada üldistavalt Eestis kehtiva õigussüsteemi ja tegeliku praktika seoseid ehitatava keskkonna arengus ning kirjeldada võimalusi selle valdkonna õigussüsteemi arenguks. Töö eesmärgiks ei ole senise õigusloome kriitika, vaid pigem võimaluste otsimine selle arenguks tulevikus.

Rõhk asetatakse pigem tihedale linnakeskkonnale kui maapiirkondadele. Linnadesse on koondub märkimisväärselt suurem osa kogu riigi ehitusmahust ja selle organiseerimise keerukus kasvab sõltuvalt ehitustegevuse tihedusest. Ehitatava keskkonna loomisel on ka praktikas probleemid ilmnunud pigem linnakeskustes kui maapiirkondades.

Eesti seadustes, ennekõike planeermisseadus ja ehitusseadus, on põhjalikult reguleeritud ehitatava keskkonna loomise protsessi etapid (planeeringumenetlus, ehituslubade menetlus, ehitamine). Samuti on seadustega (teeseadus, looduskaitseadus, muinsuskaitseadus) reguleeritud ehitatava keskkonna üksikelementide arengu ja säilimise põhimõtted (teed, tehnilised infrastruktuurid, kaitsealad, rannad ja kaldad). Need ühekaupa üldjuhul toimivad.

Samas üldised, kogu protsessi haaravad ja erinevaid keskkonna elemente siduvad eesmärgid ja põhimõtted tervikliku ja tasakaalus keskkonna loomiseks jäävad liigselt ebamääraseks ning sageli ei toimi. Planeerimisseaduse paragrahv 1 lg 3 sõnastab küll planeermise kõige üldised põhimõtted, kuid praktikas need ununevad sageli hoopis hilisemas ehituslubade menetluse protsessis.

Planeerimis-, projekteerimis-, ehitusalases ja üldisemalt ehitatavat keskkonda loovas praktikas on ilmnunud mitmetimõistetavusi, õigusselgusetusi ja vastuolusid, mille koosmõju on sageli viinud süsteemitu arengu ja elukeskkonna halvenemiseni. Need mitmetimõistetavused sunnivad küsima, kas õigusloome arengu kaudu ei oleks võimalik seda ära hoida.

Käesoleva töö eesmärk on niisugusi mitmetimõistetavusi lahti selgitada ning pakkuda üldisi võimalusi riigipoolse edasise tegevuse arenguks ehitatava keskkonna loomisel. Kesksete mõtetena toob töö välja vajaduse sisustada avaliku huvi mõiste, luua uus üldine valdkondi siduv Ehitatava Keskkonna Seadus ning asutada ehitatava keskkonnaga järjepidevalt ja koordineeritult tegelev uus riigiasutus. Töö ei paku lõplikke lahendusi, vaid pigem püüab inspireerida nendel teemadel edasi mõtlemiseks.

Käesolev töö on koostatud Eesti Arhitektuuripoliitika arengu raames, võttes arvesse arhitektuurivaldkonna tegevuskava 2004-2008 põhimõtteid.

II AVALIKU(ÜLDISE) HUVI MÕISTE

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 32 määratleb kõige üldisemad põhimõtted ehitatava keskkonna loomisel. Põhimõtte, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada on oluline aluspõhimõtte kogu õigussüsteemis ja kohtupraktika on seda edukalt kaitsnud. Tasakaalu loob põhimõtte, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Eesti kohtupraktika on sidunud kohaliku omavalitsuse planeerimis- ja projekteerimisalased otsused haldusmenetluse seaduse kaalutusõiguse põhimõttega. Tasakaal avalike ja erahuvide vahel peaks sündima läbi põhjaliku kaalutlemise.

Omaniku õiguste tugev kaitse loob eelduse, kus ehitatav keskkond saab muutuda ja areneda ennekõike vastavalt omanike tahtele. Omaniku tahe on enamasti selge ja omanikul on seda lihtne kaitsta. Senise praktika käigus on aga üldiste huvide kaitse osutunud märksa nõrgemaks. Esmane põhjus on tõenäoliselt selles, et tahe üldist huvi kaitsta on olnud nõrk. Üldist huvi esindavad avaliku sektori asutused pole sageli mõistnud oma õigusi või pole osanud vajalikku üldist huvi piisavalt selgelt mõtestada.

Üldistes huvides tehtud omaniku tahte vastane otsus peab tuginema seadusele. Üldise ehk avaliku huvi mõiste on aga seadustes täpsemalt defineerimata. Planeerimisseadus ja ehitusseadus ei kasuta seda mõistet. Need määratlevad küll planeeringute ja ehituslubade menetluskäigu, kuid ei sisusta avaliku huvi mõistet ega anna kellelegi ka otseseid õigusi selle esindamiseks või sisustamiseks. Planeerimisseadus paragrahv 1 lg 3 sõnastus on ääretult avar ja sellele tuginedes on põhimõtteliselt võimalik sõnastada enamik üldistest huvidest. Samas selle sõnastuse seos üldiste huvidega jääb konkreetsete otsustuste juures liiga ebamääraseks ja kohtuvaidlustes jäävad omaniku märksa konkreetsemad õigused sageli peale.

Kuna üldise ehk avaliku huvi mõistele seadusega konkreetset sisu pole antud, siis sellest tulenevalt mõistetakse avalikku huvi üsna mitmeti. Levinud on käsitlus, et avalik huvi saab sisaldada ainult otseselt seaduses ette nähtud piiranguid, nagu näiteks looduskaitse või muinsuskaitsega seotud piirangud. Selle käsitluse järgi tavaolukorras planeerimises avalikud huvid puuduvad ning need ilmnevad ainult seaduses ettenähtud eriolukordades. Selle käsitluse tulemusena areneb uus tuleviku jaoks loodav keskkond põhiliselt vastavalt lühiajalistele ärihuvidele.

Üldjuhul professionaalne arhitekt tunnetab planeeringut või projekti koostades vajadust läbi töötada oluliselt suurem hulk avalikke huve, neid omavahel seostada ja luua hästifunktsioneeriv tervik. Praktilises töös satub aga arhitekt vastamisi nii isiklike huve esindava eraomanikuga kui ka kohaliku omavalitsuse ja riigiasutustega, kes mitmete loomulike avalike huvide omaniku tahte vastast käsitlemist peavad vahel lausa ebaseaduslikuks.

Et anda võimalik algtõuge avaliku huvi mõiste sisustamiseks, toome järgnevalt välja loetelu üsnagi elementaarsetest avalikest huvidest. Nende puhul tuleks mõelda, kas poleks vajalik need seaduses sõnastada, eesmärgiga pakkuda tasakaalu kehtivas süsteemis domineerivale erahuvile. Avaliku huvi sisustamine on vajalik ennekõike selleks, et oleks võimalik seadusele viidates sisulisi otsuseid motiveerida.

Avaliku huvi mõiste alla võivad sõltuvalt asukohast ja olukorrast kuuluda järgnevad eesmärgid:

- Üldine infrastruktuuride ja võrgustike terviklik areng.
- Avaliku ruumi piisav ulatus ning avaliku, poolavalike ja privaatsete ruumide tasakaal.
- Erinevatele ühiskonnagruppide vajadustega arvestava mitmekesise ruumi loomine.
- Loodusliku ja ehitatava keskkonna tasakaal ja teineteise toetavus.
- Uuenduslike ja tulevikusuundumusi arvestavate planeeringuliste lahenduste elluviimine.
- Uuenduslike ja tulevikusuundumusi arvestatavate hoonete, rajatiste ja maastike rajamine.
- Uute arendusalade terviklikult koordineeritud areng.
- Olemasoleva kvaliteetse elukeskkonna säilimine ja uue kvaliteetse elukeskkonna loomine.
- Uue elukeskkonna ehitamisel mitmekesiste ruumiliste lahenduste kasutamine.
- Mitmekesiste uute linnastruktuuride loomine.
- Jalakäijatele kavandatud avaliku ruumi piisav ulatus, mitmekesisus, seotus ja kooskõla tegeliku või kavandatud liikumisaktiivsusega.
- Liiklustänavate ja jalgrattaliikluse võrgustiku terviklik areng, selle arusaadavus ja seos aktiivsuspunktidega.
- Tehniliste infrastruktuuride terviklik areng.
- Rohelise võrgustiku terviklikkuse säilimine.
- Sotsiaal- ja haridusasutuste võrgustiku tasakaalustatud areng.
- Erinevate linnasiseste ja linnadevaheliste ühistranspordi liikide võrgustike terviklik areng ja seotus aktiivsuspunktidega.
- Looduslike ja ehitatud väärtuste võimalikult ulatuslik säilitamine (ka siis kui need pole otseselt loodus- või muinsuskaitse all).
- Väärtuslike linnaehituslike koosluste loomine.
- Olemasolevate väärtuste rõhutamine ja esiletoomine.
- Väärtuslike vaadete hoidmine ja loomine.
- Ruumilist omapära loovate ja mõnda ajalooperioodi iseloomustavate ja ainulaadsete objektide säilitamine.
- Haljastuse hoidmine ja loomine, loomastiku eluks vajalike tingimuste loomine ja hoidmine ka linnakeskkonnas.
- Tasakaal päikesevalgust saavate ja varjuliste avalike ja privaatsete ruumide vahel.
- Aktiivse ruumikasutuse ja ärilise aktiivsuse kontsentreerimine ajaloolistesse ja loodavatesse keskustesse, võimaluste loomine mitmekesiste teenuste pakkumiseks.
- Väljakujunenud ajalooliste keskustega ebavõrdselt konkureerivate ja selle aktiivsusele ohtlikku mõju avaldavate äri- ja teeninduskeskuste vältimine.
- Linnade ja tiheasustusalade kompaktne areng.
- Traditsiooniliste hajaasustusalade tiheasustusalaks kujunemise vältimine.
- Traditsiooniliselt avalike teede ja liikumisradade hoidmine avalikena.
- Veekogude kallaste väärtustamine ja valdavalt avalikult kasutatavana hoidmine.
- Kuritegevust ärahoidvate planeeringuliste lahenduste kasutamine.
- Elukeskkonda kahjustavate võimalike otseselt mõõdetavate mõjude (müra, saasteainete levik, ...) vältimine.
- Muud eesmärgid, mis olemuslikult kuuluvad avaliku huvi mõiste alla.
- Eesmärgid, mida väljendab oluline osa piirkonna elanikest.

Kehtivatest avalikku huvi kaitsvatest seadustest võib negatiivse näitena välja tuua ranna ja kalda ehituskeeluvööndi määramise. Vööndi laiust on püütud seadusega reguleerida, määrares arvuliselt ette täpsed laiused. Eesti rannad ja kaldad sisaldavad aga lõike alates pankrannikutest kuni ulatuslike üleujutatavate aladeni, tihedatest kesklinnadest kuni asustamata aladeni, väikestest ojadest suurte jõgedeni. Igal ranna- ja kaldalõigul on hulk eripärasid, mida seaduses on võimatu kirjeldada. Inimeste vajadused rannal ja kaldal on kohast sõltuvalt niivõrd erinevad, et seadusega laiuste reguleerimine on viinud paljude sisutute vaidlusteni, ülearuste ja aeganõudvate formaalsusteni ja sageli ka pigem randade ja kallaste äärses tervikeskkonna kahjustumiseni. Seaduses sätestatud keeluvööndi laiused kõiguvad vahemikus 25-200 meetrit, tegelik vajadus võib alata vee kohale ulatuvatest hoonetest kuni kilomeetrites mõõdetavate keeluvöönditeni. Sageli on avalike huvide vastane ka liigselt lai keeluvöönd. Seda eriti linnades, kus just aktiivse meeldiva veeäärse keskkonna loomine võib olla avalikes huvides lausa otseseks eesmärgiks. Ehituskeeluvööndid on siiski vaid üks näide, kus seadus küll püüab avalikku huvi kaitsta, kuid tegelikult viib pigem elukeskkonna formaalse käsitluseni, kus tegelikud eesmärgid ununevad. Sama probleem ilmneb planeeringute koostamise viimase aja tavade juures, kus planeeringu sisuliste külgede asemel on rõhk asetatud formaalsetele arvulistele parameetritele.

Ka eelnevas nimekirjas välja toodud avalikud huvid on sõltuvalt asukohast väga erinevad ja sageli ka teineteisega vastuolus. Erinevate avalike huvide omavaheline tasakaalustamine on seetõttu sageli põhjalik ja keerukas töö. Vastuolulistes olukordades tasakaalu pakkuda suudavad enamasti ennekõike suurele kogemustepagasile tuginevad loomingulised lahendused või lausa uudsed harjumatuna tunduvad ideed. Kõiki olulisi huvisid arvestava planeeringu või ehitusprojekti koostamine on ennekõike tunnetuse ja kogemuse alusel tehtav töö. Traditsiooniliselt on see olnud arhitekti või muu niisuguse spetsialisti töövaldkond, kelle hariduse hulka kuulub ehitatavas keskkonnas leiduvate paljude erinevate inimese vajaduste mõistmine ja nendele lahenduse leidmine. Avalike huvide mõtestamine igas konkreetsetes asukohas peaks olema piisavalt põhjalik. See toimib eeldusel, et vastavat tööd teeb piisavalt kogunud ja kvalifitseeritud isik. Tuleks mõelda, kas seadus saab anda avaliku huvi mõtestamiseks konkreetsetes kohas praegusega võrreldes selgema ja arusaadavama volituse, ilma avalikku huvi ennast liiga otseselt reguleerimata. Tänapäeva praktikas on planeerimis- ja projekteemisalased otsused, aga ka linna- ja vallaarhitektide töö liigselt reguleeritud üldkehtivate normidega, kus konkreetsest asukohast sõltuvate avalike huvide mõtestamine on jäänud tagaplaanile. Õigusloome arengus peaks tõsiselt mõtlema, kas poleks vajalik seada ehitatava keskkonna arengu organiseerimisel ja avaliku huvi esindamisel esmaseks eesmärgiks selle valdkonna tööde tegemise (planeeringute ja projektide koostamine, valla- ja linnavalitsuse otsuste eeltöö) õiguse seostamine seda tegevate isikute kvalifikatsiooniga, hariduse ja töökogemusega. Avaliku huvi kaitset tagab ennekõike professionaalne töö.

III

VALIK MITMETIMÕISTETAVUSI KEHTIVAS ÕIGUSES

1. Õigus ehitamiseks

Ühiskond ei ole leidnud üksmeelt küsimuses, kas õigus ehitamiseks on põhiseadusest tulenev omaniku õigus või tekib õigus ehitamiseks alles pärast planeeringu kehtestamist või ehitusloa väljastamist.

Esimese käsitluse puhul on planeering kitsenduseks omaniku põhiseaduslike õiguste teostamisel ja planeering saab fikseerida ainult seadusest tulenevaid piiranguid. Planeeringu või ehitusprojekti lahenduse sisulised küljed oleks sel juhul ennekõike omaniku otsustada. Seda käsitlust toetab Asjaõigusseaduse § 68 lg 2.

Teise käsitluse järgi on kohalikul omavalitsusel planeerimiseks täielik seadusega antud õigus ja ta saab planeeringulahenduse määrata ka omaniku tahte vastaselt, tehes planeeringu koostamise käigus küll temaga koostööd. See käsitlus on sisuliselt planeermise seisukohast loomulik, kuid see pole kahetsusväärset ühiskonnas üldtunnustatud ning ka seadus ei anna sellele üheselt selget kinnitust. Seetõttu praktikas see põhimõtte sageli ei tööta.

Ühiskonnas on levinud segamini mõlemad tõekspidamised ja tegelikes vaidlustes võib jääda peale see, kes oma õiguste eest aktiivsemalt seisab. Tavapärast on eraomanike motiveetus selles mõttes kõrgem kui avaliku sektori asutustel.

Peaksime küsima, kas Eesti seadustes on võimalik luua selles küsimuses suurem selgus.

2. Avaliku huvi esindamise õigus

Avaliku huvi esindamise õigust saab kehtivas õigussüsteemis mitmeti mõista. Üldiste õiguse aluspõhimõtete järgi esindavad avalikku huvi kohalik omavalitsus ja riigiasutused.

Planeermisseaduse üldpõhimõtte järgi esindab avalikku huvi põhiliselt piirkonna elanikud planeeringu avalikul väljapanekul ja aruteludel. Praktikas siiski tunneb elanik planeeringu või ehitusprojekti vastu huvi vaid siis, kui see puudutab tema elukoha vahetut naabrust. Üldisemalt linnakeskkonda kaitsvate ja loovate avalike huvide eest seisjana näeb linnaelanik siiski kohalikku omavalitsust. Elanikul ei ole enamasti ka piisavat professionaalsust, et avalikes huvides väideldes vaidlusolukorras peale jääda.

Eksisteerib ka käsitlus, mille järgi pole isegi avalikul väljapanekul ettepanekuid tegevatel elanikel ega kohalikul omavalitsusel õigust esindada muud avalikku huvi, kui otseselt seaduses määratud avalikku huvi. Sageli on kohalikud omavalitsused selle põhimõtte omaks võtnud ja keelduvad avalikku huvi laiemalt käsitlemast.

Avalikes huvides ehitusloa vaidlustamiseks kohtu poole pöördumiseks pole peale otseselt riivatud isikute kellelgi esindusõigust. See loob olukorra, kus avalik huvi on täielikult kaitsmata, kui kohalik omavalitsus ja tema üle järelvalvet teostav maavanem jätab mingil põhjusel mõne olulise avaliku huvi esindamata. Eestis on praktika välja toonud mitmeid selliseid näiteid.

Tuleks kaaluda, kas seaduses oleks vaja põhjalikumalt ja selgemalt kirjeldada avaliku huvi esindamise põhimõtteid.

3. Avaliku ruumi mõiste ja käibelisus

Olemuslikult jaotub ruumi- ja maakasutus kõige üldisemas mõttes avalikult ja privaatset kasutatavaks ruumiks (maaks). Avalik ruum on igaühe poolt kasutatav ruum ja privaatne piiratud isikute poolt kasutatav ruum. Leidub ka erinevaid vahepealseid võimalusi. Ruumi selline jaotumine, avaliku ruumi ulatuse määramine ja struktuuri loomine, on planeerimises üks keskseid küsimusi.

Eesti seadustes määratleb avaliku ruumi Asjaõigusseaduse § 142, mis seab avalikult kasutava ruumi seosesse avalik-õigusliku isiku maaomandiga. Kõigi eraõiguslike isikute omandis olevat maad saab omanik juurdepääsuks sulgeda ehk ruumi avalik kasutus pole tagatud isegi siis, kui see on avalikuks kasutamiseks planeeritud.

Planeerimisseaduses avaliku ruumi mõistet ei sisaldu, kuigi see on planeerimisel olemusliku tähtsusega. Planeerimisseaduse § 30 küll ütleb, et avalikuks kasutamiseks planeeritud kinnisasi tuleb võõrandada avalik-õigusliku isiku omandisse, kuid samas pole mõistet "avalikuks kasutamiseks planeerimine" planeeringute eesmärkide hulgas loetletud. Seetõttu on kohalikud omavalitsused sageli pidanud eramaa avalikuks kasutamiseks planeerimist ebaseaduslikuks isegi siis, kui see on sisuliselt vajalik.

Tõsisem vastuolu seisneb selles, et PlanS § 30 on tasakaalustamata. Avalik-õiguslikel isikutel on võimalik enda omandis olev avalikult kasutatav maa müüa ilma planeeringumenetlust läbimata. Seda paljud omavalitsused ja riigiasutused on aktiivselt ka teinud. Sisuliselt on selline müügitehing planeerimisalane otsus. Pärast niisugust tehingut tekib omanikul õigus ala avalikkusele sulgeda, isegi siis kui ümbritseva piirkonna elanikud on planeeringumenetluse käigus veendunud, et ala on avalik ja selle avalik kasutus on riigi- või munitsipaalomandiga tagatud.

Isegi kui maa tervikuna pole avalikuna vajalik, ilmneb sageli pärast avaliku maa müügitehinguid planeeringu käigus vajadus eraldada sellest osaliselt avalikku maad (näiteks uue arendusprojekti tänavavõrgustik ja haljasalad), mille kohalik omavalitsus on sunnitud sisuliselt sundvõõrandama. Sel põhjusel peavad kohalikud omavalitsused otstarbekaks viia planeeringus avalikult kasutatava maa ulatus võimalikult väikeseks.

Põhiseaduse § 32 annab võimaluse määrata asjade liigid, mis saavad olla ainult avalik-õigusliku isiku omandis (sisuliselt käibest väljas). Seadused ei ole seda võimalust kinnisasjade puhul kasutanud. Vajalik oleks seaduses sätestada, et detailplaneerimata

kinnisasjad ja avalikuks kasutamiseks planeeritud kinnisasjad on seda liiki asjad. Samuti oleks vajalik defineerida avalik ruum ning anda põhimõtted selle planeerimiseks.

Kuni aastani 2002 kehtinud asjaõigusseaduse § 9 defineeris mõiste "avalik asi", mille moodustasid avalikud tänavad, väljakud, pargid jms ning mis sama paragrahvi lõike 4 järgi oli tsiviilkäibest väljas. Sisuliselt oleks vajalik selle mõiste taastamine, kusjuures avaliku asja ulatuse määramine tuleks anda planeeringute ülesandeks.

4. Ehitusõiguse mõiste

Ehitusõiguse mõiste defineerib planeerimisseaduse paragrahv 9 lg 4:

Krundi ehitusõigusega on määratletud:

- 1) krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed;
- 2) hoonete suurim lubatud arv krundil;
- 3) hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala;
- 4) hoonete suurim lubatud kõrgus.

Planeerimisseadus seab ehitusõiguse mõiste defineerimisel esmaseks asja omadused. Sellega seotud isikute õigusi ei käsitleta. Selline definitsioon loob olukorra, kus praktikas mõistetakse ehitusõiguses sisalduvate parameetrite õiguslikku tähendust kahel erineval viisil:

- eraomaniku õigus ehitada lubatud mahus hoone.
- kohaliku omavalitsuse kohustus keelduda lubamast suurema hoone ehitamist.

Ehitusõiguse mõiste niisugune määratlus sobib vaid äärmiselt lihtsustatud mahuliste lahenduste planeerimiseks. Keerulisemate lahenduste kavandamisel tekib paratamatu mitmetimõistetavus ja õigusselgusetus.

Kuna eeldatavalt on eraomaniku huviks ja õiguseks maksimaalses mahus hoone ehitamine, siis ehitusõiguse definitsiooni rangelt järgides osutub ainuvõimalikuks mahuline lahendus, kus kõik ehitise korrused asetatakse kohakuti üksteise peale ja muud arhitektuursed lahendused on välistatud. Seega kaudselt kahjustab ehitusõiguse definitsiooni asja omadustest lähtuv jäik sõnastus põhjendamatult avalikku huvi elukeskkonna arhitektuurse mitmekesisuse järele.

Praktikas on keerulisemad mahulised lahendused sageli vajalikud ka erinevate isikute huvide arvessevõtmiseks. Ehitusprojektis jäetakse huvi arvesse võtmata ainult ehitusõiguse mõiste jäiga definitsiooni tõttu. Seega ehitusõiguse definitsiooni jäikus kahjustab vahel ka erinevate isikute huve.

Ehitusõiguse mitmetimõistevus ilmneb ka planeeringute puhul, mis käsitlevad varemhoonestatud alasid. Seadus ei anna selgust, kas olemasoleva hoone asendamiseks samas mahus uue hoonega on vajalik läbida planeeringumenetlus ja kas selleks on vajalik määrata uus ehitusõigus.

Seadus ei anna ka selgelt võimalust planeerida krundi erinevatele osadele erineva kõrgusega hoonestust. Praktikas seda siiski kasutatakse, kuna selline vajadus on sageli sisuliselt vältimatu.

Seaduses tuleks mõtestada omaniku, kohaliku omavalitsuse jm isikute õigused ja kohustused, mis tulenevad planeeringuga antud ehitusõigusest.

Võiks kaaluda ka näiteks kolmearvulise liigselt tõlgendusvõimalusi andva ehitusõiguse mõiste asendamist ühearvulise ehitustiheduse (praktikas senikasutatud "FAR", hoonete brutopinna ja krundipinna suhe) mõistega, mis täidab sama eesmärki, kuid on sisu poolest märgatavalt selgem ja ruumis paindlikum. Muud mahulised nõuded saaks detailplaneeringus määrata sel juhul arhitektuurinõuetena.

5. Sihtotstarbe mõiste

Katastriüksuste sihtotstarvete liigid on määratud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 36, 24.01.1995. Samas PlanS § 9 lg 4 kohaselt on sihtotstarve üks ehitusõiguse osadest. Siseministeriumi poolt levitatav planeeringute koostamise tingmärkide nimekiri soovib planeeringutes kasutamiseks teistsugust sihtotstarvete nimekirja kui on kehtestatud valitsuse määrusega. See on loonud mitmetimõistetavuse selle nimekirja alusel määratud sihtotstarvete õigusliku tähenduse suhtes, kuna siseministeriumi nimekiri pole kinnitatud ühegi määrusega. Samas kasutatakse neid planeeringutes aktiivselt.

Küsitav on sihtotstarbe mõiste sobivus planeerimise korraldamisel üleüldse. Üldjuhul on sihtotstarbe muutmiseks vajalik uue detailplaneeringu koostamine. Sihtotstarbe muutmine niisugusel viisil on mõnes olukorras ülevõimendatult keerukas menetlus ja mõnes olukorras ülevõimendatult lihtne menetlus.

Ärihoone ja ühiskondlik hoone võivad olla projektilt identsed, juhul kui näiteks büroohoonet renditakse riigiasutusele. Samuti võivad olla ärihoone ja elamu projektilt identsed, kui ärihoone on kasutusel väljaüritavate korterite baasil majutusteenuse osutamiseks. Niisuguses olukorras osutub uue planeeringu koostamine sageli sisult mõttetuks.

Planeerimises on olulise tähtsusega üldmaa sihtotstarve. See on definitsioonist tulenevalt seotud maa avaliku kasutusega. Üldmaa sihtotstarbe muutmine peaks olema eriti läbi kaalutud. Sellises olukorras on sihtotstarbe muutmine tavalise detailplaneeringu kaudu ülemäära lihtne menetlus. Seega on üldmaa oluline eripära on praktikas lahustunud.

Sageli ei täida planeeringus määratud sihtotstarve oma eesmärki. Lihtne on projekteerida planeeringu eesmärkidele mittevastav, aga planeeringu sihtotstarbele vastav hoone. Omavalitsus on neis olukordades raskustes ehitusloa väljastamisest keeldumisega. Rohkelt probleeme tekitab ka sihtotstarbe protsentuaalse osakaalu määramine ja hilisem projekti vastavus sellele.

Tuleks kaaluda planeerimisvaldkonnast sihtotstarbe mõiste kaotamist ja seda asendava sisukama mõiste leidmist. Sihtotstarbe mõiste sobib kirjeldama maamaksu arvestamist ja maa tegelikku kasutamist pärast ehitise valmimist.

6. Planeeringuga määratud kitsendus

Planeerimisseaduse § 3 lg 3 näeb ette, et planeeringuga saab seada kinnisomandi kitsendusi. PlanS § 9 lg 2 p 13 järgi on detailplaneeringu ülesandeks servituutide vajaduse määramine. Asjaõigusseaduse § 140 ja 141 järgi on kitsendused seadusjärgsed või need seatakse kohtuotsuse või tehinguga. Seadus ei määra, milline õiguslik mõte on planeeringuga seatud kinnisomandi kitsendusel või servituudi vajadusel. Kohtupraktika järgi ei saa kitsendust tekkida planeeringu kehtestamise otsusega. Pole üheselt selge, mis eesmärki täidavad planeerimisseaduse nimetud sätted. Planeeringulahenduste usaldusväärse huvides oleks vajalik seaduses selgitada planeeringus näidatud kitsendustega seotud õigused. Kui planeeringuga määratud kitsenduse osas servituudilepingu sõlmimisel osapooled hiljem kokkuleppele ei jõua, siis sageli muutub sisutuks ka planeeringu lahendus.

7. Detailsema planeeringu üldisemale planeeringule vastavus ja ehitusprojekti detailplaneeringule vastavus

Planeerimisseaduse kogu ülesehitus ja Ehitusseaduse § 24 lg 1 p1 eeldavad, et ehitusprojekti vastavus detailplaneeringule ja detailsema planeeringu vastavus üldisemale planeeringule on üheselt määratud. Praktikas on pigem reegliks, kui erandiks, et see nii ei ole. Eriti tugevalt ilmneb see vastuolu mahuliselt keerulisemate objektide puhul. Avalikkuse ette on jõudnud mitmed selleteemalised vaidlused just linnade kesksete suurehitiste puhul (Tartu tigutorn, Viru keskus, Sakala keskus). Seadus ei anna ühtki põhimõtet, kuidas peaks toimuma ehitusprojekti planeeringule vastavuse hindamine. See mõjub hävitavalt kogu planeermise tulemuslikkusele ja usaldusväärsele.

Riigikohtu lahend 3-3-1-42-03 annab mõista, et ehitusprojekti formaalne detailplaneeringule vastavus ei anna veel õigust väljastada ehitusluba - kohalik omavalitsus peab lisaks kaalutlema võimalike puudutatud isikute huve ja ka avalikke huve. See annab üldise sisulise põhimõtte, kuid praktikas kasutatakse seda harva. Riigikohtu poolt antud suunad võiks kajastuda ka seaduses. Kuna nii ehitusprojekti kui detailplaneeringu koostajaks on üldjuhul arhitekt, siis peaks ehitusprojekti ja detailplaneeringu sisulise kooskõla hindamiseks olema volitus samuti ennekõike arhitektil.

8. Ehitusmääruse eesmärk

PlanS § 5 defineerib ehitusmääruse, kui kõige üldisema dokumendi planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamiseks. EhS § 19 lg 4 kohaselt määratakse aga ehitusmääruses oluliselt detailsemaid küsimusi, nagu näiteks arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused. Need määratlused on omavahel sisulises vastuolus. Arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused on iga üksikjuhtumi puhul mõnevõrra erinevad ja nende määramine on olemuselt üld- või detailplaneeringu ülesandeks. Praktikas on see vastuolu tekitanud palju segadust ja ehitusmääruse mõiste tähendus on hägustunud. Seaduses tuleks ehitusmääruse mõiste defineerida uuesti vastuoludevabalt.

9. Planeeringu sisu ja koosseis

Detailplaneeringu sisu reguleerib PlanS § 9 lg 2. Praktikas aga ilmnevad aga pidevalt vajadused ka mitmete teemade käsitlemiseks, mida selles lõikes pole nimetatud. (Rannajoone muutmine, akvatooriumi planeerimine, maastiku planeerimine, maapinna kõrguste muutmine, avaliku ruumi ja piirete planeerimine). Sageli ei julge või ei soovi planeerijad hoolimata sisuliselt vajadusest neid küsimusi lahendada ja kohalikud omavalitsused seda nõuda, sest seadusega pole niisugust eesmärki seatud. Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-72-05 analüüsi juhtumit, kus linnavalitsus määras omaniku tahte vastaselt Pärnu jões sadama akvatooriumi detailplaneeringuga. Kohus leidis, et see on olemuslikult seotud detailplaneeringu eesmärkidega. See lahend on põhimõtteliselt aluseks ka teiste sellelaadsete küsimuste käsitlemisel. Kuna kohtulahendid on üldiselt omavalitsustes halvasti tuntud, peaks õigusloome arengus niisugused kohtulahendid arvesse võtma. Praegusel hetkel saab planeeringute sisu ja koosseisu ülesehitamisel võtta aluseks HMS § 5 lg 1 ja 2 (vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõte), mis aitab märksa paremini organiseerida planeeringu sisu, kui planeerimisseaduses määratud mittetäielik ülesannete nimekiri.

10. Projekteerimistingimuste mõiste

EhS § 19 määrab projekteerimistingimuste mõiste ehitusprojekti koostamise lähtealusena, kui projekteerimine ei toimu detailplaneeringu alusel. PlanS § 9 lg 10 määratleb erandid, mille puhul projekteerimistingimusi saab kasutada detailplaneeringu asemel.

Seadus ei anna ühest selgust, kas projekteerimistingimusi võib väljastada ka siis, kui kehtiv detailplaneering on olemas. Praktikas on selle järgi siiski vajadus sagedane. Ainult kehtiva detailplaneeringu ja ehitusmääruse alusel ei ole sageli võimalik järgneva ehitusloa menetluse tulemuslikkuseks piisavaid eeldusi luua. Detailplaneeringud on koostatud erinevatel aegadel ja erinevatel eeldustel. Sageli on projekteerimise alustamisel vajalik täiendavaid huvisid selgitada ja avalikke huve mõtestada.

Projekteerimistingimuste mõiste ei haaku hästi hea halduse tavadega. Rangete nõuete esitamine selles staadiumis ei ole enamasti otselt vajalik. Riigikohus on lahendis nr 3-3-1-28-06 viidanud, et projekteerimistingimused peavad olema väga tugevalt motiveeritud. Kohalikud omavalitsused kirjutavad projekteerimistingimustesse nõudeid niiöelda igaks juhuks, et ette vältida võimalikke hilisemaid soove võimaliku avaliku huvi vastase ehitusloa taotlemiseks. Kõiki üksikasju motiveerida on aga põhjendamatult töömahukas. Haldusmenetluse läbiviimiseks sobivam mõiste oleks "projekteerimise lähteseisukohad", milles kohalik omavalitsus saab sõnastada avalikud huvid ning tasakaalustatud lahenduse leidmine saab toimuda projekteerimisprotsessi käigus.

11. Detailplaneeringu koostamise delegeerimine

Omaavalitsustel puuduvad enamasti eelarvelised vahendid kõigi planeeringute koostamiseks. PlanS § 10 lg 6 annab võimaluse sõlmida huvitatud isikuga leping planeeringu koostamiseks ja selle finantseerimiseks. See erandlik võimalus on praktikas muutunud tavaks. Paljud omaavalitsused arvestavad sellega ka eelarvete koostamisel. Väga sageli delegeeritakse eraõiguslikule isikule kogu planeeringu koostamine. Eraõiguslik isik kasutab sageli saadud õigusi täpselt endale vajaliku planeeringulahenduse saamiseks ning esineb kohalikus omaavalitsuses väidetega, et puuduvad õiguslikud alused selle mittevastuvõtmiseks. Väga sageli annavad kohalikud omaavalitsused selles olukorras järele ja kehtestavad avaliku huvi vastase planeeringu. Seaduses tuleks täpsemalt selgitada, et planeeringu koostamise sisulist külge ei saa eraisikule delegeerida.

12. Arhitekti volitused ja vastutus

Praegu kehtiv Planeerimisseaduse paragrahv 13 ja Ehitusseaduse paragrahv 47 sõnastus annab planeerimise ja projekteerimise õiguse väga laiale isikute ringile, kellel pole piisavat eriharidust ega kvalifikatsiooni. Ühiskonna silmis langeb aga vastutus projekteerimistöö kvaliteedi eest otseselt arhitektkonnale. Avalikes huvides on vajalik siduda projekteerimise õigus selgelt arhitekti kutsekvalifikatsiooniga, mis oluliselt suurendaks arhitekti vastutustunnet ehitatud keskkonna eest ning selle kaudu tõstaks kogu ehitatava keskkonna kvaliteeti. Muudatuste jõustumiseks võib anda mõneaastase aja, et kvalifitseerimisprotsess piisaval tasemel läbi viia. Volitatud arhitekti kutsekvalifikatsioonide omistamine käib juba praegu, kuid taotlejaid on vähe, sest praegune seadus kutsekvalifikatsiooni ei nõua.

Omaette küsimus on valla- ja linnavalitsustes töötavate arhitektide kvalifitseerimine. Paljud omaavalitsused on linnaarhitektiks nimetanud isiku, kellel puudub arhitekti haridus ja kelle tööülesanneteks on pigem planeeringute ja ehituslubadega seotud tehniline töö, kui arhitekti töö. Väga sageli vastav ametikoht üldse puudub. See olukord devalveerib arhitekti kutse väärtust ning loob avalikkusele linna/vallaarhitekti tööst petliku mulje.

Seaduses oleks vajalik sätestada arhitekti kutsekvalifikatsiooni nõue planeerimis- ja projekteerimisalaste tööde tegemiseks. Linna- ja vallaarhitektidele saab seaduse kaudu anda selged õigused ja kohustused. Kuna väiksemates omaavalitsustes puudub vajadus arhitekti tööle võtta, võiks seaduses anda võimaluse sõlmida arhitektuuribüroodega halduslepinguid vastavate teenuste osutamiseks erasektori poolt.

13. Kaalutusõiguse teostamine rohkete valikuvõimaluste korral

HMS § 4 defineerib kaalutusõiguse. Planeerimis- ja projekteerimisvaldkonna otsused (planeeringu kehtestamine, ehitusluba), on riigikohtu praktika järgi kaalutusotsused, mille juures omavalitsusel on erakordselt suur diskretsioonivolituse. Sisuliselt on selle diskretsiooni teostamisel valikuvõimalusi enamasti lõpmatult palju, see tuleneb ruumi olemusest. Omavalitsused on nii suure valikuvõimaluste hulga käsitlemisel sageli raskustes ning kaalutlusi kirja panna on äärmiselt keerukas. Eriti puudutab see uutele suurematele aladele uue linnastruktuuri planeerimist. Paljud võimalikud variandid jäävad läbi kaalutlemata ja sageli otsustakse standardsema ning erinevaid huve vähem arvessevõtva lahenduse kasuks.

Olemuslikult sobib diskretsioonivolituse teostamiseks selles olukorras kõige paremini arhitektuurivõistlus. Praktikas on see vahend ennast hästi tõestanud. Võistluse eesmärk on selgitada välja võimalikult suur hulk professionaalseid ja lähtetingimustele vastavaid lahendusi. Võistluse zürii, mille moodustavad vastava eriala professionaalid ning millesse on kaasatud võimalikult palju asjast huvitatud isikuid ja avalike huvide esindajaid, teeb sisulised kaalutlused ja valib välja sobivaima lahenduse.

Mõned omavalitsused on pidanud seda lahendust sageli sisuliselt sobivaks, kuid kuna seaduses puudub vastav volitus niisugusel viisil kaalutusõigust teostada, siis kaheldakse selle rakendamise õiguspärasuses, näiteks juhul kui omanik on vastu.

Planeerimis- ja projekteerimisvaldkonna kaalutusõiguse eripärad vajaks seaduses täpsemat sõnastamist.

14. Avaliku ruumi ehitamine

EhS § 13 määrab avalike teede ja haljastuse, sisuliselt kogu avaliku ruumi väljaehitamise kohustuse kohalikule omavalitsusele. Erand kehtib juhul, kui lepatakse kokku teisiti. Sagedased on juhtumid, kus omavalitsus on sunnitud aastaid tagasi kehtestatud detailplaneeringu alusel rajatava eraarendusprojekti tarbeks avaliku ruumi välja ehitama. Kohtupraktika alusel on eraomanikul võimalik vastavad kulud ka välja nõuda juhul kui ta ise vastavad avalikud rajatised välja ehitab. Kohalikel omavalitsustel puuduvad enamasti eelarvelised vahendid teede ja avalike rajatiste väljaehitamiseks erainitsiatiivil teostatavate arendusprojektide ümbruses. Selle tõttu on tagamata ka ehitatud keskkonna terviklik väljaehitamine ning mitmetel juhtudel jäävad uutel arendusaladel avalikud rajatised lihtsalt välja ehitamata. Seaduse niisugune sõnastus ei kaitse avalikku huvi tervikliku elukeskkonna järele, vaid pigem kahjustab seda. Vajalik oleks võimaldada kohalikel omavalitsustel oodata vastavate haldusaktide andmisega kuni väljaehitamine on selgelt kokku lepitud. Seadus niisugust õigust aga otseselt ei anna.

IV EHITATAVA KESKKONNA SEADUSEST

Ehitatava keskkonna loomise kõige üldisemad alused on juba täna sõnastanud Vabariigi Põhiseaduse § 32, Haldusmenetluse seaduse § 4 ja Planeermisseaduse § 1. Nendest paragrahvidest tulenevad põhiprintsiibid (üldine ehk avalik huvi, kaalutusõigus ja planeermise üldpõhimõtted) vajavad selles valdkonnas täpsemat sisustamist. Kuna ehitatava keskkonna loomine sisaldab erakordselt palju eripäraseid juhtumeid ja ruumiline mitmekesisus on lausa üks põhilisi eesmärke, siis võib osutada otstarbekaks nende põhimõtete valdkonnasiseseks mõtestamiseks uue põhjaliku üldseaduse loomine. Seda seadust võib nimetada Ehitatava keskkonna seaduseks. See peaks koondama kõik need põhimõtted, mis on olulised läbivalt kogu ehitatava keskkonna loomise protsessis, alates üleriigilisest planeerimisest kuni ehitamiseni.

Sel juhul peaks Haldusmenetluse seadus jääma ehitatava keskkonna seaduse suhtes üldseaduseks. Ehitatava keskkonna seaduse ja Asjaõigusseaduse seosed tuleks uues seaduses nii mõtestada, et need kaks seadust (kui avalikku ja erahuvi esindajad) selgelt tasakaalustaksid teineteist.

Ehitatava keskkonna seadust saab käsitleda üldseadusena järgmiste seaduste suhtes:

- Planeermisseadus (mida võib sisu poolest nimetada ka Planeeringumenetluse seaduseks)
- Ehitusseadus
- Teeseadus
- Veeseadus
- Looduskaitseadus
- Muinsuskaitseadus
- Maakatastriseadus
- Maakorraldusseadus
- Maareformi seadus

Ehitatava keskkonna seaduse eesmärgid saavad olla:

1. Sisustada avaliku (üldise) huvi mõiste.
2. Anda volitused avaliku huvi esindamiseks ja erinevate avalike huvide omavaheliseks kaalutlemiseks.
3. Defineerida ehitatava keskkonna mõiste, kirjeldades hoonestust, maastikuid ja teedevõrku ühtse tervikliku organiseerimist vajava süsteemina.
4. Määratleda loodusliku ja ehitatava keskkonna teineteist toetava arengu üldpõhimõtte.
5. Defineerida ehitatavat keskkonda muutva haldusakti üldmõiste ja siduda see haldusakti aluseks oleva projekti/planeeringuga ning vastava kutsekvalifikatsiooniga.
6. Defineerida avaliku ruumi mõiste.
7. Sätestada avalik-õigusliku isiku omandis oleva avaliku ruumi ja planeerimata ruumi mittekäibelisus ning anda põhimõtte, et käibelisuse muutmine toimub läbi planeeringumenetluse.
8. Anda üldised põhimõtted avaliku ruumi planeerimiseks ja projekteerimiseks.
9. Sõnastada ehitatava keskkonna arendamisel kehtiv järjepidevuse põhimõtte ja luua alused selle tagamiseks.
10. Sõnastada ehitatava keskkonna arendamisel kehtiv (erinevate huvide) tasakaalu põhimõtte ja luua alused selle tagamiseks.
11. Sätestada üldpõhimõtte, et avalik-õiguslikud isikud teevad planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusalaseid otsuseid lähtudes avalikust huvist.
12. Defineerida ehitustiheduse mõiste (ehitusõiguse asemel) ja siduda selle käsitlus (määratud tiheduse suurendamine või vähendamine) erinevate huvitatud subjektide huvidega ja avalike huvidega (nii, et saab kaotada ehitusõiguse mõiste "valutul viisil" sidudes selle ka seni kehtestatud planeeringutes kasutatud ehitusõiguse mõistega).
13. Leida asendav termin planeerimises kasutatava sihtotstarbe mõiste asemele, (jättes sihtotstarbe mõiste eesmärgiks üksnes maa tegeliku kasutamise ja maamaksu arvestamise määratlemise.)
14. Selgitada planeeringu kaudu tekkiva avalik-õigusliku kitsenduse ja planeeringus kavandatud servituudi vajaduse õiguslik tähendus.
15. Kaotada seadusest projekteermistingimuste mõiste ja luua uus mõiste "projekteerimise lähteseisukohad", defineerides selle vastavalt halduse headele tavadele.
16. Selgitada planeeringu lähteseisukohtade mõistet vastavalt halduse headele tavadele, pannes aluse planeeringu lähteülesande mõiste kadumisele planeerimispraktikast.
17. Sätestada planeeringutele, planeeringu lähteseisukohtadele ja projekteerimise lähteseisukohtadele üldine vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtte.
18. Siduda detailsema planeeringu üldisemale planeeringu vastavuse, ehitusprojekti detailplaneeringule vastavuse ja ehitise ehitusprojektile

- vastavuse küsimus kaalutusõiguse mõistega ning anda volitus nimetatud vastavuste hindamiseks kutsekvalifikatsiooniga isikule.
19. Luua alused ehitatavat keskkonda loovate haldusaktide kehtivuse lõpetamiseks vajaduse ilmumise korral. (Selgitada, kui kaua kehtib omaniku õigustatud ootus nendega antud õigustele).
 20. Defineerida selge ehitusmääruse mõiste, mis loob arusaadava erinevuse ehitusmääruse ja planeeringu vahel.
 21. Luua alused avaliku- ja erasektori planeerimis- ja projekteerimisalaseks koostööks niisugusel vormis, mis välistab erasektori poolt dikteeritavate avalikku huvi eiravate planeeringute ja projektide elluviimise.
 22. Sätestada planeerimis- ja projekteerimisalasteks töödeks arhitekti kutsekvalifikatsiooni nõue.
 23. Luua arhitekti kutsekvalifikatsioonide omistamise kord.
 24. Anda võimalus teostada planeerimis- ja projekteerimisvaldkonnas kaalutusõigust arhitektuurivõistluste kaudu.
 25. Defineerida arendusalad ja miljöalad kui erilist tähelepanu vajavad alad ning luua alused nende ruumilise arengu korraldamiseks.
 26. Defineerida tiheasustusalad ja hajaasustusalad.
 27. Reguleerida avaliku ruumi ehitamise korraldamine, andes riigile ja kohalikele omavalitsustele võimaluse nõuda arendusprojektide elluviimisega koos ka teatud osa avaliku ruumi väljaehitamist.
 28. Eristada planeerimis- ja projekteerimisalaste teenuste riigihanked muudest riigihangetest ja luua põhimõte, et nende tööde teostajate valiku puhul on esmaseks kriteeriumiks lahenduse kvaliteet ja avaliku huvi arvestamine. Siduda sellesisulised riigihanked arhitektuurivõistluse mõistega.
 29. Luua üldised alused riigimaa kasutamise korraldamiseks.
 30. Luua üldised alused omavolilise ehitustegevuse vältimiseks ja sätestada võimalus anda prokuratuurile volitus sekkuda omavolilise ehitustegevuse ilmumise korral.
 31. Asutada Ehitatava keskkonnaga tegelev riigiasutus, reguleerida selle juhtimine ja anda selle volitused.
 32. Defineerida võimalike maakonnaarhitektide, linna- ja valla peaarhitektide ning arendusala ja miljöala peaarhitektide nimetused, samuti anda volitused nende järjepideva töö tagamiseks. Anda võimalus nende tööde tegemiseks vaba elukutsena halduslepingu alusel.
 33. Sätestada üldine koostöö põhimõte, mille järgi planeeringute ja projektidega seotud kaalutlused viiakse läbi avalikku huvi esindava avalikus sektori tellimusel töötava arhitekti ja loodavat objekti kavandava isiku tellimusel töötava arhitekti koostöös.

Ehitatava keskkonna seadusesse saab osaliselt, täielikult või ümbersõnastatult üle tuua üldised põhimõtted ja erinevaid seadusi siduvaid sätteid olemasolevatest seadustest:

PLANEERIMISSEADUS

- §1 (lg 2 ja 3) Seaduse reguleerimisala ja eesmärk
- §2 Planeering
- §3 Planeerimise põhimõtted
- §4 Planeerimisalase tegevuse korraldamine
- §5 Valla või linna ehitusmäärus
- §13 Planeeringu koostamise õigus
- §30 Kinnisasja võõrandamine
- §31 Sundvõõrandamise kohaldamine planeeringu elluviimiseks
- §32 Riiklikult tähtsa ehitise mõiste
- §33 Riiklikult tähtsa ehitise asukohaettepanek

EHITUSSEADUS

- §2 Ehitise, projekteerimine ja ehitamine
- §12 Ehitamisele esitatavad nõuded
- §13 Teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamine
- §18 Ehitusprojekt
- §19 Ehitusprojekti koostamise lähteandmed
- §47 Vastutav spetsialist
- §49 Projekteerimisettevõtja kohustused

Seoses Ehitatava keskkonna seadusega tuleks üle vaadata ja ümber sõnastada Asjaõigusseaduse kinnisomandi ulatust ja kitsendusi reguleerivad paragrahvid 127-167, mis sageli satuvad paratamatusse vastuollu planeeringutega.

V

EHITATAVA KESKKONNAGA TEGELEVA RIIGIASUTUSE LOOMISEST

Hetkel tegeleb ehitatava keskkonna erinevate osade, riigi huvide esindamise, planeerimise korraldamise, riigimaa arengu suunamisega erinevates riigiasutustes mitmeid osakondi:

- Siseministeeriumi planeeringute osakond
- 15 maavalitsuste planeeringute osakonda
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ehitus- ja elamuosakond
- Muinsuskaitseamet
- Maa-ameti kinnisvaraosakond
- Maanteeameti planeeringute osakond
- Riigi Kinnisvara AS arendusdivision

Riik ei ole seni nende riigiasutuste töö süsteemset korraldamist seni eesmärgiks seadnud. Pigem on aja jooksul ehitatava keskkonnaga tegevaid asutusi lahku viidud. Kunagi olid olulisemad asutused Keskkonnaministeeriumi alluvuses, mis on olemuslikult ehitatava keskkonnaga kõige rohkem seotud. Sealt on planeerimisvaldkond viidud Siseministeeriumi alla ja ehitusvaldkond Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi alla. Riigi Maa-amet on endiselt Keskkonnaministeeriumi alluvuses. Muinsuskaitseamet on Kultuuriministeeriumi alluvuses. Paremuse suunas viivad muutused algavad siis, kui riik leiab lahenduse, kuidas ühendada nelja erineva ministeeriumi alluvuses töötav ehitatava keskkonna loomise valdkond terviklikult funktsioneerivaks.

Ehitatav keskkond vajab riiklikku koordineerimist ja järjepidevat juhtimist. Tagamaks selle töö järjepidevust ja sõltumatust päevapoliitilistest muutustest, tuleks riigil tõsiselt kaaluda ehitatava keskkonnaga tegeleva riigiasutuse loomist, millel on ka selged seaduse poolt antud volitused. Riigi poolt arendatavatel objektidel on paratamatult kogu ehitatavas keskkonnas keskne tähendus ja vastav riigiasutus peaks olema eeskujuks kõigile arendajatele. Mitmetes aruteludes on niisugust võimalikku asutust nimetatud Riigiarhitekti bürooks või ametiks. Selle asutuse töö ei saa aga olla tulemuslik, kui tema töövaldkond jääb ühekülgses või kui tal puuduvad piisavad volitused.

Kokkuvõtlikult peaks ehitatava keskkonnaga tegeleval riigiasutusel olema järgmised ülesanded:

- Üleriigilise planeeringu koostamise juhtimine.
- Maakonnaplaneeringute koostamise koordineerimine.
- Riiklikult tähtsate arendusalade ja miljööalade määramine ja nende planeerimise korraldamine.
- Riigi omandis maa planeerimise korraldamine.
- Riigi maa käibelisuse ja munitsipaalomandisse andmise üle otsustamine.
- Riiklikult tähtsate objektide projekteerimise korraldamine.
- Riiklike kultuuri-, sotsiaal- ja infrastruktuuri- ja muude objektide asukohavalikute tegemine.
- Riiklikult tähtsate arhitektuurivõistluste korraldamine.

- Osalemine ehitatavat keskkonda puudutavate riiklike arengukavade ja riigieelarve koostamise juures.
- Riiklike huvide esindamine kohalike omavalitsuste poolt koostatavate planeeringute ja projektide puhul (näit. ranna- ja kaldaalad, riiklikult olulised arendus- ja miljööalad).
- Kohalike omavalitsuste riigipoolse rahalise toetamise korraldamine kvaliteetsete ja kõrgetasemeliste planeeringute koostamisel ja elluviimisel;
- Vajadusel hinnangu andmine kohalike omavalitsuste planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusalaste otsuste kaalutluste põhjalikkuse ja avaliku huvi arvestamise kohta.
- Ehitatava keskkonna arenguga seotud seaduste ja määruste eelnõude koostamine.