

Ruumilise arengu üldmõisted

Töö valmis aastatel 2008-2010 Eesti Kultuurkapitali toetusel ning sellest sai osa Eesti Arhitektide Liidu sisendist planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise protsessi. Töö on seni ilmunud OÜ Linnalahendused veebilehel, siin avaldatud lühendatult.

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. aastal ning ühtsesse vormi viidud juunis-oktoobris 2010. aastal.

Seda tuleb käsitleda loominguulise tööna, milles leiduvad seadusesätete sõnastuse ettepanekud ei pretendeeri korrektsele sobitumisele muude seadustega, vaid 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 ladiusalt toimiv õigussüsteem.

ruumilise arengu kavandamisest ja elluviimisest kui terviklikust järjepidevast protsessist.

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

70 Üldine taust

Kogu planeerimis- ja ehitusvaldkonna seaduste keskne eesmärk peab 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 valdkondadega, 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 ladiusaks kulgemiseks, alustades asjakohaste mõistete (sealhulgas planeerimist ja ehitamist ühendavate mõistete) defineerimisest.

Olemasolevate seaduste olemuslikud ebakõlad

Kehtiv planeerimiseseadus reguleerib eelkõige planeeringumenetlust ja isikute huvide arvestamist kuni detailplaneeringu kehtestamiseni. Ehitusseaduse keskne eesmärk on ehitiste ohutus. Kummagi lähenemise vajalikkuses ei saa kahelda, kuid kui planeerimiseseaduses ja ehitusseadus on üksteisest lahutatud, on läinud kaduma ettekujutus

Ruumi olemuslike omadustega arvestamine

Kehtivates regulatsioonides on pööratud põhjendamatult vähe tähelepanu asjaolule, et iga planeeringu ja ehitusprojekti kaudu luuakse teatav ruumiline struktuur, mis on tulevikus kujuneva ruumilise keskkonna, selle funktsionaalse ja visuaalse kvaliteedi peamine alus. Selle ruumilise struktuuri valik on keskne otsus nii planeeringu kui 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 kaht kesket teemat – planeeringumenetlust ja ehitise ohutust – saab käsitleda ruumilise arengu kavandamise ja elluviimise osadena, mis töötavad kooskõlas kõigi üldiste eesmärkidega. Seejuures ei ole põhjust muuta olemasolevaid väljakujunenud menetlussysteeme, juhul kui selleks ei tulene vajadust üldisematest eesmärkidest. Olemasolevaid menetlussysteeme on võimalik muuta efektiivsemaks, loobudes ülearustest protseduuridest, mida viiakse praeguses süsteemis läbi 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. [---]

Kui õigussüsteemi edasiarendamisel piirduda üksnes olemasolevate seaduste täiustamise ja mõistete ühtlustamisega (loobudes nende mõistete sissetoomisest, mis puuduvad senistes seadustes, kuid on ruumilises arengus olemusliku tähtsusega) siis võib jääda saavutamata

keskne eesmärk. Kui ruumilist planeerimist, projekteerimist ja ehitamist ei õnnestu teineteist täiendavaks terviklikuks protsessiks ühendada, siis pole planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimisel sisulist tulemust.

Ruumi mitmekesisuse väärtustamine

Eri inimestel, kes ruumi kasutavad, on erineval ajal erinevad soovid ja vajadused. Seetõttu võib üheks esmaseks üldiseks vajaduseks lugeda ruumilist mitmekesisust, mis seisneb olemasoleva mitmekesisuse säilitamises ja uute arengute tulemusel mitmekesisuse rikastamises. Samas on mitmekesisuse hoidmise ja rikastamise eesmärk eripärane selles mõttes, et õigussüsteemis on seda üsnagi keeruline kirjeldada.

Siiski peaks ruumi kujundavate regulatsioonide loomisel silmas pidama üldist printsiipi:

- » Kui rõhutada seaduses lihtsal viisil kontrollitavate (enamasti arvuliste) piirangute ja nõuete alusel planeerimist, projekteerimist ja ehitamist, siis soosime lihtsate ja standardsete ruumiliste lahenduste kasutamist.
- » Kui rõhutada seaduses erinevate ruumiliste lahenduste läbikaalumist ning nende lahenduste loomise abil igal üksikjuhtumil inimeste jaoks sobivaima ruumi leidmist, siis 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 avalikustamine, isikute huvide arvessevõtmine ja tasakaalustamine on elementaarsed ja peaks jääma ka edasiste regulatsioonide aluseks. 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. formaalsetele 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 arvulise 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 lõpmalt 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 peab ka ruumilise arengu haldusmenetluse esmane eesmärk 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 ladusamate protsesside, samuti inimsõbralikuma ja mitmekesisema ruumini.

Lähtudes eelnevatest eesmärkidest on järgnevalt esitatud hulk võimalusi, kuidas seaduses üldiste mõistete defineerimise kaudu liikuda värskema ja tänapäevasema süsteemi poole.

1. RUUMILISE ARENGU SEADUS

Isikuid ja üldsust huvitab eelkõige valmishitatud ruumiline keskkond ja selle vastavus nende ootustele. See ootus 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 kirjeldavaid ja igas üldistusastmes olulisi läbivaid üldprintsiipe.

Planeerimisseadus (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 eesmärk on määrata üldised põhimõtted ruumilise arengu kavandamiseks ja elluviimiseks.
- (2) Ruumilise arenguna käsitletakse isikute poolt teadlikult elluviidavaid pikaajaliselt püsivaid muudatusi ruumis sellises 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 eesmärk 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 ruumiline 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.

3. ÜLDISEMA JA DETAILSEMA RUUMILISE LAHENDUSE KOOSKÕLA

Praktikas on rohkelt probleeme erineva üldistusastmega dokumentide (näiteks üldplaneeringu-detailplaneeringu või detailplaneeringu-ehitusprojekti) vahelise kooskõla (vastavuse) hindamisega. Ebakõlad võivad ilmned isegi samaliigiliste planeeringute või ehitusprojekti eri staadiumite vahelise vastavuse hindamise juures.

Juhul kui 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 ilmneb 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 nii 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 kooskõlas olevaks 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 vastava 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. Vastavad põhimõtted on olemasolevates seadustes juba kirjas. Ruumilise arenguga seotud otsustes on olnud senises praktikas üksikisikute õigustel tuntavalt suurem kaal kui üldistel väärtustel. Seepärast tuleb üldpõhimõtete sõnastamisel tuua seaduse üldosas üksikisikute vabaduse tagamise tasakaaluks 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.

§ 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 eesmärk 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 panna kirjaüldine järjepidevuse põhimõte:

§ 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 seadusekohase avaliku menetluse.

Järgnevalt kirjeldatud ruumilise mitmekesisuse ja terviklikkuse põhimõtted võivad olla esmapilgul teineteisega vastuolus, kuid just seoste ja tasakaalu leidmine nende vahel on üks põhimõttelisemaid, keerukamaid ja loomingulisemaid ülesandeid, millele ruumilise lahenduse kaudu vastuse leidmist võib pidada ruumilise kvaliteedi põhikriteeriumiks. Need teineteist täiendavad üldpõhimõtted sõnastada 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

Põhiseaduse paragrahv 32 käsitleb mõistet „üldine huvi“ (igapäevaelus kasutatakse rohkem mõistet „avalik huvi“).

Üldiste või avalike huvide esindamise küsimus on planeerimis- ja ehitusalastes seadustes selgelt reguleerimata. See küsimus tuleks lahendada, käsitledes

muu-hulgas ka üleriigilisi huvisid, mida võib nimetada omaette nimetusega, näiteks „riiklik huvi“.

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

Avalike huvide esindamise õigust omavate isikute ringi tuleks täpsustada. Kehtiv olukord, kus planeeringumenetluses on võimalik igapäev osaleda, kuid ehitusloa menetluses osaleb üksnes otseselt puudutatud isik, viib mõnes olukorras planeerimise eesmärgi kaotsimineku. Kehtivate seaduste järgi saab kohalik omavalitsus väljastada ehitusloa, mille kooskõla planeeringuga on avaliku huvi seisukohast olematu või kaheldav, kusjuures sellist otsust ei ole avalikule huville tuginedes võimalik vaidlustada. Avalikud huvid peavad kehtima samaväärselt 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) Organisationsioonid, 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 [---]

7. ASULA TERVIKLIK RUUMILINE ARENG

[---]

8. MILJÖÖALA JA ARENDUSALA TERVIKLIK RUUMILINE ARENG

Kehtivas planeerimiseaduses 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. Niiisuguse regulatsiooni eesmärk on avalike huvide seisukohalt vägagi põhjendatud, aga valitud on mõneti ebatstarbekas vahend. Miljööaladel on hoonestuse, kruntide ja avaliku ruumi struktuur juba välja kujunenud ning selle kaitse ongi regulatsiooni eesmärgiks. Samas tähendab see, et detailplaneeringuga ei ole miljööaladel asuvatel üksikutel kruntidel eriti midagi planeerida, sest nii krundid kui hoonestuspõhimõtted on juba olemas. Oluline on hoopis 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 ei ole põhjust neid seaduse kaudu nõuda. Menetluse objektiks on sel juhul sisuliselt ehitusprojekti eskiisi asendiplaan, mis vormistatakse detailplaneeringuks. Niiisuguste detailplaneeringute suur hulk devalveerib kokkuvõttes planeeringu mõistet, kuna planeeringuks nimetatakse sageli dokumente, mis ei vasta sisu poolest enam 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 eskiisi kooskõlastust naabritega 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 terviklikud tänu varasematel aegadel valitud terviklikele planeeringuliste 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 arendusala parim ruumiline visioon.
- » Isikute vajaduste ja huvide ning avalike huvide arvessevõtmist ja tasakaalustamist nii võistluse ülesandes, planeeringumenetluses kui ka jooksvalt üksikobjektide

vastastikuse koostöö arvestamisel projekteerimise käigus.

- » Visiooni alusel koostatud detailplaneeringu (või vähemalt hoonestus-, tänava- 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 eesmärk eelkõige olemasoleva väljakujunenud tervikliku ruumilise struktuuri väärtustamine ja säilitamine.
- (2) Arendusala on maa-ala, mille piires on ruumilise arengu eesmärk 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 võrdumärk 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 just 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 sõnastada seaduses 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 menetlusviis. Seepärast oleks otstarbekam võtta kasutusele mõiste „arendusloa taotlus“, mille alusel omavalitsus valiks vastavalt olukorrale kõige eesmärgipärasema menetlusviisi.

Et vältida ülearuseid ja koormavaid menetlusprotsesse, tuleks anda omavalitsusele lisaks ka selgesõnaline kaalutlusruum ja eesmärgipärase menetlusviisi rakendamise võimalused detailplaneeringuga mittekooskõlalise 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) Arendustaotluses 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 väljastab menetluse alustamisel omapoolsed lähteseisukohad, milles kirjeldab vähemalt menetluse läbiviimise protsessi ja ruumilist lahendust mõjutavaid avalikke huve.

10. RUUMILISTE LAHENDUSTE VALIKU

ÜLDISTE ALUSTE LOOMINE

[---]

11. RUUMILISE PLANEERIMISE SEOSTAMINE

EHITUSLIKU PROJEKTEERIMISEGA

[---]

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 ajalast perspektiivi ning ei ole loodud piisavaid aluseid ajalise muutumise arvestamiseks. 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 pole 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 planeeringu 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) täidetud on seadusest tulenevad menetlusnõuded;
 - 2) planeering ei kahjusta üldisemate planeeringute ruumilist terviklikkust;
 - 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 pole alustatud ning elluviimise alustamine poleks kooskõlas kehtestamisjärgse aja jooksul ilmnunud uute avalike huvidega;
 - 5) planeering on vastuolus mõne õigusakti või üldisema planeeringuga;
 - 6) planeering pole käsitletud piisava põhjalikkusega teemasid, mis seoses kehtestamisjärgsel ajal uuendatud nõuetega vajavad vastava üldistusastmega planeeringutes lahendamist;
 - 7) planeeringu maa-alal või selle ümbruses toimunud tegeliku ruumilise arengu tagajärjel pole planeeringu edasine elluviimine kehtiva ruumilise lahenduse järgi enam otstarbekas;
 - 8) planeeringu kehtestamisest möödunud ajavahemik on pikem kui kehtestamise ajal eeldatud elluviimise periood.