



---

# PLANEERIMISE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

---



RAHANDUSMINISTEERIUM



## Sisukord

<b>Sissejuhatus</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Elukeskkonna parendamise põhimõte</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte</b> .....	<b>8</b>
<b>4. Teabe piisavuse põhimõte</b> .....	<b>10</b>
<b>5. Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte</b> .....	<b>12</b>
<b>Kokkuvõte</b> .....	<b>14</b>

# Sissejuhatus

Kuni 30. juunini 2015 kehtinud ehitus- ja planeerimisalastes seadustes ei olnud siduvaid põhimõtteid kuigi palju. Osaliselt aitas see asjaolu kindlasti kaasa planeerimistegevuse eklektilisusele ning üsnagi juhuslikule ruumilisele arengule Eestis. Praegu kehtiva planeerimisseaduse 2. peatükis on planeerimise põhimõtted senisest märksa põhjalikumalt lahti kirjutatud.

Põhimõtted võib jagada kaheks – planeeringute sisulisi ülesandeid kujundavateks ning menetluslikeks. Planeeringute sisu aitavad kujundada elukeskkonna parendamise ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtted. Menetlusnorme aitavad lahti mõtestada avalikkuse kaasamise ja teavitamise, huvide tasakaalustamise ja lõimimise ning teabe piisavuse põhimõtted.

Planeerimise põhimõtted on olulised, kuna läbi nende rakendamise luuakse eeldused planeeringute kvaliteetsele menetlusele ja sisule. Planeeringute eesmärgiks on ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine ning planeeringulise terviklahenduse loomine vastavas piirkonnas, laiemalt võttes – eelduste loomine hea keskkonna kujunemiseks. Planeerimise põhimõtete järgimine on otseselt nende eesmärkide saavutamise teenistuses – nii protsessi suunamisel kui põhjendatud planeeringulahenduse väljatöötamisel.

Planeeringuid koostatakse alati arvestusega, et need ka ellu viiakse. Ka selles osas on seosed planeerimise põhimõtetega ilmselged. Teabe piisavus on, näiteks, väga oluline selleks, et välja valitud planeeringulahendus oleks kvaliteetne ja oma sisult realistlik. Seejuures saadakse osa teabest ka läbi avalikkuse kaasamise. Viimane aga koos huvide tasakaalustamisega võimaldab jõuda kokkulepeteni, mis on vajalikud planeeringu elluviimise tagamiseks. Kvaliteetne ja läbiräägitud planeering, mis on suunatud keskkonna parendamisele ja teostab seda läbi otstarbeka

maakasutuse, on eri osapooltele oluliseks motivaatoriks sellist planeeringulahendust ellu viia.

Maakasutusele ja ehitamisele tuleb planeeringutes mõistetavalt seada piiranguid, aga need piirangud ja nende kohaldamise alused ei saa olla ainult kaalutlemise tulemusena sündinud, vaid peavad tuginema normidele. Seega, kuigi valdkonna omapära tõttu ei ole mõistlik planeerimise jaoks luua väga üksikasjalikku regulatsiooni, siis planeerimise põhimõtete täpsem sõnastamine on igati põhjendatud, kuna see vähendab tõenäosust, et planeeringu koostamise käigus langetatakse otsuseid suvaliselt. Kuna planeeringu koostamise korraldamisel on võrreldes teiste haldusmenetlustega jäetud oluliselt suurem vabadus kaalutlemisel, siis on selgemad ja rohkem lahti kirjutatud planeerimise põhimõtted kindlasti abiks põhjendatud ja õiglasemalt kaalutletud planeeringuotsuste tegemisele.

Põhimõtted ei pea väljenduma otseselt konkreetsetes planeeringuülesande lahenduses, aga neile tuginemine annab olulised kaalutusargumendid ühe või teise valiku kasuks otsustamisel.

Iga põhimõtte lahtiseletamisel on kasutatud sama struktuuri. Peatüki juhatab sisse planeerimisseaduse sõnastus, millele järgneb põhimõtte põhiolemuse lühiselgitus. Seejärel viidatakse, kellele ja millist tüüpi planeeringutele eeskätt antud põhimõtte rakendub. Kindlasti ei tähenda see, et põhimõtet ei peaks rakendama teised menetlusosalised või et seda ei tuleks silmas pidada lõigus nimetamata planeeringuliikide puhul. Iga peatüki teine pool esitab põhimõtte mõistmiseks vajalikud olulisemad mõisted ning selgitab pikemalt, kuidas toimub konkreetse põhimõtte rakendamine.

Käesoleva dokumendi on koostanud Rahandusministeeriumi planeeringute osakond, tuginedes Sandra Mikli (Justiitsministeerium) ja Heikki Kalle (Eesti Keskkonnainstituut) sisendile.

# 1. Elukeskkonna parendamise põhimõte

Planeerimisseaduse § 8 toob välja, et planeeringuga tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlike väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi.

Põhimõtte rakendamiseks peab planeerimisalase tegevuse korraldaja planeeringu ülesannete lahendamisel kaaluma erinevaid olulisi tingimusi avaliku ruumi ja – teatud juhtudel – privaatse ruumi kujundamisel, nt erinevad väärtused, kohapealsed keskkonnatingimused, kujunenud tavad ja harjumused jne. Laiem eesmärk on, et planeeringutega ei antaks ainult maakasutus- ja ehitustingimusi, vaid kujundataks terviklik ruumilahendus, mis täidab kõiki funktsionaalseid vajadusi.

Põhimõtte seostub eelkõige planeeringutega, millega antakse täpsemad maakasutus- ja ehitustingimused – nt riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringud ning üld- ja detailplaneeringud.

Elukeskkonna parendamise põhimõtte rakendamine loob eeldused hea elukeskkonna kujunemiseks – seda nii olemasolevaid väärtusi säilitades kui ka uusi väärtusi luues.

Inimese elukeskkond võib sisaldada väga palju erinevaid väärtusi – loodusväärtus, identiteediväärtus, kasutusväärtus, kultuuriline väärtus, ajalooline väärtus, esteetiline väärtus jne. Erinevad väärtushinnangud on aluseks ka kujutlusele soovitatavast tulemusest, mis erineb tegelikust (faktilisest) seisundist. Ka planeering kirjeldab soovitatavat keskkonnaseisundit. Selle saavutamiseks on vajalik erinevate huvide ja väärtushinnangute tasakaalustamine – niivõrd, kui see on võimalik konkreetse planeeringu eesmärki arvestades.

Elukeskkonna parendamise põhimõtte ei ole oluline mitte ainult uute planeeringute koostamise puhul, vaid ka kehtivate planeeringute asjakohasuse hindamisel. Varemkehtestatud detailplaneeringute ülevaatamise käigus tuleks kaalutleda, kas need planeeringud lähtuvad käesolevast põhimõttest ja kas nende elluviimine tagab kestliku arengu ja parendab elukeskkonna kvaliteeti. Selline analüüs võib anda põhjendused, millele tuginedes kohalik

omavalitsus saab tunnistada kehtetuks detailplaneeringud, mille elluviimisest ta soovib loobuda.

Planeeringud võivad kaotada asjakohasuse väga mitmetel põhjustel – muutuda võivad olukord planeeringualal või selle ümbruses (nt muutused rahvastikus, ehitatud keskkonna iseloomus, transpordivõrgustikule ligipääsus vm), ootused avaliku ruumi kvaliteedile, ettekujutused kestlikust arengust ja kvaliteetsest avalikust ruumist, avalikkuse suhtumine ja ootused jne.

Elukeskkonna parendamisel arvestatakse:

- Objektivsete kvaliteedi näitajatega (nt vastavus keskkonnanormatiividele)
- Subjektivsete hinnangutega, mis võivad olla:
  - a. professionaalsed hinnangud (ekspertid)
  - b. kogukondlikud hinnangud
- Subjektivsete hinnangute puhul tuleb leida tasakaal professionaalsete hinnangute ja kogukondlike hinnangute vahel

Elukeskkonna parendamise põhimõtte on seotud järgmiste mõistetega:

**Elukeskkond** on üksikisiku jaoks märksa laiem kui ainult isiku kinnistu või korteriomand. Elukeskkond haarab ka tema elukohta ümbritsevat avalikku ruumi, iseäranis elukoha läheduses asuvaid parke ja haljasalaseid, samuti selliseid alasid, kus isik tavatseb suhelda, jalutada, sportida, lapsega mängida või muul viisil aega veeta. Laiemas mõttes on elukeskkond aga kogu vahetu üksikisiku või isikute rühma elutegevuseks vajalik keskkond (elu-, tegevus- ja ettevõtluskeskkond). Seega laieneb elukeskkond ka väljapoole isiku elukoha vahetut lähedust, seda ennekõike üldisemat liiki planeeringute korral.



**Turvalisus** on paljude kaasabil loodav ühiskonna seisund, milles inimene tunneb ennast kaitstult ja tagatud on tegelik ohutu elukeskkond, vähendades tõenäosust sattuda ohuolukorda, suurendades võimekust ohule reageerida ja leevendada ohu realiseerumisel tekitatud kahju.

**Kasutajasõbraliku ruumi** kujundamisel tuleb – sõltuvalt kavandatava tegevuse eesmärgist – arvestada ruumi kasutamise mugavusega ning kasutamismugavust puudutavate küsimuste ja funktsionaalsete vajaduste lahendamisega. Need küsimused võivad näiteks olla seotud erinevate liikumisvõimalustega, ühendusteede ja parkimisega, puhkealadega vms.

**Kogukondlikud väärtused** on piirkonnas väljakujunenud traditsioonilised või ajaloolised väärtused. Näiteks võivad sellised säilitatavad väärtused olla traditsiooniline kooskäimiskoht, harjumuspärane puhkeala või park jne. Kogukondlike väärtustega arvestamiseks on planeerimismenetlusse vajalik kaasata piirkonda esindavaid vabaühendusi.

**Miljööväärtused** on linnaruumi elemendid või nende kooslused, mis loovad tervikliku, kindlat ajastut iseloomustava harmoonilise üldpildi. Linnamiljööd kujundavad näiteks tänavate struktuur, hoonete paigutus, haljastus, arhitektuur, ühtsus ja sobivus. Külamiljööd võivad kujundada näiteks hoonestusstruktuur, teedevõrk, avanevad vaated, arhitektuur, haljastus, väikevormid ja piirded. Miljöö puhul ei ole väärtuslik mitte niivõrd iga hoone üksikult võttes, kuivõrd neist kujunev ansambel või kooslus.

**Miljööväärtuslik ala** (miljööväärtuslik hoonestusala, miljööväärtuslik eluasemepiirkond, miljööala) on oma olemuselt selgelt ja eripäraselt eristuv kultuurikeskkond, mis hõlmab inimeste loodud ja kujundatud eluasemepiirkonda. Sellised piirkonnad kätkevad endis nii kultuur-ajaloolisi kui sotsiaalseid väärtusi, mille säilitamine on oluline nii kultuuri kui ka rahvusliku või kohaliku identiteedi seisukohalt. Miljööväärtuslikud on alad, kus selliste väärtuste kontsentratsioon on tavapärasest suurem. Miljööalade säilitamiseks seatakse seal planeerimisele ja ehitamisele piiranguid.

## 2. Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte

Planeerimisseaduse § 9 toob välja, et planeerimismenetlus on avalik. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab avalikkust planeerimismenetlusest arusaadavalt teavitama, menetlusse piisavalt kaasama ning korraldama planeeringu koostamise käigus planeeringu tutvustamiseks avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid (lõige 1). Igaühel on õigus osaleda planeerimismenetluses ja selle ajal avaldada arvamust planeeringu kohta (lõige 2). Igaühel on õigus tasuta saada asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta (lõige 3).

Põhimõtte järgimine peab kindlustama selle, et avalikkus on planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud ning piisavalt kaasatud. Põhimõtte järgimine peab tagama ka selle, et kaasatavad (avalikkus) saavad aru, miks nad on planeerimise protsessi kaasatud ja mis nendest sõltub. Avalikkuse osalemine ei kätke endas ainult eraisikute osalemise mõtet, vaid ka teiste haldusorganite, ühenduste, esinduste ja huvirühmade osalemise võimalusi.

Põhimõtte seostub kõikide planeerimistasanditega. Põhimõtte rakendamine on seotud avaliku teabe seadusega.

Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõtte on seotud järgmiste mõistetega:

**Avalikkus** (üldsus) on üks või mitu juriidilist või üksikisikut ja nende isikute organisatsioonid, rühmad ja muud ühendid.

**Huvirühm** (huvigrupp, sidusrühm, survegrupp) on ühiskonnas füüsiline isik, füüsiliste isikute kogum, juriidiline isik või mitteformaalne ühendus, kellel on selgelt väljendatud huvid otsustatavas valdkonnas, keda kavandatav otsus võib mõjutada või kes osaleb otsuse rakendamisel.

**Planeerimisalase tegevuse korraldaja** (kohaliku omavalitsuse üksus, maavanem, Rahandusministeerium või muu valitsusasutus) on see, kes vastutab planeeringuliste otsuste eest vastavalt oma pädevusele. Planeerimisalase tegevuse korraldaja ülesanded on planeeringute olemasolu tagamine, koostamise korraldamine, planeeringu elluviimisega kaasnevate mõjude

hindamine ning kehtestatud planeeringu järgimine ja ülevaatamine.

**Asjakohane teave** on teave nii planeeringu menetluse kui sisu kohta. Eelkõige ja üldjuhul on asjakohane teave pandud kirja planeeringusse ja planeeringu lisadesse. Kui teave on puudulik, tuleb seda täiendada. Kui teavet on liiga palju või see pole asjakohane, siis segab see olulise tähele panemist.

Kaasamise ja koostöö ning avalike väljapanekute ja avalike arutelude korraldamise miinimumnormid on planeerimisseaduses välja toodud iga planeeringuliigi juures eraldi. Planeeringu koostajal tuleb igakordselt hinnata, kas seaduses loetletud koostöötegijatest ja kaasatavatest piisab või tuleb seda ringi mõnes planeeringu teemalõigus või menetlusetapis laiendada.

Planeeringuprotsessi kaasatavate arvamuse sisu ei ole reguleeritud – igaühel on õigus arvata, mida ta soovib ja see arvamus ei pea toetuma normidele. Samas peab kaasatav ise aktiivselt jälgima, kas tema ootused ja probleemid on sõnastatud konkreetset ja arusaadavalt. Selleks peab seisukoha avaldaja oma soovid selgelt välja ütleva õigel ajal ja õiges kohas. Vajadusel peab planeeringu koostaja aitama kaasatavat nende sõnastamisel.

Planeeringu koostamise korraldaja ülesandeks planeerimisprotsessi käigus on ka erinevate huvirühmade mõju ning nende poolt antava sisendi tasakaalustamine. Vajadusel tuleb võimestada nõrgemaid huvirühmi. See on otseselt seotud huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõttega.



Planeeringu koostamise käigus on soovitatav planeeringu tutvustamiseks korraldada erinevates etappides mitmeid avalikke väljapanekuid ja avalikke arutelusid. Sel viisil teavitatakse avalikkust juba aegsasti kavandavast ning kindlustatakse asjakohase sisendi kogumine kogu planeeringuprotsessi vältel.

Kogu planeerimismenetlusega seonduv informatsioon peab olema avalik kogu planeerimismenetluse jooksul, kui ei esine õigusaktidest tulenevaid piiranguid avalikkuse juurdepääsu piiramiseks, näiteks tundlik keskkonnateave või eraelulised andmed. Planeerimisseaduses on planeeringuliikide juures konkreetselt ära toodud aktiivse informatsiooni avalikustamise kohustused, näiteks kohustus teavet avalikustada veebilehel planeerimismenetluse ajal. Lisaks seaduses esitatud miinimumnõuetele kasutatavate infokanalite osas tuleb planeeringu koostamise korraldajal planeerimisprotsessis osalejate teavitamisel kaaluda erinevaid lisakanaleid ja –viise, mis võimaldaksid parimal viisil jõuda konkreetsete huvirühmadeni.

Planeerimismenetluse jooksul on kogu teave menetluse ja planeeringu sisu kohta – eelkõige kaalutluse all olevad valikud ja põhjendused, miks üks või teine valik tehti – tasuta kättesaadav.

Strateegiliste ja suurt avalikku huvi pakkuvate planeeringute puhul on eriti põhjust koostada kaasamiskava. **Kaasamiskava** on planeeringute koostamise raames toimuva kaasamisetegevuse tõhustamiseks kasutatav töövahend, mis aitab läbi mõelda kaasamisega seotud protseduurid kaasatavate huvirühmade lõikes. Kava koostamise eesmärk on tagada kõigi oluliste huvirühmade kaasamine sobivas ulatuses ja sobival viisil. Kaasamiskava tuleks koostada võimalikult varajases faasis, et huvirühmade kaasamine toimuks aegsasti. Samas tuleb silmas pidada, et kaasamiskava on ajas muutuv dokument, millesse kaasatavaid vajadusel kas lisatakse või eemaldatakse.

Kaasamiskava sisaldab vähemalt järgmist informatsiooni:

- Kaasamise eesmärkide kirjeldust
- Huvirühmade kirjeldust (geograafiline paiknemine, sotsiaalne struktuur)
- Huvirühma poolset eelistust suhtluskanali osas
- Tegevuste/ürituste ajakava ja huvirühmade kaasatust nendes

Planeering peab olema igaühele arusaadav.

Igaüheõigus planeerimismenetluses osaleda tuleneb kaudselt Århus'i konventsioonist<sup>1</sup>, kus Euroopa Liidu liikmesriigid peavad artikli 6 kohaselt tagama, et üldsusel oleks võimalik keskkonnaasju puudutavates menetlustes osaleda. Oluline on, et üldsus saaks keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda. Menetluses osalemise alus ei pea olema subjektiivne õigus või huvi.

Kedagi ei saa planeeringuprotsessi kaasata ega talle teavet jagada vägisi. Igaühel endal lasub endal kohustus olla info vastuvõtja, kui ta seda soovib. Seega sõltub igaühel endast, kas ja kuipalju ta on kaasatud planeerimisprotsessi. Protsessis osalemine eeldab aktiivsust nii planeeringu koostaja kui ka kaasatava poolt.

<sup>1</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon

### 3. Huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte

Planeerimisseaduse § 10 toob välja, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse (lõige 1). Riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi (lõige 2). Kohaliku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega (lõige 3).

Põhimõtte eesmärk on kohustada planeerimisalase tegevuse korraldajaid tasakaalustama erinevaid avalikke ja erahuviseid ning väärtusi planeerimismenetluses ja planeeringulahenduse koostamisel.

Põhimõtte on suunatud eelkõige planeerimisalase tegevuse korraldajatele ning seostub kõikide planeerimistasanditega. Põhimõtet tuleb vaadata koosmõjus haldusemenetluse seaduse põhimõtetega (nt haldusemenetluse seaduse § 4 ja § 56).

Arvestada tuleb sellega, et planeerimiskaalutlus on palju laiem kui kaalutlus haldusemenetluse seaduse mõttes. Iga konkreetse planeeringu eesmärgid ning ajast ja kohast sõltuv kontekst on ainsad piirid, mis planeerimise juures seatakse. Ülejäänus on planeeringu koostamise korraldaja vaba kaaluma kõiki huvisid, erinevaid asjaolusid ja võimalikke lahendusi. Lõplik lahendus ei ole protsessi alguses teada ja selgub alles väga ulatusliku kaalutluse käigus.

Planeerimisseadus ei loetle täpselt erinevaid huvisid, sest igakordne planeeringu koostamine võib oma eesmärkidelt erineda ja tõusetuda võivad ka erinevad, sh seaduses mainimata huvid. Iga konkreetse planeeringuga seonduvad huvid tuleb planeeringu koostamise käigus välja selgitada. Lähtudes konkreetse planeeringu eesmärkidest, tuleb kaaluda, kas neid või teisi huvisid on võimalik arvestada täielikult, osaliselt või ei ole nendega võimalik arvestada.


Huvide käsitlemiseks on vajalik mõista, et:

- Huvid on üksikisikutel või ühiskondlikel gruppidel
- Huvid on planeeringulahenduse koostamise aluseks
- Huvid sõltuvad isiku elukeskkonnast ja väärtustest
- Huvi teenib mingit kindlat vajadust või väärtust
- Huvi on ühest küljest konkreetne, teisest küljest aga ajas muutuv
- Huvi korral otsitakse selle realiseerimisvõimalusi
- Huvi seostub eesmärgipärase tegevusega (tegevus on huvi avaldumise vormiks), olles selle tegevuse põhjuseks
- Huvi olemasolu annab õiguse planeeringu menetluses osaleda

Huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõtte on seotud järgmiste mõistetega:

**Tasakaalustamine** on tegevus, mille käigus võetakse mõne menetlusosalise poolt väljendatud väärtused ja huvid teadmiseks ning kaalutakse neid teiste väärtuste ja huvide vaatenurgast. Tasakaalustamine ei tähenda automaatselt ettepanekuga arvestamist, vaid eelkõige mõistmist, miks selline ettepanek tehti. Tasakaalustamise puhul võidakse ettepanekuga arvestada, aga võidakse leida hoopis ka kolmas lahendus ehk





kompromiss. Tasakaalustamine eeldab alati dialoogi ettepaneku esitajaga ehk talle vastamist.

**Avalik huvi** terminina on laialdaselt kasutusel ja sellega määratletakse üldist, ühiskonda puutuvat ning sotsiaalset hüve. Haldus peab olema orienteeritud avalikele huvidele. Avalikud huvid ei ole mingil juhul lõplikult kindlaks määratud, vaid need on kindlad ajas ja kohas. Planeerimismenetluse ja avaliku huvi seose võib tuletada Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 lõike 2 teisest lausest, mille järgi ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt.

**Väärtused** võivad – ühest küljest – olla pikaajalised ja püsivad väärtushinnangud, mis mingi objekti, tegevuse vms kohta on antud. Kuid väärtuseks võib nimetada samas ka väärtustatavat objekti, tegevust jms ennast. Miski ei muutu automaatselt väärtuslikuks (väärtuseks). Väärtuslikuks saab vaid see ja siis kui keegi seda teadlikult või mitteteadlikult väärtustab (annab hinnangu).

**Avalikud väärtused** on kõigile (või paljudele) teadaolevad pikaajalised majanduslikud, ökoloogilised, kultuurilised või sotsiaalsed hüved ning nendega kaasnevad väärtushinnangud. Demokraatlikus ühiskonnas peetakse avalike (ühiste) väärtuste määratlemist väga oluliseks. Läbi väärtushinnangute luuakse kujutlus soovitava keskkonnaseisundi (milleks on nt ka planeering) kohta (kuidas asjad peaksid olema), mille suhtes hinnatakse tegelikkust (kuidas asjad on). Avalike väärtustega seoses kasutatakse kolme lähenemist: väärtuste võimendamine (suurema hulga väärtuste ühendamine), väärtuste säilitamine (pärandina saadud igikestvate väärtuste kaitsmine) või väärtuste kokkutõmbamine (mõnede varem hoitud väärtuste väljapraakimine).

**Erahuvi** võib planeerimismenetluses avalduda mitmete põhiseaduslike väärtuste kaudu. Need võivad olla eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 sätestatud omandiõigus, aga ka § 33 sätestatud kodu puutumatus või § 31 sätestatud ettevõtlusvabadus. Planeerimisseaduses sätestatu puhul on ühelt poolt tegemist avalik-õiguslike piirangutega omandi kasutamisele, kuid samas loob planeering võimalused kinnisasja kasutamiseks,.

**Riiklikud huvid** on enamasti kogu riiki hõlmavad üldised huvid. Riiklik huvi võib olla näiteks seotud riigikaitse või julgeolekuga, energia tootmise või üleriigilise transpordisüsteemiga. Riiklikul huvil võib olla mõju või seosed teiste riikidega, mistõttu selline riiklik huvi võib olla ühtlasi ka rahvusvaheline huvi. Riikliku huvi alla kuuluvad ka looduskaitse ja

muinsuskaitse, sest tegu on kohalikust tasandist kõrgemate üldiste väärtustega, mida peab kogu riigi territooriumil võrdselt kaitsma. Riiklikud huvid võivad avalduda ka kohalikul tasandil, näiteks kaitseväge laskeväli vms.

**Regionaalsed huvid** on sellised huvid, mis ei ole üleriigilised ega ka kohaliku tasandi huvid, vaid paigutuvad nende kahe vahele. Regionaalsed huvid võivad tähendada maakondade üleseid või maakondlikke huve, aga ka selliseid kitsama piirkondlikke huve, mis ei ole seotud konkreetse haldusüksusega. Tegu on kohalike omavalitsuste üleste huvidega. Seejuures ei pruugi regionaalsed huvid olla seotud tingimata tänapäevase regionaalse jaotusega, vaid võivad tähendada ka nt ajalooliste piirkondade (Mulgimaa, Setumaa vm) huvisid.

**Kohalikud huvid** on üksikisikule kõige lähemal seisvamad huvid ning kannavad endas kogukondlikke väärtusi. Kogukondlikud väärtused ei ole alati tingimata mõne konkreetse haldusüksuse huvid, vaid need võivad olla haldusüksuse sisesed, näiteks mõne linnaosa või osavalla huvid, aga ka ajalooliste asumite huvid. Kohalikud huvid võivad olla mitme kohaliku omavalitsuse ühised huvid, näiteks piirkondliku veevärgi ehitamise huvi. Kohalikud huvid võivad olla ka, näiteks, eraettevõtja huvid.

Erinevate huvide väljendus ei pea tingimata tulenema planeeringuliikide hierarhisest suhtest. Riiklike huvisid väljendav planeering võib olla ka detailplaneering, kui näiteks soovitakse ehitada hoonet riigikaitse eesmärgil.

**Riiklikku huvi käsitlevates planeeringutes** peab riik, sh maavalitsused ja teised riigiasutused, selgelt väljendama oma huve ja eesmäärke. Mida selgemalt väljendab riik oma huve planeerimismenetluses, seda parem on võimalus need läbi arutada koostöö tegijate ja kaasatavatega. Riik peab planeeringute koostamisel arvestama võimalusel ka kohalike huvidega. Kooskõlastusprotsessi läbinud ja kehtestatud planeering peab olema selge ja arusaadav dokument, millest riigiasutused ja kohalikud omavalitsused peavad lähtuma.

**Kohalikke huve väljendavates planeeringutes** peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huvidega ning neid väljendavate planeeringutega. Riiklike huve väljendavad planeeringud on aluseks kohaliku omavalitsuse planeeringute koostamisel, aga samas on kohalikul omavalitsusel kohalike huvide ja väärtuste väljendamisel laialdane planeerimisautonoomia.

## 4. Teabe piisavuse põhimõte

Planeerimisseaduse § 11 toob välja, et planeerimisalase tegevuse korraldaja peab planeerimisel arvesse võtma asjakohaseid ruumilist arengut mõjutavaid strateegiaid, riskianalüüse, kehtivaid planeeringuid, arengukavasid ning teisi ruumilist arengut mõjutavaid dokumente ja muud asjakohast teavet (lõige 1). Planeerimisalase tegevuse korraldajal on õigus saada planeeringu koostamiseks tasuta teavet. Planeerimisalase tegevuse korraldaja peab tagama planeerimismenetluses kogutud teabe säilitamise ja kättesaadavuse (lõige 2). Kooskõlastamine ja arvamuse andmine on tasuta, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (lõige 3).

Põhimõtte rakendamine peab tagama selle, et planeerimisalase tegevuse korraldaja koostab tasakaalustatud planeeringu, kasutades piisavat ja asjakohast teavet ning seostades planeeringu vajalikul määral teiste ruumilist arengut mõjutavate dokumentidega.

Põhimõtte on suunatud eeskätt planeerimisalase tegevuse korraldajatele, aga ka teistele teabevaldajatele (nt riigiasutused, võrkude valdajad jt) selle kaudu, et viimastel tuleb planeeringu menetlemiseks anda tasuta ja piisavat teavet planeerimisalase tegevuse korraldajale. Põhimõtte seostub kõikide planeerimistasanditega. Põhimõtet tuleb vaadata koosmõjus haldusmenetluse seadusest tuleneva haldusorgani kohustusega uurida välja asjas olulise tähendusega asjaolud (Haldusmenetluse seaduse § 6).

Planeeringu algatamisel ja selle koostamise käigus tuleb hinnata planeeringu koostamiseks vajaliku teabe kättesaadavust, piisavust ja kvaliteeti. Millised andmed on olemas planeeringu koostamise korraldajal, kas need on piisavalt värsked, kas need on piisavalt täpsed? Millised andmed on teistes asutustes ja teistel huvirühmadel, kas need on piisavalt värsked, kas need on piisavalt täpsed, millistel tingimustel (avalikkusaste, maksumus jne) saab neid kasutada? Millised andmed on kättesaadavad erinevatest avalikest andmekogudest?

Eelnimetatud hinnangu andmisega koos tuleb selgitada, millised andmed tuleb juurde koguda. Teabe kogumine ja analüüsimine on aktiivne tegevus. Planeerimisalase tegevuse korraldaja vastutab andmete ühtlustamise eest ning andmete piisavuse ja kasutatavuse eest.

Planeeringu koostamisel tuleb pöörata tähelepanu asjaolule, et teabe detailsusaste peab olema vastavuses planeeringu üldistusastmega. Vajaduse korral peab liigdetajad andmed üldistama. Liiga üldiste andmete puhul tuleb otsustada, kas ja mil viisil on võimalik neid täpsustada.

Teave planeeringulahendust mõjutavate erinevate väärtuste osas peab olema esitatud sarnase detailsusega. Planeeringu koostamise vältel otsuseid langetades ei tohi ühte väärtust eelistada teisele, lähtudes argumendist, et mõne väärtuse kohta on kättesaadav teave puudulik.

Erinevad ruumilist arengut mõjutavad dokumendid on erineva iseloomuga ja nende seotus planeeringutega on erinev:

**Strateegia** puhul ei anna kehtiv õiguskord nii rangeid reegleid kui arengukavade kohta, mistõttu on õiguslikus mõttes tegu pigem nõrgalt siduva dokumendiga. Samas kujutab strateegia endast pikaajaliste eesmärkide saavutamise põhiteede ja tegevuspõhimõtete kogumit, olles oma üldistusastme ja pikaajalisusega sisuliseks lähtekohaks nii planeeringute kui arengukavade koostamisel.

**Riskianalüüsid** tulenevad hädaolukorra seadusest ja kemikaalseadusest. Riskianalüüsides arvestamine peab tagama, et planeeringute koostamisel tehakse kõik vajalik, et vältida suurõnnetusi ja piirata selliste õnnetuste tagajärgi inimese tervisele ja keskkonnale.

**Kehtivad planeeringud** on olulised dokumendid, millega planeeringu koostamisel tuleb arvestada, kusjuures siin on oluline järgida planeeringute



hierarhilisuse printsiipi, mille kohaselt iga kõrgema astme planeering on aluseks madalama astme planeeringule. Planeeringute koostamisel tuleb arvestada ka planeeringualaga samas piirkonnas varem kehtestatud sama astme planeeringutega – see aitab kavandada terviklikku ja hästi toimivat elukeskkonda. Kehtestamata dokumentide kavandite või eelnõude järgimist nõuda ei saa, kuid tuleks kaaluda võimalust arvestada neis sisalduvate seisukohtadega.

**Arengukava** mõistet reguleerivad säästva arengu seadus, riigieelarve seadus ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Nende õigusaktide kohaselt on arengukavad kas Vabariigi Valitsuse või kohaliku omavalitsuse volikogu poolt heaks kiidetud dokumendid. Riiklikke arengukavasid on võimalik koostada energeetika,

transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks (Säästva arengu seaduse § 12 lõige 2), lisaks eksisteerivad strateegilised arengukavad ja organisatsioonipõhised arengukavad. Arengukavad on reeglina lühemaajalised ja paljus korralduslikku laadi, kuid võivad siiski sisaldada ka ruumilise arengu komponenti, millega planeeringute koostamisel tuleb arvestada.

**Muud ruumilist arengut mõjutavad dokumendid** on nt looduskaitsealade kaitsekorralduskavad, muinsuskaitsealade põhimäärused jne. Sellistel dokumentidel on selge mõju ruumikasutusele, samas nende koostamine ja menetlemine ei toimu planeeringute koostamisega mitte päris võrreldavas koostöö ja kaasamise vaimus.

## 5. Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte

Planeerimisseaduse § 12 toob välja, et planeerimisel peab võimaluse korral soodustama varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade otstarbekamat kasutamist (lõige 1). Asustuse planeerimisel peab tasakaalustatult käsitlema ehitatud keskkonda ja rohealasid, arvestades olemasolevat keskkonda ning asukohast tulenevaid asjaolusid (lõige 2). Planeerimisel tuleb võimaluse korral eelistada keskkonnasäästlikke ja energiatõhusaid lahendusi (lõige 3).

Põhimõtte rakendamine peab tagama selle, et planeerimisalase tegevuse korraldaja langetab kaalutletud otsuse selle kohta, kus, mida ja kuidas planeerida parima võimaliku tulemuse saavutamiseks.

Põhimõtte seostub eelkõige selliste planeeringutega, millega antakse täpsemad maakasutus- ja ehitustingimused – nt riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringud ning üld- ja detailplaneeringud. Seos on aga ka maakonnaplaneeringutega, kuivõrd need on üldplaneeringute koostamise aluseks.

Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte on seotud muuhulgas järgmiste mõistetega:

**Ehitatud keskkond** on ehitustegevuse käigus loodud või ümber kujundatud keskkond. Ehitatud keskkond on sarnaselt looduskeskkonna ja -varadega meie rahvusliku rikkuse oluline osa – eriilmeline ja mitmekesine kultuurimaastik, mida kasutame ja arendame säästlikult ja jätkusuutlikult, hoides ja kasvatades selle väärtusi. Ehitatud keskkond on Eesti elanike kodu ja majandusümbruse ilmestaja ning kultuuri avaldus, mis vormib ja raamistab tulevase arengu.

**Ehitatav keskkond** on tulevikuvision ehitatud keskkonnast, soovitud eesmärk. Ehitatava keskkonna kõrge kvaliteedi saavutamine sõltub kõigist asjaosalistest – alates riigist ja omavalitsustest kuni pädevate asjatundjate ja kodanikeni. Valdkondlikke ja halduspiire ületav koostöö ja terviklik lähenemine ehitatud keskkonna ning esteetilise miljöö kujundamisele ja arendamisele on elukeskkonna kvaliteedi kujundamisel väga tähtis. Selle toimimise aluseks


on riigi ja kohalike omavalitsuste ühine arusaam sellest, et ruumiline planeerimine on tasakaalustatud loodus- ja ehitatud keskkonna arengu tõhus vahend.

Planeeringu koostamise käigus tuleb teha otsus, kas elamualade, tootmisalade jms planeerimine väljaspool olemasolevaid tiheda asustusega alasid (asulaid) on üleüldse vajalik või saab eelnevalt kasutusele võtta nende alade sees paiknevad kasutusest väljalangenud või ebapiisavalt kasutatud alad. Reeglina tuleb olemasolevate tiheda asustusega alade täitmist eelistada uute alade avamisele. Kui puudub selge vajadus väljaspool tiheda asustusega alasid täiendavate elamualade, tootmisalade vms rajamiseks, siis tuleks sellest hoiduda, sh hoiduda ka täpsemate planeeringute algatamisest. Enne sellise planeeringu algatamist peab kaaluma selle elluviimise võimalikkust, nt arenduse vastavust piirkonna elanike arvu prognoosile.

Selliseid ülesandeid tuleks lahendada läbi üldisemate planeeringute, et käsitleda laiemat sobivust ümbritsevasse keskkonda. Oluline on terviklahenduse toimivus. Väiksemas mahus võib seda teha ka täpsema planeeringuga, mis on koostatud suure maa-ala kohta ja mis lahendab nii üldisemaid kui ka detailsemaid küsimusi. Detailne lahendus peab olema koostatud selliselt, et planeeringu elluviimise maht (nt osaline elluviimine) või järjekord ei seaks ohtu loodava elukeskkonna toimimist.

Kasutusest väljalangenud või ebapiisavalt kasutatud alade juhtumid võivad olla erinevad:

- **Ebapiisavalt kasutatud alad** on tihedama asustusega maa-ala alakasutus, mis võib



avalduka näiteks madalas asustustiheduses asula sees. Selle puhul tuleb kaaluda (olenevalt konkreetsest asukohast) võimalust/vajadust asustuse tihendamiseks, sh ka näiteks suuremate/kõrgemate hoonete ehitamise teel. Samas on planeeringus võimalik määratleda alad, kus täiendavat ehitustegevust ei peaks toimuma.

- **Maa ebaotstarbekas kasutamine** võib tähendada ka, et planeeringus kavandatakse liiga ühekülgne lahendus. See võib juhtuda näiteks siis, kui ei võeta piisavalt arvesse elukvaliteedi parendamise põhimõtet ega seata eesmärgiks tervikliku hea elukeskkonna kujundamist. Näitena võib tuua ulatuslikud elamualad, kus puuduvad ühiskasutuses olevad alad ja võimalused luua elukondlikke teenuseid.
- **Kasutusest välja langenud alad** on varem kasutuses olnud alad näiteks tööstusalad, kus tootmine on lõpetatud või ka muud alad, mida ei kasutata enam endisel viisil. Sõltuvalt olemasolevate hoonete ajaloolisest või muust väärtusest, on võimalik kavandada olemasolevate hoonete uus kasutus. Kui olemasolevat hoonestust ei ole võimalik või otstarbekas uuel viisil kasutusele võtta, siis tuleb kaaluda nende lammutamist ja maa-ala kasutamist uue hoonestuse tarvis.
- **Planeeringu eesmärgile vastavasse kasutusse võtmata alad** on näiteks sellised alad tiheda

asustusega ala sees, mille osas antud ehitusõigust ei ole veel lõpuni ammendatud, kuigi muud tingimused ala kasutuselevõtuks on täidetud, näiteks taristu olemasolu ja transpordivõimalused.

Planeeringu koostamisel tuleb alati teha mõistlikke jõupingutusi igasuguste ressursside raiskamise vältimiseks ja nende kestlikuks kasutamiseks.

Keskkonnasäästlikkuse ja energiatõhususe arvestamine planeerimisel algab erinevate funktsioonide otstarbekast paigutamisest ruumis – elamupiirkonnad, töökohad, teenused ja haridusasutused tuleb paigutada selliselt, et nende hilisem kasutamine oleks võimalikult keskkonnasäästlik ja nõuaks võimalikult väikest energiakulu, näiteks väikest kulu transpordile. Planeering peab võimaldama energiatõhususe nõuetele vastavate ehitiste ehitamist, sh arvestama energiatõhusaks ehitamiseks vajalike materjalide eripäradega. Hoone maksimaalse mahu määramisel tuleb muuhulgas arvestada nt soojusmaterjali või kütte- ja ventilatsiooniseadmetega.

Hoonete asukoha kavandamisel tuleb hinnata nende omavahelise paigutuse ja hoonete orientatsiooni sobivust konkreetsetes ümbruses. Hoonete asukoha kavandamisel tuleb lähtuda kohapealsetest keskkonnatingimustest (reljeef, päike, tuuled jne), et kavandatav tulemus oleks võimalikult keskkonnasäästlik ja energiatõhus.



## Kokkuvõte

---

Planeerimise põhimõtete rakendamine on oluline kogu planeerimistegevuse korraldamisel: konkreetsete planeeringute koostamise ettevalmistamisel, koostamisel, menetlemisel ja elluviimisel. Iga konkreetse planeeringu eesmärk peab olema vastavuses planeerimise põhimõtetega.

See loob eeldused riigi, regiooni või väiksema piirkonna tasakaalustatud ruumiliseks arenguks, arengupotentsiaali paremaks ärakasutamiseks ning keskkonna ja ühiskonna uut väljakutsetega toimetulemiseks. Põhimõtetest kinnipidamine loob

võimalused kujundada elanikele parim võimalik elu-, puhke- ja ettevõtluskeskkond, samuti võimalused saavutada laiem ühiskondlik kokkulepe läbi protsessi läbipaistvuse ja kaasatuse.

Kindlasti ei tohi unustada, et planeerimine on vaid üks vahend paljudest keskkonna kujundamisel ja arengu suunamisel. Igakordselt tuleb seetõttu kaaluda ka seda, et kas mingit konkreetset tegevust saab teha ka ilma planeeringuta ning kas planeering on sel konkreetsel juhul üldse õige vahend eesmärgi saavutamiseks.