

MARTINA PROOSA

PLANEERIMISSEADUS JA SELLE RAKENDAMINE

Nõuanded ja praktilised näited



KINNISVARAKOOL

Martina Proosa

PLANEERIMISSEADUS JA SELLE RAKENDAMINE

Nõuanded ja praktilised näited

Tallinn 2017



KINNISVARAKOOL

**Planeerimisseadus ja selle rakendamine.
Nõuanded ja praktilised näited**

Autor Martina Proosa

Illustratsioonid Kertu Sikk

Kirjastaja Kinnisvarakool OÜ

+372 525 9703

kool@kinnisvarakool.ee

www.kinnisvarakool.ee

© Kinnisvarakool OÜ

Seda väljaannet ega ühtegi selle osa ei tohi ilma
autoriõiguse omaniku loata mingil viisil paljundada.

ISBN 978-9949-9655-6-4

Sisukord

Eessõna	7
Sissejuhatus	9
1 Sissejuhatus planeerimisseadusse	11
1.1 Planeerimisseaduse eesmärk	11
1.2 Varem kehtinud planeerimist reguleerivad seadused	12
1.3 Muudatused võrreldes varasema planeerimisseadusega	13
1.4 Ülevaade planeerimisseadusega seotud seadustest	16
1.5 Ruumilise planeerimise juhised	19
1.6 Olemasolevad ruumilise planeerimise juhendid ja juhised	21
1.7 Rahvusvaheline koostöö ja rahvusvahelised lepingud	24
1.8 Planeeringute infosüsteemid	26
2 Planeeringu sisu	27
2.1 Planeering	27
2.2 Planeeringute liigid	46
2.3 Planeeringute omavahelised seosed	48
2.4 Maa ja ehitise kasutamise otstarbed ja nende seosed	51
2.5 Planeering kui ehitustegevuse alus	65
2.6 Planeeringute ülesannete lahendamine	67
3 Planeeringute liigid ja ülesanded	79
3.1 Üleriigiline planeering	79
3.2 Riigi eriplaneering	83
3.3 Maakonnaplaneering	89
3.4 Üldplaneering	96
3.5 Kohaliku omavalitsuse eriplaneering	138
3.6 Detailplaneering	145

4 Ruumiline planeerimine	179
4.1 Mõiste	179
4.2 Ruumilise planeerimise ulatus	180
4.3 Ruumilise planeerimise eesmärk	181
5 Planeeringu koostamise üldised põhimõtted	183
5.1 Ruumilise planeerimise põhimõtted	183
6 Planeeringu koostamine	199
6.1 Planeeringu koostamise menetluse üldised nõuded	199
6.2 Haldusmenetluse üldised põhimõtted	200
6.3 Planeeringu koostamise tähtaeg	202
6.4 Planeerimismenetluses koostöö tegemine	205
6.5 Isikute kaasamine planeerimismenetlusse	206
6.6 Teavitamine planeerimismenetluses	208
6.7 Planeeringu kooskõlastamine	210
6.8 Isikute arvamuse avaldamine	216
7 Planeeringu koostamisel arvestamisele kuuluvad asjaolud	219
7.1 Planeeringu elluviimisega kaasnevad mõjud	219
7.2 Planeeringute koostamisel arvesse võetavad seadusest tulenevad kitsendused	227
8 Planeerimismenetluses osalevad isikud	255
8.1 Huvitatud isik	255
8.2 Planeerimisalase tegevuse korraldaja	256
8.3 Planeerija	259
8.4 Keskkonnamõju strateegilise hindamise ekspert	262
8.5 Planeeringu kooskõlastaja	263
8.6 Planeerimismenetlusse kaasatavad isikud	263
8.7 Avalikkus ja ühispöördumine	271
9 Planeeringu koostamise menetlus	275
9.1 Erisused seoses enne 01.07.2015 algatatud planeeringute menetlemisega	275
9.2 Detailplaneeringu koostamise kohustus	277

10 Planeeringu koostamise menetluse etapid	283
10.1 Planeeringu algamise taotluse esitamine	285
10.2 Planeeringu lähteseisukohad	294
10.3 Keskkonnamõju strateegilise hindamise väljatöötamise kavatsus	296
10.4 Planeeringu avalik väljapanek	299
10.5 Planeeringu avalik arutelu	304
10.6 Planeeringu kooskõlastamine ja arvamuse andmiseks esitamine	310
10.7 Planeeringu vastuvõtmine	311
10.8 Planeeringu koostamise peatamine	314
10.9 Planeeringu koostamise lõpetamine	316
10.10 Planeeringu heakskiitmine	318
10.11 Planeeringu kehtestamine	322
10.12 Planeeringute kehtivus	334
11 Detailplaneeringu koostamise käigus sõlmitavad lepingud	335
11.1 Planeeringu koostamise üleandmise leping	336
11.2 Leping detailplaneeringu kohaste rajatiste väljaehitamiseks	340
12 Tegevused pärast planeeringu kehtestamist	347
12.1 Planeeringu vaidlustamine	347
12.2 Planeeringu muutmine	350
12.3 Planeeringu kehtetuks tunnistamine	358
12.4 Planeeringu elluviimine	369
12.5 Planeeringute ülevaatamine	371
12.6 Maavanema järelevalve kehtestatud planeeringute üle	381
13 Ehitusmäärus	385
14 Lisa: raamatus kasutatud seaduste lühendid	387



KINNISVARAKOOL

KÄSIRAAMAT “UUS EHTUS- SEADUSTIK JA EHTAMINE”

Osta e-poest www.kinnisvarakool.ee

Eessõna

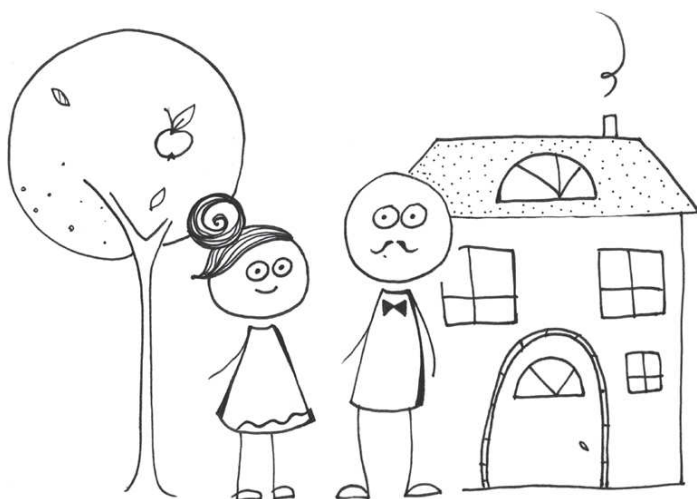
Ruumilise planeerimisega on kas otseselt või kaudselt kokku puutunud iga inimene. Planeeringud puudutavad nii neid, kes soovivad midagi ehitada, kui ka neid, kes ise ehitada ei soovi, kuid keda ehitamine mingit moodi mõjutab. Kas või naaberkinnistule kerkiva uue hoone näol.

Paljud, kes on planeeringu koostamisega kokku puutunud, on kogenud, et mitte üksnes planeeringu koostamine, vaid ka selle algatamine võivad olla seotud rohkete katsumustega. Planeeringust huvitatud isik ootab kohalikul omavalitsuselt seaduste ja tähtaegade järgimist, kuid paraku on kohalikul omavalitsusel tihti seadustest omamoodi arusaamad, mis huvitatud isiku arusaamadega kokku ei lähe.

Üks põhjusi on kohaliku omavalitsuse lai kaalutlusõigus planeerimisotsuste tegemisel. Üksikasjalikke reegleid planeeringulahenduse väljatöötamiseks seadusandja andnud ei ole, mistõttu tuleb planeeringu koostamisel enamasti lähtuda üldistest põhimõtetest. Lai kaalutlusruum nõuab nii planeeringulahenduse kujunemise kui ka selle põhjendamise kogemust, laiemaid teadmisi ja eelkõige tahet leida sobivaim lahendus. Kartus teha valesid otsuseid ja oskamatus teha õigeid muudab ametnikud tõrjuvateks ning justkui tahtmatult kogu selles protsessis osalejateks, olgugi et neil on planeerimismenetluses kandev roll.

See ei pea nii olema. Selle raamatu eesmärk on julgustada nii omanikke kui kohalikke omavalitsusi tegema koostööd ning leidma üheskoos lahendusi, mis vastavad ka kogukonna vajadustele ega riiva teiste isikute õigusi. See on raske, kuid võimalik.

Neil, kes ei plaani lähiajal üheski planeerimismenetluses osaleda, võib lihtsalt olla huvitav teada, milliseid võimalusi kasutatakse keskkonna kujundamisel ning kuidas nendes protsessides saab osaleda. Keegi meist ju ei soovi, et ühel



päeval tuleb uus kodu leida ainuüksi seepärast, et kodumaja kõrvalt hakkab kulgema uus raudtee või kõrvalkinnistule kerkib tuulepark, mis ei lase enam öösiti rahulikult magada.

Soovin avaldada tänu Rahandusministeeriumi planeeringute osakonna nõunikule Merje Muisole, kes leidis pingelise töö kõrvalt aega käsikirja lugeda ja selle kohta arvamust avaldada.



KINNISVARAKOOL

**KOOLITUS „RIIKLIK
JÄRELEVALVE EHTISE JA
EHITAMISE ÜLE”**

Registreeru www.kinnisvarakool.ee

Sissejuhatus

Uus planeerimisseadus jõustus 1. juulil 2015. aastal ja käesoleva raamatu valmistamise ajaks on uue planeerimisseaduse jõustumisest möödunud poolteist aastat. See on piisav aeg, et teha esmaseid kokkuvõtteid seaduse rakendamisest. Ometi on poolteist aastat liiga lühike aeg, et teada saada, kas ja kuidas seaduses sätestatud uued põhimõtted tegelikus elus toimivad. Paljude planeeringute menetlused olid 1. juulil 2015 veel pooleli ning need tuleb lõpule viia vana planeerimisseaduse alusel. Esimesed uue seaduse ajal algatatud planeeringud võivad juba valmis olla, kuid neid on veel väga vähe, sest isegi kõige lihtsama planeeringu koostamine võtab aega vähemalt aasta.

Raamatu eesmärk on tutvustada ruumilist planeerimist laiemalt ja selgitada uut planeerimisseadust ning selle seoseid teiste seadustega. Suurem tähelepanu on pööratud planeeringu sisule ja asjaoludele, mida tuleb planeeringu koostamisel arvestada. Planeeringu koostamise menetluse kohta on avaldatud palju juhiseid ja juhendeid ja need ei ole olulises osas oma ajakohasust kaotanud.

Endiselt kehtib ruumilises planeerimises avalikkuse põhimõte, mis tähendab, et meie keskkond ei tohiks muutuda ootamatult. Planeerimismenetlusse tuleb kaasata nii elanikke, neid esindavaid organisatsioone kui ka keskkonnaorganisatsioone ja teisi asjast huvitatud isikuid ning anda neile võimalus oma arvamust avaldada. Samuti tuleb planeeringu koostamise menetluse käigust isikuid kõikvõimalikul viisil teavitada.

Uus planeerimisseadus on väga värske. Seetõttu seaduse tõlgendamisega seotud kohtupraktikat veel ei ole. Arvestatav kohtupraktika tekib alles aastatega. Siiski on



suur osa senisest kohtupraktikast praegugi asja- ja ajakohane ning raamatus on neist paljud ära toodud. Planeerimisseaduse sätteid on püütud ilmetada asjakohaste näidetega.

Head lugemist!

 KINNISVARAKOOL	KOOLITUS „PLANEERIMIS- SEADUSE JA EHITUS- SEADUSTIKU RAKENDAMINE” Registreeru www.kinnisvarakool.ee
--	---

1 Sissejuhatus planeerimisseadusse

1.1 Planeerimisseaduse eesmärk

Planeerimisseaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut (PlanS § 1 lg 1)¹.

Planeerimisseaduse eesmärk on ühtlasi ruumilise planeerimise eesmärk ja aitab luua meie ümber kaunist, funktsionaalset ning läbimõeldud elukeskkonda. Planeeringud määravad kindlaks maakasutuse ja loovad aluse edasiseks ehitustegevuseks.

Planeerimisseadus seab nõuded planeeringu koostamisele ning määrab kindlaks üldised põhimõtted, millest tuleb planeeringu koostamisel lähtuda, samuti erinevat liiki planeeringute eesmärgid ning ülesanded. Planeeringu täpsem sisu kujuneb avaliku ja kaasava menetluse tulemusel ning erinevate valdkondade (sh sotsiaalsete ja majanduslike) arengudokumentide, seaduste ja põhimõtete ühendamise ning erinevate huvide kaalumise tulemusel.



¹ Käsiraamatus kasutatud seaduste lühendite selgitused leiate käsiraamatu lisast.

1.2 Varem kehtinud planeerimist reguleerivad seadused

Enne Eesti taasiseseisvumist kuulus kogu maa aastakümneid riigile ning riik sai ise otsustada, millisel otstarbel maad kasutatakse ning milliseid ehitisi ja kuhu rajatakse. Täpsemaid reegleid, kuidas seda teha, ei olnud, sest maa omanikuna polnud riigil kellegi teise arvamust vaja.

Eraomandi tekkimisel tuli riigil ja kohalikul omavalitsusel hakata suhtlema omanikuga ning selleks oli vaja kindlaks määrata reeglid. Reegleid oli vaja ühelt poolt selleks, et inimesed teaksid, millised on nende õigused ja kuidas neid piiratakse. Teiselt poolt on reeglid vajalikud selleks, et inimeste õigusi ülemääraselt ei riivataks. Kui reeglid puuduksid, toimuks ehitamine suvaliselt ja terviklikku ja läbimõeldud elukeskkonda ei oleks võimalik luua.

Esimene ruumilist planeerimist käsitlev seadus Eesti taasiseseisvumise järel oli 22. juulil 1995 jõustunud planeerimis- ja ehitusseadus. See kehtis kuni 31. detsembrini 2002.

1. jaanuaril 2003 jõustus planeerimisseadus, mis kehtis kuni 30. juunini 2015.

Seni ei ole seadusemuudatused olulisi sisulisi muudatusi kaasa toonud. Kõige mahukamad muudatused jõustusid 2009. aastal ja need seondusid vajadusega kaasata planeerimisse laiemat avalikkust. Enne seda oli tavaline, et alles ehitustegevus kõrvalkinnistul andis märku mõnest suuremast muudatusest.

01.07.2015 jõustunud uus planeerimisseadus sisaldab nii uusi planeeringute liike kui ka menetlust puudutavaid uuendusi. Uue planeerimisseaduse vajadust on põhjendatud sellega, et eelmine sisaldas paljude muudatuste tõttu tekkinud vastuolusid, oli raskesti loetav ja võimaldas erinevaid tõlgendusi. Siiski oli selleks ajaks tekkinud arvestatav kohtupraktika, mis aitas seaduse lünki täita.

Planeeringu koostamine on avalik protsess. Seetõttu on see ka pikaajaline. Seepärast ei ole mõistlik hakata menetluse käigus uusi reegleid rakendama, sest see venitaks planeeringu koostamise protsessi veelgi pikemaks. Nende planeeringute puhul, mis algatati enne uue planeerimisseaduse jõustumist, tuleb lähtuda vanast, kuni 30. juunini 2015 kehtinud planeerimisseadusest. See tähendab, et päris pikka aega tuleb igapäevatöös rakendada vana planeerimisseadust, sest uus planeerimisseadus kohaldub vaid neile planeeringutele, mis on algatatud alates 01.07.2015.

1.3 Muudatused võrreldes varasema planeerimisseadusega

Uues planeerimisseaduses on nii vormilisi kui ka sisulisi muutusi.

Vormiline muudatus seostub planeerimisseaduse uue struktuuriga: nüüd on iga planeeringu liigi juures kirjeldatud nii planeeringu sisu kui ka selle planeeringu koostamise menetluse läbiviimist.

Planeeringu koostamise menetlus ja sellega tavaliselt kaasas käiv keskkonnamõju strateegilise hindamise läbiviimine on reguleeritud koos planeerimisseaduses. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest tuleb vaadata vaid sisulisi nõudeid, näiteks mis on oluline keskkonnamõju, millistele tingimustele peab vastama hindamist läbiviiv isik ning mida peab sisaldama hindamise tulemusel koostatav aruanne.

Uus planeerimisseadus näeb ette, et eriplaneeringu, üldplaneeringu, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu koostamisse tuleb kaasata isikud, kelle õigusi planeering võib puudutada. Selline kohustus oli varem ainult detailplaneeringu puhul.

Kui varem ei olnud päris selge, kas näiteks maakonnaplaneeringut on võimalik kohtus vaidlustada, siis uues seaduses on selgelt välja toodud, et kohtus on võimalik vaidlustada vaid riigi eriplaneeringut, üldplaneeringut, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut ja detailplaneeringut. Endiselt on vaidlustamise eelduseks, et planeering on vastuolus avaliku huviga või on otsusega rikutud isiku õigusi või piiratud tema vabadusi.

Üks uusi põhimõtteid, mida ükski varasem seadus sõnaselgelt ei sisaldanud, on olemasolevate väärtuste säilitamine.

Uues planeerimisseaduses on kaks uut planeeringu liiki – riigi eriplaneering ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering. Mingil määral asendavad need varasemat joonehitise planeeringut, riiklikult tähtsa ehitise planeeringut ning olulise ruumilise mõjuga objekti planeeringut.

KINNISVARA ASJATUNDJA -
maakleriteenus, hindamine, konsultatsioon
www.upc.ee

**ÜHINENUD
KINNISVARA-
KONSULTANDID**





Käsiraamatu autor **Martina Proosa** on pikaajalise ja mitmekülgse kogemusega jurist, kes on viimased üheksa aastat tegutsenud ruumilise planeerimise ja ehitamise valdkonnas.

Valdkonna põhjalikumaks tundmiseks vajalikke kogemusi on lisanud töö advokaadibüroos Teder (enne Advokaadibüroo Glikman ja Partnerid), õiguskantsleri nõunikuna ja siseministeeriumi planeeringute osakonna juhatajana.

Martina Proosa on esindanud kohtuvaidlustes eraisikuid, riiki ja kohalikke omavalitsusi, koolitanud kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste ametnikke ning kirjutanud õigusteemalisi artikleid.

Martina Proosa on raamatu „Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel“ (2015) üks autor.

